

**RAPPORT SUR LES RÉSULTATS
ET LA GESTION BUDGÉTAIRE
DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE 2006**

	Page
Délibéré.....	V
Introduction.....	1
Première partie – Analyse d’ensemble des résultats et de la gestion budgétaire.....	5
Chapitre I – Les résultats de l’exercice 2006.....	7
I - Le résultat budgétaire.....	8
A - <i>L’analyse du solde budgétaire.....</i>	8
B - <i>Les recettes de l’Etat.....</i>	14
C - <i>Les dépenses de l’Etat.....</i>	22
D - <i>Les conditions générales de l’exécution 2006.....</i>	31
II - Le résultat en trésorerie (tableau de financement).....	40
A - <i>Les ressources et les charges de trésorerie.....</i>	41
B - <i>Le tableau de financement.....</i>	43
III - Le résultat en comptabilité générale.....	46
A - <i>Du résultat budgétaire au résultat patrimonial.....</i>	47
B - <i>La formation du résultat patrimonial.....</i>	47
C - <i>Le tableau des flux de trésorerie.....</i>	49
D - <i>La démarche d’analyse financière.....</i>	51
Chapitre II – Eléments d’analyse de l’exécution 2006.....	53
I - Les effectifs de l’Etat et les dépenses de personnel.	53
A - <i>Le double plafond de l’autorisation.....</i>	54
B - <i>Les emplois.....</i>	56
II - Les interventions.....	60
A - <i>Un enjeu budgétaire majeur.....</i>	61
B - <i>Les écarts entre la prévision et l’exécution.....</i>	62
C - <i>Les problèmes liés au mode de gestion.....</i>	63
III - Les concours de l’Etat aux collectivités territoriales....	64
IV - Les relations Etat / Union européenne (UE).....	66
A - <i>Les prélèvements au titre des ressources propres....</i>	66
B - <i>L’information sur les relations financières avec l’UE.....</i>	67
Recommandations.....	68

	Page
Deuxième partie – Analyse par mission et par programme.....	71
Chapitre I – Principaux enseignements tirés de la première année de mise en œuvre de la démarche de performance.....	73
I - La structuration des programmes.....	74
II - Les responsables de programme.....	76
III - Les indicateurs de performances.....	77
IV - La mesure des coûts et des performances.....	79
V - Les comparaisons internationales.....	82
Chapitre II – Analyses par mission et par programme.....	85
I - Mission Action extérieure de l'Etat.....	86
<i>Programme Français à l'étranger et étrangers en France.....</i>	<i>87</i>
II - Mission Administration générale et territoriale de l'Etat.....	90
III - Mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales.....	91
IV - Mission Aide publique au développement.....	93
V - Mission Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation.....	94
VI - Mission Conseil et contrôle de l'Etat.....	96
VII - Mission Culture.....	97
VIII - Mission Défense.....	98
<i>Programme Préparation et emplois des forces.....</i>	<i>100</i>
IX - Mission Développement et régulation économiques.....	107
X - Mission Direction de l'action du Gouvernement..	108
XI - Mission Ecologie et développement durable.....	109
XII - Mission Engagements financiers de l'Etat.....	111

	Page
XIII - Mission Enseignement scolaire.....	113
<i>Programme Enseignement scolaire public du premier degré.....</i>	<i>114</i>
XIV - Mission Gestion et contrôle des finances publiques.....	119
<i>Programme Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local.....</i>	<i>120</i>
XV - Mission Justice.....	123
<i>Programme Justice judiciaire.....</i>	<i>125</i>
XVI - Missions Médias et Avances à l'audiovisuel public.....	128
XVII - Mission Outre-mer.....	130
XVIII - Mission Politique des territoires.....	132
XIX - Mission Provisions.....	134
XX - Mission Recherche et enseignement supérieur....	135
<i>Programme Vie étudiante.....</i>	<i>138</i>
XXI - Mission Régimes sociaux et de retraite.....	143
XXII - Mission Relations avec les collectivités territoriales.....	145
<i>Programmes 119, 120 et 121.....</i>	<i>147</i>
XXIII - Mission Remboursements et dégrèvements.....	152
<i>Programme 200.....</i>	<i>154</i>
<i>Programme 201.....</i>	<i>155</i>
XXIV - Mission Santé.....	156
<i>Programme santé publique et prévention.....</i>	<i>157</i>
<i>Programme Drogue et toxicomanie.....</i>	<i>162</i>
XXV - Mission Sécurité.....	166
XXVI - Mission Sécurité civile.....	167
XXVII - Mission Sécurité sanitaire.....	168
XXVIII - Mission Solidarité et intégration.....	169

	Page
XXIX - Mission Sport, jeunesse et vie associative.....	171
<i>Programme Sport</i>	173
XXX - Mission Stratégie économique et pilotage des finances publiques.....	177
<i>Programme Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat</i>	179
XXXI - Mission Transports.....	183
<i>Programme Météorologie</i>	185
XXXII - Mission Travail et emploi.....	188
<i>Programme Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques</i>	191
XXXIII - Mission Ville et logement.....	195
<i>Programme Développement et amélioration de l'offre de logement</i>	197
XXXIV - Mission Contrôle et exploitation aériens.....	201
<i>Programme Navigation aérienne</i>	202
Recommandations	205
Conclusion générale	207
Annexe prévue par le code des juridictions financières.....	211
Les autres annexes.....	215
Réponse du Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique	245
Glossaire.....	259

Délibéré

Le présent rapport de la Cour a été établi 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 à l'article L.O. 132-1, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport.

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.

Étaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Pichon, Picq, Sallois, Babusiaux, Mmes Bazy-Malaurie, Cornette, Ruellan, M. Hernandez, présidents de chambre, MM. Collinet, Gastinel, Delafosse, Cieutat, Cretin, Fragonard, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Capdeboscq, de Mourgues, Malingre, Mayaud, Hespel, Hourri, Devaux, Arnaud, Bayle, Bouquet, Adhémar, Gillette, Duret, Ganser, Martin (Xavier-Henri), Bertrand, Monier, Théron, Mme Froment-Meurice, M. Pallot, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Ritz, Frèches, Mme Levy-Rosenwald, MM. Pannier, Moulin, Lebuy, Thelot, Lesouhaitier, Lefas, Lafaure, Morin, Mme Morell, MM. Braunstein, Brochier, Delin, Mme Saliou, M. Levy, Deconfin, Phéline, Tournier, Mmes Darragon, Colomé, Seyvet, MM. Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Mollard, Cossin, Ténier, Sabbe, Maistre, Martin (Christian), Valdiguié, Lair, Hayez, Mme Trupin, MM. Corbin, Ravier, Mme Dos Reis, MM. de Gaulle, Uguen, Mme Carrère-Gée, M. Zerah, conseillers maîtres, MM. Audouin, Pascal, Gleizes, Lemasson, Bille, Zeller, d'Aboville, Limodin, Cadet, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Alventosa, conseiller maître, rapporteur général.

Était présent et a participé aux débats : M. Bénard, Procureur général, assisté de M. Feller, avocat général.

Était présent en qualité de rapporteur et n'a donc pas pris part aux délibérations : M. Belluteau, conseiller référendaire.

Mme Mayenobe, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 25 mai 2007.

Introduction

En votant en 2001 la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le Parlement a renforcé et élargi le rôle constitutionnel d'assistance que la Cour des comptes joue auprès de lui et du Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances.

En effet, la LOLF, qui est pleinement entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, prévoit que la Cour des comptes remet, à partir de 2007, trois documents au Parlement.

Le premier, présenté ci-après, est le rapport, prévu par le 4^o de l'article 58 de la LOLF, sur l'exécution des lois de finances de l'exercice antérieur. Il est « déposé conjointement » au projet de loi de règlement.

Le deuxième, « annexé au projet de loi de règlement », est la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat, prévue par le 5^o de l'article 58 de la LOLF.

Le troisième document est le rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire (*Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*) prévu par le 3^o de l'article 58 de la LOLF, qui procède à une analyse d'ensemble des finances publiques (Etat, collectivités locales, sécurité sociale). Il sera déposé en juin.

Une information budgétaire et comptable défailante

Le présent rapport est le premier qui examine l'exécution budgétaire selon le nouveau cadre défini par la LOLF. Pour le préparer, la Cour a rencontré deux difficultés principales.

La première tient aux lacunes des systèmes d'information budgétaire et comptable. Les innovations introduites par la LOLF ont rendu largement caduc le système informatique de gestion budgétaire et comptable de l'Etat. Sa rénovation est loin d'être achevée, alors même que la loi organique est intégralement applicable depuis le 1^{er} janvier 2006. En effet, suite à l'abandon, quelques mois avant cette date, du projet « ACCORD II », sur lequel devait s'appuyer l'ensemble du traitement comptable des opérations de l'Etat, le gouvernement a décidé de recourir à un dispositif provisoire, dit « palier 2006 », dans l'attente de l'aboutissement d'un nouveau projet (CHORUS). Celui-ci ne commencera à être mis en place, selon les prévisions actuelles, qu'à compter de 2009.

Outre leur impact sur la comptabilité générale¹, les insuffisances des outils de gestion et de restitution de l'information comptable ont perturbé la préparation et la présentation de l'information budgétaire au cours de l'exercice 2006, ainsi que les fonctions d'analyse et de contrôle. Les données sur l'exécution budgétaire n'ont été disponibles qu'à une date exceptionnellement tardive (fin mars 2007 et le 10 mai pour celles relatives aux budgets annexes). De plus, elles ne sont pas suffisamment précises (s'agissant en particulier de la répartition des dépenses par titre) pour autoriser une appréhension tout à fait satisfaisante des résultats. Dès lors, la Cour n'a pas pu vérifier complètement les comptes retraçant les opérations de dépenses et de recettes budgétaires.

Le tableau de financement, qui retrace les ressources et les charges de trésorerie, est, pour sa part, établi sans référentiel comptable approprié et sans raccordement avec les systèmes d'information budgétaire et comptable. Sa cohérence avec les résultats de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale n'est, en l'état, pas assurée.

La seconde difficulté est que la Cour n'a pu appuyer ses analyses relatives aux performances des missions et des programmes que sur des données provisoires et, pour la plupart, incomplètes. En effet, les rapports annuels de performances (RAP) prévus au 4° de l'article 54 et destinés à rendre compte du degré de mise en œuvre des objectifs votés par le Parlement n'ont pas été disponibles dans des délais compatibles avec la préparation du présent rapport.

L'analyse de l'exercice 2006

En dépit de ces difficultés, dont la résolution doit être considérée comme une priorité, le présent rapport, conformément au 4° de l'article 58 de la LOLF, examine d'abord les résultats d'ensemble de la gestion 2006 et les comptes associés et présente ensuite une approche par mission et par programme, notamment - pour la première fois - sous l'angle de la mesure des performances.

S'agissant des résultats, l'article 37 de la loi organique précise que la loi de règlement retrace désormais trois résultats, de manière qu'ils soient chacun approuvés par le Parlement : le résultat budgétaire ; le montant des ressources et des charges de trésorerie qui ont concouru à la réalisation de l'équilibre financier, retracées dans le tableau de financement ; enfin, le résultat en comptabilité générale, appréhendé au moyen du compte de résultat, du bilan et du tableau des flux de trésorerie. Ces trois résultats sont examinés dans une première partie, qui tient compte, pour ce qui concerne le résultat en comptabilité générale, du contenu de la certification des comptes de l'Etat que la Cour publie ce même jour.

1) Cf. les constatations de la Cour sur la certification des comptes de l'Etat.

S'agissant des missions et programmes dont se compose désormais le budget, la Cour a examiné les projets annuels de performances (PAP), annexés au projet de budget, et qui définissent les principaux objectifs poursuivis, assortis de cibles chiffrées et d'indicateurs destinés à mesurer les résultats obtenus, ainsi que les premiers éléments disponibles sur les RAP au titre de l'exécution 2006. La seconde partie de ce rapport rend compte de manière synthétique, par mission et par programme, des principales constatations issues de ces analyses².

Des recommandations sont formulées à la fin de chacune des deux parties et les suites données aux principales recommandations antérieures de la Cour sont analysées dans l'annexe XI.

2) Lorsqu'ils sont cités dans le présent rapport, les intitulés des ministères sont ceux qui correspondaient à l'organisation ministérielle en vigueur en 2006.

PREMIÈRE PARTIE

ANALYSE D'ENSEMBLE DES RESULTATS ET DE LA GESTION BUDGETAIRE

En application du 4° de l'article 58 de la LOLF, la Cour examine d'abord les résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et les comptes associés de l'Etat.

Le chapitre I présente une analyse des trois résultats que le Parlement doit désormais approuver aux termes de l'article 37 de la LOLF : le résultat budgétaire, le tableau de financement retraçant les ressources et les charges de trésorerie et le résultat en comptabilité générale.

Le chapitre II examine l'exécution 2006 au regard de quatre des principaux déterminants de la situation budgétaire et comptable de l'Etat : les effectifs de l'Etat et les dépenses de personnel, qui représentent (hors pensions) plus du tiers des dépenses du budget général ; les charges d'intervention, qui mobilisent plus de 40 % des crédits du budget général ; les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales ; enfin celles entre l'Etat et l'Union européenne.

Chapitre I

Les résultats de l'exercice 2006

Le résultat budgétaire (I) est examiné au regard des modalités de formation de ce solde, c'est-à-dire de l'évolution des recettes et des dépenses, et des conditions générales de l'exécution à l'issue de la première année de mise en œuvre du nouveau cadre budgétaire, y compris du point de vue de la régularité.

Les ressources et les charges de trésorerie sont analysées au travers du tableau de financement (II), sur lequel la Cour formule une appréciation.

Enfin, le résultat en comptabilité générale (III) est appréhendé au moyen du compte de résultat, du bilan et du tableau des flux de trésorerie.

I - Le résultat budgétaire

En matière de gestion budgétaire, la LOLF a induit deux changements principaux :

- elle a modifié le niveau de spécialité des crédits, qui sont désormais regroupés et votés par mission. Une mission est elle-même constituée d'un ensemble de programmes concourant à une politique publique. C'est au niveau du programme (et non plus du chapitre) que sont ouverts les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions confiés à un responsable de programme. Pour la gestion, l'administration a organisé les programmes en budgets opérationnels de programme (BOP) et en unités opérationnelles (UO), qui correspondent généralement à une répartition des moyens au niveau des services de rattachement ;

- les dotations votées en loi de finances, qui ont en principe un caractère limitatif, sont, au sein de chaque programme, globalisées et fongibles (c'est-à-dire que les crédits peuvent changer d'affectation) ; des dispositions particulières sont prévues pour les dépenses de personnel.

C'est dans ce cadre que sont effectuées les opérations de recettes et de dépenses de l'Etat, qui contribuent à la formation du solde budgétaire.

A - L'analyse du solde budgétaire

1 - Le résultat budgétaire

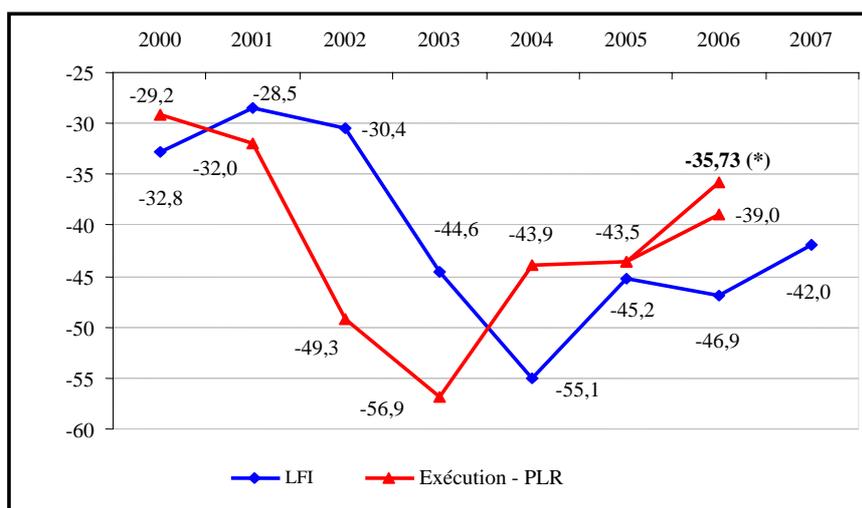
Pour 2006, le déficit du budget de l'Etat s'est établi à 39,0 Md€ inférieur de 8 Md€ à celui prévu en LFI et de 4,5 Md€ à celui de 2005.

Ce montant prend en compte la dépense imputée sur 2006 (3,27 Md€) au titre de la régularisation du calendrier du règlement des pensions des agents de l'Etat³. Sans cette mesure, à laquelle n'a été associé aucun décaissement en 2006, le déficit se serait établi à 35,73 Md€

3) Il n'aurait été possible de rattacher cette dépense à l'exécution 2005 et -partant- de la déduire des dépenses 2006, que si elle avait été prise en compte dans la LFR pour 2005 (ou au plus tard dans la loi de règlement). Dès lors qu'elle figure dans la LFR pour 2006, elle entre dans le calcul du solde de cet exercice. La Cour avait pris acte de ce choix dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2005 (p.220).

Graphique n° 1 - Résultats budgétaires 2002-2007 (hors FMI et FSC)⁴

En Md€



(*) Hors opération de régularisation du calendrier de règlement des pensions.

Source : Cour des comptes, MINEFI

A périmètre et législations constants, les recettes fiscales nettes⁵ (294,2 Md€ y compris les prélèvements sur recettes) ont augmenté de 22,6 Md€ (+8,3 %), tandis que les dépenses nettes, également calculées à périmètre constant (282,9 Md€), n'ont cru que de 1,9 % en euros courants.

Pour la première fois depuis 2001, l'Etat enregistre un solde primaire⁶ fin 2006 proche de l'équilibre (-0,026 Md€ et +3,24 Md€ hors régularisation du calendrier de paiement des pensions). Cela signifie que ses charges courantes n'auront pas été, en 2006, financées par de nouveaux emprunts, mais que ses recettes n'ont pas été suffisantes pour payer une partie au moins des intérêts de la dette.

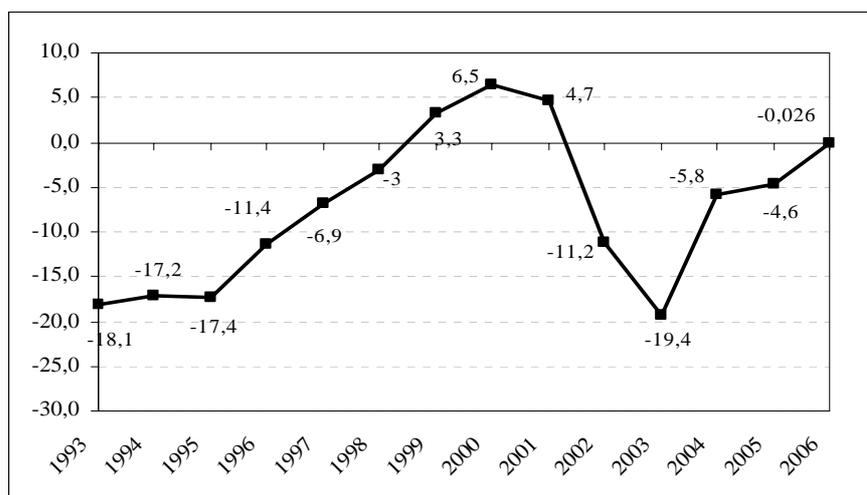
4) Hors opérations avec le fonds monétaire international (FMI) et le fonds de stabilisation des changes (FSC), qui ne donnent lieu à aucun encaissement et décaissement réel.

5) Les recettes nettes sont égales aux recettes brutes, du montant desquelles ont été soustraits les remboursements et dégrèvements d'impôts.

6) Ecart entre les recettes et les dépenses avant paiement des intérêts de la dette.

Graphique n° 2 - Evolution du solde primaire

En Md€



Source : Cour des comptes

Même réduit, le déficit représente encore 13,3 % des dépenses nettes et 12,1 % des recettes nettes.

2 - L'analyse du solde

Plusieurs facteurs ont contribué à limiter l'ampleur du déficit budgétaire.

a) Des dépenses n'ont pas été comptabilisées bien que payées en 2006

A la suite d'une modification du régime fiscal et social des plans d'épargne logement, les demandes de remboursement des primes dues aux banques lors de la clôture par les ménages des dépôts opérés à ce titre ont augmenté en moyenne de 50 % en 2006. L'Etat s'est alors trouvé confronté à la nécessité de faire face à la très forte augmentation des règlements à effectuer par le Crédit foncier de France (CFF), chargé de verser pour son compte les primes précitées. Au lieu d'ouvrir des crédits budgétaires, il a financé ces dépenses au moyen d'une autorisation de découvert auprès du CFF (715 M€ à fin 2006). Cette charge doit figurer pour son intégralité (et non pour les seuls montants ouverts en loi de finances rectificative, soit 220 M€) au nombre des dépenses de l'Etat. Elle a été correctement imputée dans les comptes de comptabilité générale. Elle doit aussi être prise en compte pour le calcul du solde budgétaire. Il y a donc lieu de majorer à ce titre le déficit affiché de 495 M€ (715-220).

Par ailleurs, une partie de l'emprunt contracté en cours d'année pour remédier à l'insuffisance des crédits nécessaires pour couvrir les dépenses de fonctionnement du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) n'avait pas été remboursée à la fin de l'exercice (cf. page 93). Le montant correspondant (36 M€) aurait dû être payé ou comptabilisé en 2006.

Dès lors, une juste présentation du solde budgétaire au terme de l'exercice 2006 doit ajouter 0,531 Md€ au déficit annoncé, qui est ainsi porté à 39,53 Md€ (et à 36,26 Md€ non compris la régularisation des charges de pensions du mois de décembre 2006).

De surcroît, devrait être ajouté le solde des profits et pertes sur opérations de rachat de dettes, dont le montant en comptabilité budgétaire n'était pas disponible à la date du présent rapport (cf. page 41)⁷.

b) Certains reports de charges et restes à payer se sont accrus

Le rapprochement des données de la comptabilité générale, qui décrit les charges restant à payer en fin d'exercice et les dettes non financières, et de celles de la comptabilité budgétaire devrait permettre d'apprécier le montant des dépenses de l'Etat reportées sur 2007. Cependant, ce rapprochement n'est pas encore possible cette année pour quatre raisons :

- le caractère exhaustif du recensement des factures non parvenues n'est pas assuré ;

- les dettes non financières à plus d'un an ne sont pas connues avec précision, sauf celles vis-à-vis de la sécurité sociale⁸ ;

- les notions - budgétaires - de reports de charges et de restes à payer ne s'identifient pas à celles - comptables - de charges à payer et de dettes non financières à plus d'un an : les reports de charges comprennent les factures reçues dans l'année et n'ayant pas donné lieu à ordonnancement ou mandatement, ainsi que les dépenses de guichet qui n'avaient pas été anticipées par un engagement juridique préalable ; les restes à payer, qui n'ont pas d'équivalent en comptabilité générale, correspondent aux autorisations d'engagement (AE) consommées par un engagement juridique sans qu'il y ait eu consommation de crédits de paiement (CP), soit parce que le service fait n'a pas encore été constaté, soit parce que les CP se sont avérés insuffisants ;

7) Le montant connu en comptabilité générale est de 99 M€, y compris les rachats de la Caisse de la dette publique.

8) Celle-ci établit depuis 1997 des comptes en droit constatés recensant ses dettes et ses créances et on peut donc y suivre l'évolution de la dette de l'Etat.

- la comptabilité générale ne connaît pas les AE, car elle n'est mouvementée qu'à compter de la date d'émission du dossier de liquidation ou du mandat, c'est-à-dire au stade de l'exécution de la dépense budgétaire.

Il importe d'engager des travaux pour définir un véritable référentiel de comptabilité budgétaire et assurer son articulation avec le référentiel de comptabilité générale.

Certaines informations peuvent cependant être tirées de la comptabilité générale. Ainsi, les charges à payer de fonctionnement et d'intervention recensées à la clôture de l'exercice 2006 et assimilables à des reports de charges enregistrés dans l'année s'élèvent respectivement à 2,06 Md€ et 7,24 Md€, dont 3,77 Md€ à l'égard des organismes de sécurité sociale¹⁰, soit un total de 9,3 Md€. Ce montant, qui correspond à la définition des reports de charges, doit être rapproché des montants par mission qui ont pu être identifiés dans la comptabilité budgétaire.

Ils atteignent 2,01 Md€ (montant cependant en diminution de 61 % depuis 2004), pour la mission **Défense**. Pour la mission **Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales**, les charges impayées ont crû de 359 M€ en 2005 à 611 M€ en 2006, notamment au titre de la prime aux bâtiments d'élevage, du programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole ou de l'hydraulique agricole. Sur la mission **Sécurité sanitaire**, les retards de paiement atteignent 101 M€ au titre du programme *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, en particulier sur le service public de l'équarrissage et la lutte contre les encéphalopathies spongiformes transmissibles. Sur la mission **Ville et logement**, l'absence d'inscription de crédits en LFR au titre des aides personnelles au logement a provoqué un report de charges estimé à 300 M€. Sur la mission **Outre-mer**, le montant des impayés est compris dans une fourchette allant de 310 à 400 M€ au titre, notamment, d'engagements contractuels et du logement social. La sous-estimation, en LFI 2006, des crédits du programme *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* a conduit à majorer la dette de l'Etat à l'égard de la SNCF, qui atteignait 200 M€ au 31 décembre 2006. Enfin, les impayés de l'Etat à l'égard des organismes de logement social et du fonds d'intervention pour la ville (FIV-INV) s'élevaient respectivement, fin 2006, à 196 M€ et à 130 M€.

9) Hors charges de personnel.

10) Les charges à payer comprennent aussi les restants à verser sur l'année 2007 des bourses sur critères sociaux de la période scolaire 2006/2007 pour 0,25 Md€ et les engagements de l'Etat à l'égard des offices pour 0,13 Md€, qui ne rentrent pas dans le champ des reports de charges.

Outre les reports de charges, doivent être prises en compte les dettes à plus d'un an qui sont classées en restes à payer et représentent un montant du même ordre de grandeur. En effet, leur recensement, opéré en comptabilité générale, aboutit à un total de 5,22 Md€ à l'égard des caisses de sécurité sociale et de 4,31 Md€ à l'égard des autres créanciers (y compris collectivités territoriales), soit un total de 9,53 Md€. Dès lors que ces dettes figurent au passif du bilan de l'Etat, elles constituent des dépenses obligatoires qui auraient dû ou devront donner lieu à l'ouverture de crédits.

La signification des 9,3 Md€ de charges à payer assimilables à des reports de charges et des 9,53 Md€ de dettes à plus d'un an est incertaine au regard du solde budgétaire. Pour les charges à payer, l'incapacité des administrations à indiquer la date juridique d'exigibilité de la plupart de ces sommes ne permet pas d'apprécier avec précision celles d'entre elles qui auraient dû impérativement être comptabilisées sur l'exercice budgétaire 2006. Pour les dettes à plus d'un an, il est probable que certaines ont déjà donné lieu à consommation d'AE.

Des progrès significatifs doivent être accomplis rapidement pour rendre disponible une information fiable sur le montant des dépenses reportées d'une année sur l'autre.

Toutefois, les informations budgétaires disponibles et les recoupements, même partiels, possibles avec la comptabilité générale de l'Etat et celle des organismes de sécurité sociale mettent en lumière le montant élevé des charges à payer et des dettes à plus d'un an à fin 2006. Ils montrent aussi que, dans des cas importants comme la sécurité sociale (5,8 Md€ contre 5,3 Md€ fin 2005), les impayés se sont accrus à fin 2006 par rapport à 2005.

c) Plusieurs mesures exceptionnelles ont contribué à limiter le déficit

L'anticipation du calendrier d'encaissement de certaines recettes

La gestion 2006 a été marquée par une nouvelle modification du régime de l'impôt sur les sociétés : la loi de finances rectificative de fin d'année a accru la part de l'acompte d'impôt sur les sociétés qui avait été créé à titre exceptionnel en 2005 et qui a été pérennisé en 2006. Cette mesure a induit une recette totale de 3,9 Md€ au cours de l'exercice 2006, soit +1,6 Md€ par rapport à 2005.

En outre, la décision de percevoir les redevances des fréquences radioélectriques l'année d'encaissement des revenus des entreprises a

conduit à encaisser en 2006 deux années de redevance, soit un gain de 150 M€¹.

Un acompte sur le dividende de 2007 a également été perçu sur la société de valorisation financière et immobilière (SOVAFIM) (cf. page 20)

Il y a donc eu simultanément report de certains décaissements (cf. supra) et anticipation de certains encaissements.

La mobilisation de ressources hors du budget de l'Etat

Enfin, le solde du budget de l'Etat au 31 décembre 2006 a bénéficié de la mobilisation partielle, à hauteur de 4,75 Md€, du solde de trésorerie excédentaire de l'Etat dans les comptes de plusieurs opérateurs publics (NATEXIS (316 M€), COFACE (2 500 M€), Caisse d'épargne (748 Md€²), Caisse des dépôts et consignations (706 M€³), fonds de gestion d'accession sociale (1 400 M€)). A titre de comparaison, les recettes diverses correspondantes s'étaient élevées à 3,53 Md€ en 2005, soit 1,22 Md€ de moins.

B - Les recettes de l'Etat

En 2006, les recettes nettes de l'Etat (hors remboursements et dégrèvements d'impôts) ont atteint, à périmètre et législation constants, 322,54 Md€, dont 294,2 Md€ au titre des recettes fiscales, 24,78 Md€ au titre des recettes non fiscales et 3,56 Md€ au titre des fonds de concours.

1 - Les recettes fiscales

L'évolution des recettes fiscales a été notamment marquée en 2006 par des transferts de ressources aux collectivités territoriales et surtout aux organismes de sécurité sociale, ainsi que, dans une moindre mesure, par une adaptation du régime de l'impôt sur les sociétés.

a) La part de l'impôt sur les sociétés dans la hausse des recettes fiscales à législation constante

Le dynamisme des recettes a été sous-estimé lors de la construction de la LFI pour 2006 et l'exécution a dépassé la prévision de 10,2 Md€. Le principal facteur en est l'évolution de l'impôt sur les sociétés, dont le

11) Incidence du renouvellement des licences GSM et SFR comprises.

12) 525 M€ au titre de la rémunération de la garantie accordée par l'Etat et 223 M€ au titre de la garantie accordée à la Caisse nationale.

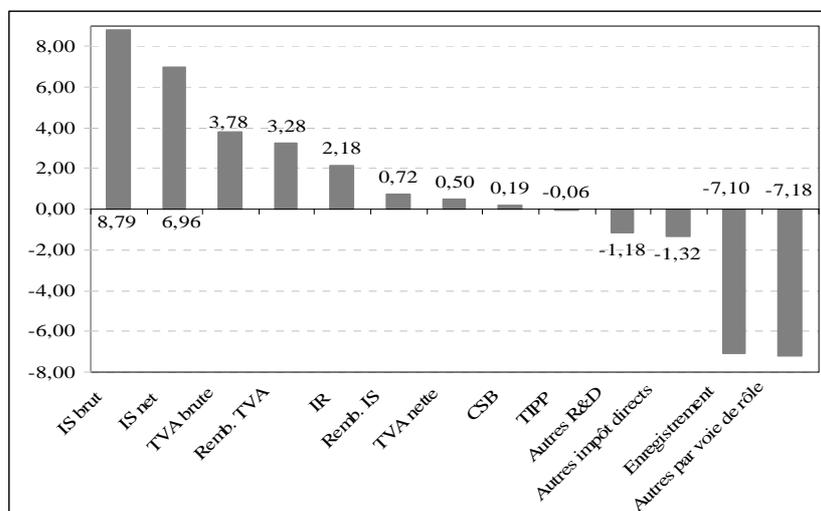
13) Prélèvement sur les fonds d'épargne.

rendement net a cru de 17 %. La croissance du produit de l'IS et de la contribution sur les bénéfiques (CSB), estimée à 3,2 Md€ à périmètre et législation constants, a été en réalité de 8,4 Md€ En tenant compte des décalages sur les aménagements de droits, le différentiel pour le seul IS est de 6,4 Md€ Il résulte pour environ les deux tiers de la progression du bénéfice fiscal 2005 (+ 14 %) et pour un tiers de la modification précitée du régime des acomptes. L'IS représente désormais 18 % des recettes nettes, contre 15 % en 2005 et 14,7 % en 2004.

Les impôts de moindre rendement (autres impôts directs perçus par voie de rôle, autres impôts directs et taxes assimilées et droits d'enregistrement, timbre et autres contributions et taxes indirectes) ont vu leur produit significativement diminuer en 2006, en raison notamment des transferts de recettes aux organismes de sécurité sociale et aux collectivités territoriales (15 Md€ environ). Ces évolutions accroissent la part des principaux impôts (impôts sur le revenu et sur les sociétés ; TVA) dans les recettes de l'Etat.

Graphique n° 3 - Variation du produit des impôts entre 2005 et 2006

En Md€



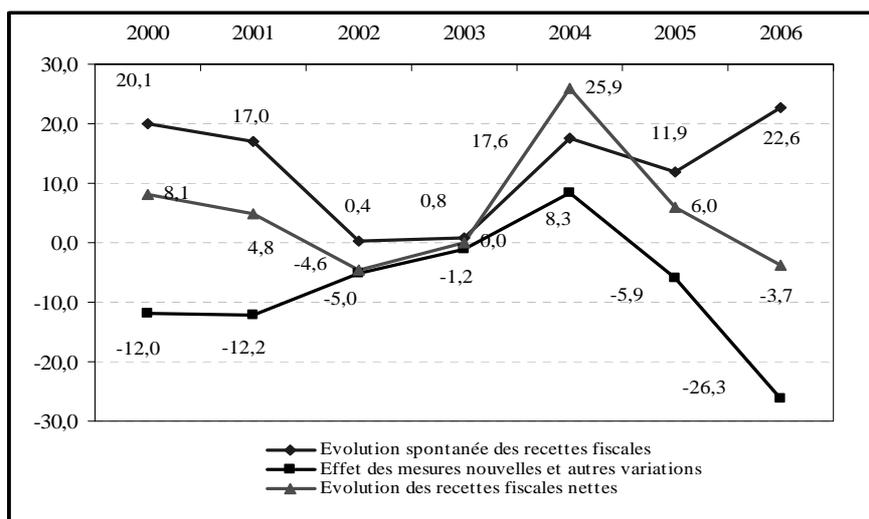
Source : Cour des comptes

b) Des recettes fiscales dynamiques, dont une part a été transférée aux autres administrations publiques

A législation et périmètre constants, les recettes fiscales nettes, hors remboursements et dégrèvements (72,3 Md€), s'établissent en 2006 à 294,2 Md€, en hausse de 8,3 % (+22,6 Md€), on l'a vu, deux fois plus rapide que celle du PIB en valeur.

Graphique n° 4 - Illustration du dynamisme des recettes

En Md€

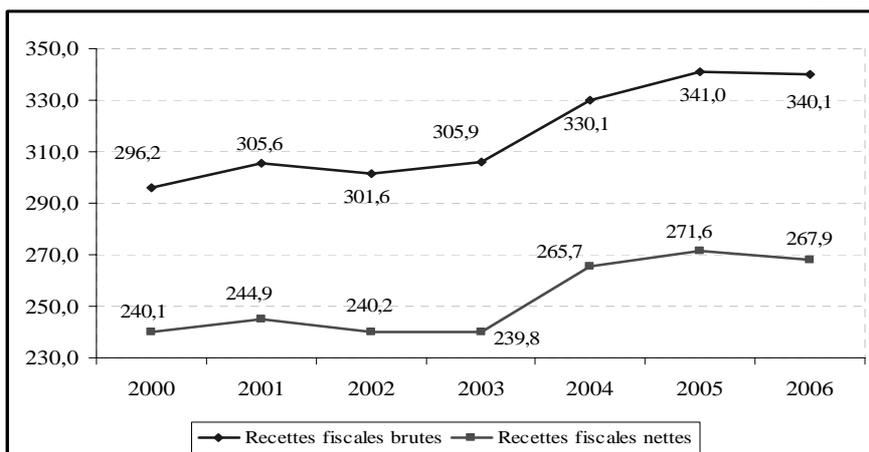


Source : Cour des comptes

Si l'on prend en compte l'incidence des mesures nouvelles et des transferts de ressources opérés en 2006 (-26,3 Md€ dont 19,5 aux organismes de sécurité sociale et 0,75 aux collectivités territoriales), les recettes fiscales nettes s'élèvent à 267,9 Md€, en retrait de 1,37 % ; leur montant brut passe à 340,1 Md€(-0,27 %).

Graphique n° 5 - Evolution des recettes fiscales brutes et nettes

En Md€



Source : Cour des comptes

c) *Un fort décalage entre la prévision et l'exécution des recettes*

Le montant des recettes fiscales recouvrées en 2006 témoigne de l'inadaptation des prévisions initiales.

En effet, si les évaluations des recettes de 2005 faites à l'été 2005 et servant de base aux prévisions pour 2006 se sont avérées assez justes, l'écart en exécution a atteint 4,3 % pour les recettes brutes (14 Md€) et 3,94 % pour les recettes nettes (10,2 Md€).

L'écart avec les prévisions de la LFI est du même ordre que les maxima des années antérieures.

Tableau 1 : Ecarts de prévision¹⁴ pour les recettes fiscales nettes

En Md€

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
4,70	11,36	-3,95	-10,51	-8,92	9,45 ¹⁵	-0,51	10,15

Source : Cour des comptes

Une grande partie de l'écart provient, comme indiqué précédemment, d'une sous-estimation de l'impôt sur les sociétés.

Pour la TVA (recettes brutes), l'écart à la prévision, qui a été de 3,5 Md€ en 2006 (recouvrements de 166,27 Md€ soit + 2,33 % par rapport à 2005), est le deuxième en importance depuis 1999. Si on inclut les montants transférés aux organismes de sécurité sociale, le produit de la TVA s'établit à 172,1 Md€(+5,9 %). Seule la hausse comparativement plus forte des remboursements et dégrèvements de TVA a limité l'impact de ce dynamisme sur les recettes nettes (+ 0,39 %).

A l'inverse, l'écart (1,14 Md€) entre la prévision et le recouvrement de l'impôt sur le revenu (respectivement en baisse de 4,48 % et de 3,87 % par rapport à 2005), est l'un des plus faibles de la décennie.

La Cour a établi deux indicateurs afin d'apprécier respectivement la qualité de la prévision des recettes fiscales et l'impact des erreurs sur ces prévisions. Celui qui porte sur la qualité des prévisions est calculé, pour un impôt donné, en divisant l'écart à la prévision¹⁶ par le taux de progression effectif du produit de cet impôt. Plus l'indice est proche de

14) Exécution – Prévision en PLF.

15) L'année 2004 a été marquée par une hausse très importante des recettes fiscales (+10,8 %), non anticipée en LFI, due à une évolution atypique de la TVA.

16) Exprimé en pourcentage.

zéro, meilleure est la prévision. Lorsque l'indice est supérieur à 1, la prévision est de moins bonne qualité¹⁷. Si on applique cet indicateur à la gestion 2006, l'indice de qualité globale des prévisions de recettes fiscales est de 2,8, ce qui traduit une performance médiocre.

Le second indice vise à pondérer le précédent, en évaluant, pour chaque impôt, l'impact de l'erreur de prévision sur le total des écarts constatés pour l'ensemble des impôts. Ce total est celui des écarts constatés en valeur absolue (somme des plus et des moins), soit 20,7 Md€ en 2006, et non le solde des décalages en plus et en moins, qui est de 10,2 Md€¹⁸ en 2006.

Ces indicateurs n'ont pas pour objectif de mesurer la qualité globale des prévisions de recettes, mais l'écart pour chaque impôt entre prévision et réalisation¹⁹.

Si on croise les résultats obtenus, l'analyse des risques d'écart entre la prévision et l'exécution s'établit comme suit pour 2006 :

Tableau 2 : Grille d'analyse de la prévision pour 2006

En encadré en gras : zone de risque

Indice de qualité de la prévision	Indice d'impact de la prévision (a)		
	Impact faible (0 à 5 %)	Impact substantiel (5 à 15 %)	Impact fort (plus de 15 %)
Mauvaises prévisions (plus de 1,5)	TIPP (PLF)	TIPP (LFR)	
Prévisions de qualité médiocre (0,5 à 1,5)	ISF (PLF)	TVA nette (PLF)	Impôt sur les sociétés net (PLF)
Prévisions fines (0 à 0,5)	TVA nette (LFR) ISF (LFR)	Impôt sur le revenu (PLF et LFR)	Impôt sur les sociétés net (LFR)

(a) impact de l'écart de prévision pour un impôt sur le total des écarts constatés.

17) Si l'évolution du produit ou le décalage de prévision est inférieur à 1 %, c'est, par construction, cette limite de 1 % qui est retenue.

18) 6,1 Md€ par rapport aux chiffres de LFR.

19) Pour cette raison, ils n'entendent pas prendre en compte les effets du cycle économique, ni raisonner à périmètre constant.

Les prévisions de la LFR ont été meilleures que celles de la LFI pour la TVA, l'IS et l'ISF. De ce fait, la part relative de la TIPP²⁰ a été plus forte dans l'écart global entre la prévision de la LFR et l'exécution.

2 - Les recettes non fiscales et les fonds de concours

a) D'importantes variations de périmètre

Le montant des recettes non fiscales et des fonds de concours a atteint 28,34 Md€ contre 44,29 Md€ en 2005 (-35,4 %). A périmètre constant, les recettes non fiscales s'élèvent à 24,78 Md€ (-4,2 %). Les prévisions de LFI se sont avérées globalement fiables, même si des écarts sensibles sont constatés sur certains titres de recettes.

La hausse des revenus des exploitations industrielles et commerciales et des établissements à caractère financier (+54,8 % à périmètre constant) s'explique par la forte progression des versements de dividendes, prélèvements et contributions assimilées.

Du fait de la création du compte d'affectation spéciale « pensions », les retenues et cotisations sociales de l'Etat ne comprennent plus que les prélèvements du budget général sur les montants perçus par les conservateurs des hypothèques en sus des droits d'enregistrement (530 M€ soit -29 M€). Enfin, les recettes diverses (6,79 Md€) baissent de 25,8 % par rapport à 2005.

A partir de 2006, la comptabilisation en compte de tiers des subventions versées par les fonds structurels européens pour les opérations dont l'Etat n'est pas maître d'ouvrage réduit les recettes de fonds de concours d'environ 2 Md€

b) Les conditions de gestion des recettes non fiscales

Plusieurs anomalies ont été relevées au cours des vérifications faites par la Cour : des trop-perçus sur titres ont été comptabilisés en produits par anticipation, alors que le délai de réclamation n'était pas prescrit²¹ ; des intérêts sur créances ont été enregistrés en produits divers alors qu'aucun justificatif ne retrace les dites créances²² ; ont également persisté des pratiques de compensation de recettes des régies devant revenir au budget

20) Le MINEFI fait valoir qu'il pourrait s'agir d'un phénomène provisoire, lié à l'aménagement du calendrier de dépôt des déclarations qui a accompagné la régionalisation de la taxe.

21) Constatation d'un profit global estimé à 90 M€ pour l'ensemble des trésoreries générales.

22) Constatation par l'Agence comptable des services industriels de l'armement de produits divers d'un montant d'intérêts en provenance des Etats-Unis de 4,3 M€

général et de dépenses à verser aux régies, qui sont contraires au principe comptable de non compensation des charges et des produits applicable aussi bien à la comptabilité budgétaire qu'à la comptabilité générale²³ ; de plus, pour des raisons de calendrier, le produit des cessions immobilières du mois de décembre supérieures à 2 M€ n'a pas pu être rattaché à l'exercice 2006 et donnera lieu à une régularisation en 2007²⁴. La Cour rappelle que les pratiques de compensation de dépenses et de recettes budgétaires entre le budget général et toute entité tierce, qu'elle ait ou non la personnalité morale, sont strictement prohibées par la LOLF.

En outre, la finalité de certaines opérations paraît contestable. Par exemple, un acompte sur dividende de 170 M€ a été versé par la Société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), créée par l'article 63 de la LFI pour 2006 pour réaliser les stocks immobiliers de la société « Réseau ferré de France », par anticipation d'une recette qui aurait dû normalement intervenir en 2007. De surcroît, cette recette correspond à une plus-value latente dans les comptes de RFF, ainsi transférée à l'Etat.

De même, le prélèvement exceptionnel de 1,4 Md€ effectué sur le fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS) apporte une rentrée immédiate mais va exiger la mise en place d'un provisionnement des risques et d'un suivi des engagements hors bilan.

Enfin, comme en témoignent les écarts entre la LFI et l'exécution, les conditions dans lesquelles peuvent intervenir des prélèvements de l'Etat, quelle qu'en soit la nature, ne sont pas assez précises. Tel est le cas, par exemple, des prélèvements (cf. supra) opérés en 2006 sur le compte Etat géré par la COFACE (2,5 Md€ de prélèvement pour 2 Md€ prévus) et sur les fonds d'épargne (1,45 Md€ pour 1,85 Md€²⁵).

Même s'il est nécessaire de distinguer, parmi les prélèvements opérés, ceux qui s'appliquent à des éléments de trésorerie dont il est légitime qu'ils puissent contribuer à réduire le déficit budgétaire et ceux qui revêtent un caractère contestable²⁶, il convient qu'ils soient mieux encadrés. Les règles prudentielles applicables pour la constitution des réserves ou des fonds de garantie devraient être exposées dans les documents budgétaires et dans le compte général de l'Etat²⁷.

23) Comptabilisation de la taxe nucléaire de base après versement de 4 M€ au profit de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire.

24) A cet égard, d'importantes cessions effectuées au cours de l'exercice (pour un total de 234 M€ au total) n'étaient pas encore réparties au 31 décembre 2006.

25) Cf. les constatations de la Cour sur la certification des comptes de l'Etat.

26) Tels ceux, cités précédemment, relatifs à la SOVAFIM ou au FGAS.

27) Cf. certification des comptes de l'Etat, publiée ce jour.

c) Les fonds de concours et assimilés

Estimées en LFI pour 2006 à 4,02 Md€ les recettes des fonds de concours et des attributions de produits se sont élevées à 3,56 Md€ dont 3,38 Md€ pour les fonds ordinaires et spéciaux et 0,18 Md€ pour les fonds de coopération internationale. Au 31 décembre 2006, les titres émis restant à recouvrer s'établissaient à 3,49 Md€, dont 2,94 Md€ pour le seul ministère en charge de la mission *Transports*.

La LOLF maintient la procédure des fonds de concours et réaffirme le principe du respect de l'intention de la partie versante en introduisant une distinction, 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).

Une certaine confusion semble persister cependant entre ces deux catégories, bien que les conséquences budgétaires diffèrent entre l'une et l'autre catégories (les crédits issus de fonds de concours sont reportables tandis que les crédits au titre des attributions de produits ne le sont que dans la proportion de 3 %). En outre, la nomenclature est très dispersée et nuit à la bonne compréhension de l'exécution budgétaire.

Le décret du 11 janvier 2007 pris pour l'application du II de l'article 17 de la LOLF relatif à la définition des règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours apporte des clarifications. Il laisse cependant subsister deux incertitudes.

Tout d'abord, il rappelle l'obligation pour chaque ordonnateur d'établir un compte-rendu de gestion à adresser à la partie versante à la fin de chaque exercice budgétaire et la possibilité de reversement de fonds en cas d'abandon de l'opération ou lorsqu'un excédent de versement apparaît à la clôture de celle-ci. Mais aucune précision n'est donnée sur la manière d'assurer l'adéquation, en comptabilité ou en gestion, entre la perception des fonds et leur utilisation. Dans les faits, il s'avère impossible de procéder à une corrélation, par programme, entre, d'une part, les fonds et attributions de produits et, d'autre part, les dépenses que ceux-ci sont censés financer.

En second lieu, le décret est muet sur les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n°94-351 DC du 29 décembre 1994 interdisant le rattachement de dépenses aux fonds de concours ou attributions de produits en vue de financer des dépenses pérennes de l'Etat, notamment salariales.

L'Etat doit se doter des moyens de contrôler le respect de l'intention de la partie versante dans l'utilisation des fonds de concours.

C - Les dépenses de l'Etat

1 - Présentation des dépenses

a) Un niveau d'information dégradé sur les crédits et les dépenses

Comme on pouvait le craindre²⁸, l'information disponible sur le premier budget exécuté selon la LOLF s'est dégradée par rapport aux années précédentes.

La reconstitution de l'exécution budgétaire à réglementation constante est en effet impossible en l'absence de table de passage entre le dispositif de l'ordonnance de 1959 et celui de la LOLF. Les données disponibles présentent donc une discontinuité sur la période récente, ce qu'un système d'information adéquat aurait dû permettre d'éviter.

De même, l'articulation entre le projet de loi de finances (PLF), le budget voté et l'exécution budgétaire ne peut être aisément reconstituée. Le projet de budget et ses annexes fournissent un niveau d'information satisfaisant sur les intentions du gouvernement. Mais la LFI et le décret de répartition des crédits votés comportent, eux, surtout des indications globales : les plafonds d'autorisations d'emplois par ministère ; le total des crédits ouverts par mission ; la répartition par programme ou dotation et, le cas échéant, la fixation des crédits du titre 2 ou les charges de personnel. Il n'existe plus de documents relatifs au budget voté, donnant la répartition fine des crédits par nature et par destination. Ni le PAP (qui n'inclut pas les amendements au projet de loi de finances, dont l'incidence peut ne pas être négligeable), ni le « document de programmation budgétaire initiale » ne peuvent en tenir lieu.

b) Les dépenses de l'Etat en 2006

Pour le budget général, les comptes spéciaux et les budgets annexes, la loi de finances pour 2006 ouvrait des crédits bruts²⁹ à hauteur de 499,2 Md€ en autorisations d'engagement (AE), et 489,1 Md€ en crédits de paiement (CP) contre 433,8 Md€ (opérations définitives et temporaires) en LFI pour 2005³⁰, soit +55,3 Md€

28) Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2005.

29) Les données brutes incluent les remboursements et dégrèvements (72,3 Md€ en exécution 2006) et, jusqu'en 2005, les recettes en atténuation des charges de la dette.

30) Cet écart s'explique pour moitié (31 Md€) par un double compte sur le budget général et les comptes spéciaux au titre de la création en 2006 du compte d'affectation spécial Pensions.

L'exécution 2006 (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux) s'est élevée à 522,8 Md€ en AE (4,7 % de plus qu'en LFI) et à 550,1 Md€ en CP, données brutes (12,4 % de plus qu'en LFI³¹). Ces données incluent le montant précité de 3,27 Md€ au titre des charges de pensions de décembre 2005, non comptabilisé en 2005 et ouvert en LFR fin 2006. Hors cette mesure, l'écart est de 4 % entre les AE ouvertes en LFI et celles constatées en exécution, et de 11,7 % pour les CP.

Tableau 3 : Répartition des dépenses de l'Etat par nature³²

En Md€

Titres	LFI 2006		Exécution 2006		LFI 2007	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1- Pouvoirs publics	0,87	0,87	0,03	0,87	0,92	0,92
2- Personnel	157,95	157,95	163,46	163,46	162,40	162,40
3 – Fonctionnement	34,53	32,12	43,62	40,05	34,97	33,20
4- Dette	39,03	39,03	38,95	82,01	39,19	39,19
5- Investissement	15,40	13,99	33,09	12,97	13,73	13,65
6- Interventions	142,71	136,93	149,15	142,49	143,06	141,71
7- Opérations financières	106,71	106,19	94,21	106,28	101,80	101,58
Non affecté			-1,66			
Total	497,19	487,07	520,88	548,13	496,07	492,66
y.c. budgets annexes	499,23	489,07	522,84	550,11	497,93	494,45

Budget général et comptes spéciaux, y compris ceux non dotés en LFI.

La répartition des dépenses en fonction de leur finalité, qui résulte directement de l'architecture budgétaire mise en place en application de la LOLF, témoigne de leur forte concentration : 3 des 34 missions du budget général (*Remboursements et dégrèvements, Enseignement scolaire, Engagements financiers de l'Etat*) concentrent la moitié des CP

31) Pourcentage réduit à 2,3 % si l'on fait abstraction des comptes spéciaux non dotés de crédits en loi de finances – comptes de commerce et comptes d'opérations monétaires. Pour 16 missions du budget général sur 34, le montant des CP consommés est inférieur à celui ouvert en LFI.

32) Le tableau n°I en annexe au présent rapport présente la répartition par mission du budget général des crédits ouverts en LFI pour 2006, ainsi que des consommations d'AE et de CP.

consommés en 2006, pour des montants respectifs de 72,2, 59,4 et 40,8 Md€ Inversement, 7 missions mobilisent moins de 500 M€³.

La répartition par nature des consommations d'AE et de CP traduit le poids des charges de personnel (30 % du total en CP), mais aussi des dépenses d'intervention (26 %), qui pour cette raison feront l'objet d'un examen particulier au chapitre II, et de celles liées à la dette (15 %).

L'exécution des dépenses de l'Etat au cours de l'exercice 2006 a été marquée en particulier par certaines sous-évaluations significatives en LFI et en LFR.

Par exemple, outre les insuffisances - déjà relevées par la Cour - au titre notamment des opérations extérieures, des opérations de maintien de la paix ou du fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA), les dépenses d'épargne-logement qui figurent dans la mission **Engagements financiers de l'Etat** étaient évaluées en LFI à 1,2 Md€, alors que la dépense réelle a atteint, comme indiqué précédemment, 1,9 Md€⁴, en raison du mouvement de désépargne consécutif à la modification du régime fiscal et social des plans d'épargne-logement effectuée en loi de finances et en loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

Par ailleurs, la comptabilisation, logique, en compte de tiers, à partir de 2006, des subventions versées au titre des fonds structurels européens pour les opérations dont l'Etat n'est pas le maître d'ouvrage a réduit la dépense budgétaire de 2 Md€ environ.

2 - La norme de progression des dépenses

a) Le respect formel de la norme de dépenses en 2006

Le projet de loi de finances pour 2006 reposait sur une hypothèse de stabilité en volume des dépenses de l'Etat par rapport aux prévisions inscrites dans la LFI pour 2005, soit une hausse de 1,8 % en euros courants⁵. Le respect de cette norme au cours de l'exercice 2006

33) Il s'agit des missions **Provisions, Médias, Ecologie et développement durable, Santé, Sécurité civile, Conseil et contrôle de l'Etat, Direction de l'action du Gouvernement**.

34) Ce montant doit être pris en compte dans son intégralité pour calculer le solde budgétaire pour 2006 (cf. supra).

35) La LFI pour 2007 a été établie avec l'objectif que les dépenses (268,3 Md€) croissent « à un rythme inférieur de 1 point à l'inflation », soit +0,8 % en euros courants.

s'apprécie par référence au total des dépenses nettes du budget général prévues en LFI pour 2006 (266,1 Md€)³⁶.

Pour calculer l'évolution réelle des dépenses, il faut prendre en compte les changements de périmètre intervenus en 2006, soit :

- ceux figurant en annexe au PLF, qui aboutissent à une baisse globale des dépenses de 10,1 Md€;

- ceux qui, bien que ne figurant pas dans l'annexe précitée, ont modifié les conditions d'appréciation de l'évolution des dépenses en 2006 par rapport à 2005. Tel est le cas de la mesure, inscrite dans la LFI pour 2006, qui a substitué aux versements aux organismes de sécurité sociale, effectués jusqu'alors sur le budget de l'Etat, une affectation de recettes fiscales. Cette mesure ayant réduit le champ des dépenses imputées sur le budget de l'Etat à compter de 2006, il convient -pour que la mesure de l'évolution d'une année sur l'autre soit significative- de soustraire de la dépense 2005 le montant versé à ce titre (17,1 Md€).

Tableau 4 : Evolution des dépenses nettes

En Md€

	2005	2006
Dépenses nettes du budget général ³⁷	294,2	272,8 ³⁸
Variation en euros courants	+2,0 %	-7,2 %
Variation en euros constants	+0,2 %	-8,9 %
Effet de périmètre dépenses (annexe au PLF)	+0,4	+10,1
Effet de périmètre dépenses (hors annexe PLF)	-17,1	
Dépenses nettes à périmètre constant	277,5	282,9
Variation en euros courants	+2,2 %	+1,9 %
Variation en euros constants	+0,4 %	+0,1 %

Source : Cour des comptes

L'objectif de stabilité des dépenses nettes à périmètre constant a été quasiment respecté en 2006. Ces résultats posent, toutefois, la question de la définition et du mode de calcul de la norme de progression des dépenses.

36) Dépenses brutes (334,5 Md€) moins remboursements et dégrèvements (68,5 Md€).

37) Y compris les dépenses sur fonds de concours.

38) Y compris la mesure de régularisation des pensions au titre de décembre 2005 (3,27 Md€).

b) Une norme de dépenses de l'Etat à la signification limitée

Outre son utilité au regard de la conduite des finances publiques (et notamment de la soutenabilité des dépenses à moyen terme) dans une situation où persiste un déficit budgétaire important, la définition de la norme (dont les effets sont cumulatifs d'une année sur l'autre) constitue un élément important de suivi et de maîtrise de l'exécution budgétaire. Elle permet en effet de découpler le pilotage des dépenses de celui des recettes, de progresser dans la qualité de la programmation initiale et de constituer un référentiel partagé pour la préparation et l'exécution du budget.

Elle a d'ores et déjà contribué à une meilleure appréhension des dépenses de l'Etat et facilité le ralentissement - récent - de leur augmentation. Cependant, il est indispensable de réaliser une nouvelle étape en ce sens afin que le périmètre couvert par la norme corresponde mieux à la réalité de la dépense publique.

En effet, si le gouvernement a, dans la période récente, durci l'objectif affiché, la norme de dépenses a porté en 2006 sur 272,8 Md€ (montant des dépenses nettes du budget général et sans compter les prélèvements sur recettes), à comparer aux 550,1 Md€ de dépenses brutes totales.

La norme - dont il convient de rappeler qu'elle est purement conventionnelle - constitue donc en l'état actuel des choses un indicateur partiel de l'évolution des dépenses. Pour être pleinement significatif, son calcul devrait s'appliquer à certaines autres dépenses qui ne sont aujourd'hui pas prises en compte.

Le financement extrabudgétaire de dépenses de l'Etat

Plusieurs dépenses incombant au budget de l'Etat ont été financées en 2006 au moyen de ressources extrabudgétaires, allégeant d'autant le montant pris en compte pour le calcul de la norme :

- un prélèvement (350 M€) sur les fonds propres des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) pour rembourser une avance de la caisse des dépôts et consignations contractée pour régler des impayés sur subventions aux organismes de logement social ;

- l'avance de trésorerie mobilisée par l'Etat auprès du Crédit foncier de France pour couvrir le surcroît des primes d'épargne logement (cf. supra) pour un montant de 495 M€;

- la couverture par l'emprunt de certaines charges supportées par le CNASEA en substitution de la subvention du budget général ; le montant non remboursé avant la fin de l'exercice, qui n'a donc pas été pris en compte dans les dépenses de l'Etat, s'élevait à 36 M€

La répartition entre budget général et comptes spéciaux

Telle qu'elle est actuellement établie, la norme est très sensible à toute modification de la répartition des charges entre le budget général et les comptes spéciaux, notamment ceux qui sont dotés de crédits en loi de finances (comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers). Par exemple, à compter de 2006, les charges de pensions (10,02 Md€) ont été imputées sur un compte d'affectation spéciale. Il serait justifié que la norme s'applique aux opérations des comptes spéciaux donnant lieu à l'ouverture de crédits budgétaires, à l'exception d'éventuels doubles comptes (par exemple, la dotation du budget général au CAS Pensions) et de l'utilisation des recettes de privatisation pour désendetter l'Etat (soit 13 des 17 Md€ du CAS Participations financières de l'Etat). Pour les comptes de commerce et comptes d'opérations monétaires, pour lesquels la LFI n'ouvre pas de crédits mais autorise un découvert, seul leur solde devrait être pris en compte dans la norme.

L'impact des affectations de recettes

La pratique de l'affectation de recettes à des démembrements de l'Etat a pris en 2006 une ampleur particulière. Elle permet de procurer des ressources à des entités chargées de mettre en œuvre des politiques publiques, mais aussi de réduire les concours budgétaires mobilisés à cet effet. Il peut pourtant ne pas y avoir de différence de nature entre une politique publique financée directement sur crédits budgétaires et une autre mise en œuvre par un « opérateur » financé par un concours budgétaire ou par une taxe affectée par l'Etat³⁹. Par rapport à 2004, ce type d'affectations de recettes a augmenté de plus de 50 % en euros courants, passant de 112,9 à 172,8 Md€ dans le projet de loi de finances pour 2007. En 2006, elles ont représenté 165,4 Md€ (60 % des dépenses nettes du budget général)⁴⁰.

39) Le tableau n°III porté en annexe au présent rapport retrace l'évolution des impôts affectés à des personnes morales autres que l'Etat (source : fascicule « Voies et moyens » du projet de loi de finances).

40) Ce montant très agrégé correspond à la définition donnée par l'article 51 (1°) de la LOLF.

Par exemple, la diminution des concours aux « opérateurs » rattachés à la mission *Ecologie et développement durable* a été plus que compensée par l'augmentation des recettes qui leur sont affectées. Pour l'ADEME, le Conservatoire du littoral et l'Office national des forêts, les subventions ont décru de 296,5 M€ en 2005 à 93,4 M€ en 2007, mais les taxes affectées passaient dans le même temps de 0 à 248,5 M€. De ce point de vue, il serait justifié que l'équivalent du montant des taxes affectées soit pris en compte dans la norme de dépenses, afin de neutraliser les effets de substitution à des dépenses financées directement sur crédits budgétaires.

Dans une hypothèse intermédiaire pourrait ne pas être retenu l'équivalent du montant des taxes affectées au secteur social (119,7 des 165,4 Md€ recensés pour 2006 dans le PLF pour 2007) et à la formation professionnelle (7,16 Md€).

Le traitement des remboursements et dégrèvements

Les remboursements et dégrèvements sont actuellement exclus du calcul de la norme de dépenses. Or leur niveau est très élevé (72,2 Md€ en 2006, soit 26 % des dépenses nettes du budget général) et leur progression rapide (+ 16 % en euros courants entre 2004 et le projet de loi de finances pour 2007)⁴¹. Ce montant recouvre des opérations aux finalités diverses : la majorité constitue l'aboutissement d'opérations de recouvrement de l'impôt ou d'écritures comptables (remboursements d'excédents de versements de TVA, restitutions d'impôt sur les sociétés, admissions en non-valeur) et l'on peut concevoir que cette partie ne soit pas intégrée dans la norme ; l'autre partie, en revanche, s'inscrit dans le cadre de politiques publiques retracées dans les missions et les programmes (emploi, famille, recherche...) et n'est pas d'une nature différente de celle de la dépense budgétaire. La prime pour l'emploi, par exemple, est, pour une part, retracée comme un remboursement et dégrèvement (à ce titre, non prise en compte dans la norme) et, pour une autre, comme une dépense fiscale rattachée à un programme.

L'audit de modernisation réalisé sur le sujet en 2006 a préconisé le rapprochement du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* du « droit commun des programmes de politique publique (dépenses d'intervention encadrées par une norme d'évolution des dépenses de l'Etat)⁴² ». Cette recommandation va dans le bon sens, même s'il apparaît opportun de distinguer selon la nature de l'opération plutôt

41) Tableau page 64 du présent rapport.

42) Mission d'audit de modernisation, « Rapport sur les outils de pilotage et d'information des dégrèvements et admissions en non-valeur d'impôts directs locaux », novembre 2006.

qu'entre impôts d'Etat et impôts locaux. Il pourrait dès lors être préconisé de ne pas prendre en compte dans la norme les remboursements ou restitutions de TVA ou d'impôt sur les sociétés, ni les admissions en non-valeur. Tous les autres remboursements et dégrèvements, qu'ils concernent des impôts d'Etat ou des impôts locaux, devraient en revanche y être inclus.

Les prélèvements sur recettes

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales⁴³ ne sont pas d'une nature différente de celle des dotations budgétaires. Nombre de celles-ci ont été remplacées en 2004 par des prélèvements sur recettes ; à l'inverse, à la même date, la dotation de développement rural, par exemple, a été inscrite en crédits budgétaires. Ces prélèvements, qui modifient la base de calcul de la norme de progression des dépenses, sont très dynamiques : du fait des clauses d'indexation en vigueur, ils augmentent de presque 1 Md€ chaque année.

Le traitement des dépenses fiscales

La question de l'intégration des dépenses fiscales dans le périmètre de la norme de dépenses est complexe. Leur prise en compte ne peut être écartée au motif qu'elles sont hétérogènes ou qu'elles poursuivent pour partie des finalités étrangères à la dépense budgétaire. Les dépenses sur crédits budgétaires sont également hétérogènes ; la finalité des dépenses fiscales est souvent si semblable à celle des dépenses budgétaires qu'il arrive que des dépenses fiscales se substituent à des crédits budgétaires. Par exemple, sur le programme ***Développement et amélioration de l'offre de logement***, le financement du prêt à taux zéro, auparavant assuré sur crédits budgétaires, l'est depuis 2005 par un crédit d'impôt. De ce seul fait, la dépense correspondante est sortie de la norme.

De même, justifier l'exclusion des dépenses fiscales pour le calcul de la norme de progression des dépenses de l'Etat par le fait qu'elles peuvent en partie se neutraliser mutuellement ou, au contraire, exercer un effet cumulatif, paraît peu opérant, car il y a aussi des dépenses sur crédits budgétaires dont les effets se neutralisent⁴⁴.

Toutefois, une telle intégration n'apparaît pas possible en l'état des seules informations figurant actuellement en loi de finances. Un travail préalable est indispensable afin d'affiner les éléments relatifs au coût des dépenses fiscales, au nombre de bénéficiaires et à l'évaluation de leurs

43) Le tableau n°IV porté en annexe au présent rapport retrace le montant et l'évolution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales.

44) Par exemple, les dépenses de lutte contre le tabagisme et celles visant à aider les buralistes pour compenser la moindre consommation de tabac.

effets. Cette analyse, dont la Cour a déjà souligné la nécessité et l'urgence⁴⁵, devrait aussi être l'occasion d'en dresser une typologie selon qu'elles sont destinées à assurer la neutralité de la charge fiscale, à orienter les comportements ou à être utilisées à des fins de transfert et de redistribution. Quelles que soient les difficultés méthodologiques, ce travail doit être considéré comme une priorité pour ne pas priver de portée le rattachement des dépenses fiscales aux programmes prévu par la LOLF pour évaluer leur coût de manière plus complète. A cet effet, une fois ce travail effectué, pourrait être mise au point une norme spécifique aux dépenses fiscales dont la nature le justifierait.

Selon que l'on prend en compte ou non, totalement ou partiellement, les différents éléments précités, le taux de progression des dépenses de l'Etat peut varier significativement (notamment parce que leur dynamisme respectif est lui-même inégal). La simulation ci-après illustre la sensibilité de la norme à une modification du périmètre des dépenses auxquelles elle est appliquée :

a) réintégration dans la norme des dépenses financées en 2006 au moyen de ressources extrabudgétaires :

- prélèvement sur les fonds propres des SACI (0,35 Md€) ;
- avance du Crédit foncier de France (0,49 Md€).

Ainsi rebasées, les dépenses nettes du budget général s'établissent à 273,8 Md€, soit une diminution de -6,9 % par rapport à 2005 (294,2 Md€)⁴⁶, au lieu de -7,2 % ;

b) intégration des opérations des comptes spéciaux (dans les conditions indiquées ci-dessus) :

- les opérations des comptes spéciaux dotés de crédits en loi de finances : comptes d'affectation spéciale, hors dépenses du compte des participations financières de l'Etat servant à financer le désendettement grâce aux recettes de cessions de participations (53,4 Md€ en 2006) et comptes de concours financiers (88,7 Md€ en 2006) ;

- les soldes des comptes de commerce (0,63 Md€) et des comptes d'opérations monétaires, hors opérations avec le FMI (0,99 Md€) ;

45) Par exemple dans son rapport de juin 2006 sur la situation et les perspectives des finances publiques (p. 24 et s).

46) Ce calcul est opéré à périmètre constant, c'est-à-dire que les résultats de l'exercice 2005 ont été recalculés de manière à pouvoir être comparées à ceux de 2006.

Ainsi configurée, la dépense normée passerait de 381,6 Md€ en 2005 à 385,6 Md€ en 2006⁴⁷, soit une augmentation de 1,0 % ;

c) intégration, en sus, du montant des dépenses financées au moyen de certaines taxes affectées et de certains remboursements et dégrèvements et prélèvements sur recettes :

- l'équivalent du montant des taxes affectées à des personnes morales autres que l'Etat (165,4 Md€ en 2006, montant réduit à 38,54 si l'on fait abstraction des taxes affectées au secteur social et à la formation professionnelle) ;

- les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, à l'exception des admissions en non-valeur (12,2 Md€ en 2006) ;

- les remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat autres qu'en matière de TVA et d'impôt sur les sociétés (11,3 Md€ en 2006) ;

- l'équivalent du montant des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (48,2 Md en 2006).

Ainsi définie, la dépense normée passerait de 589,6 Md€ en 2005 à 622,7 Md€ en 2006, en progression de 5,6 %⁴⁸.

Non compris, par exemple, les taxes affectées au secteur social et à la formation professionnelle, la dépense normée ainsi définie passe de 488,9 Md€ en 2005 à 519,1 Md€ en 2006, en progression de 6,2 %.

D - Les conditions générales de l'exécution 2006

1 - La préparation du budget et le problème des autorisations d'engagement

La première année sous le régime de la LOLF montre que la loi organique a permis de rendre plus précises les bases de la négociation budgétaire. Mais les procédures se sont compliquées et les documents multipliés : par exemple, ont été instaurées pour la négociation budgétaire des unités de budgétisation différentes du cadre de présentation et d'exécution du budget.

De plus, les administrations ont encore tendance à raisonner en termes de services votés et de mesures nouvelles, établissant souvent leurs propositions de crédits, comme sous le régime de l'ordonnance de 1959, par comparaison avec le budget précédent. En outre, alors que les AE

47) Pour éviter un double compte, les 31 Md€ de crédits nouveaux sur le budget général liés à la création du compte d'affectation spéciale Pension ont été déduits de la dépense 2006.

48) Le tableau n°V porté en annexe du présent rapport retrace la décomposition du périmètre de la norme ainsi recalculée en exécution 2005 et 2006 et en LFI 2007.

devaient progressivement constituer l'enjeu principal de la discussion des crédits, car elles conditionnent la capacité d'initiative des gestionnaires, la négociation porte encore essentiellement sur les CP et le plafond des AE n'est arrêté qu'à la fin de la procédure de préparation du budget.

Les insuffisances dans la prise en compte des AE sont aujourd'hui l'une des faiblesses majeures de la mise en place du nouveau mode de gestion (cf. aussi page 34).

Une véritable comptabilité des engagements n'a pas été mise en place. D'une part, il convient de mieux définir la notion d'AE, et de lui donner toute sa portée, car sa généralisation est une innovation importante de la LOLF, et de bien différencier AE et CP. D'autre part, l'articulation de l'engagement budgétaire avec la comptabilité budgétaire doit être assurée.

2 - L'exercice du contrôle financier

Dans l'esprit de la LOLF, qui prévoit en particulier la globalisation des crédits et une plus grande responsabilité des gestionnaires, l'Etat a rénové l'organisation et le mode d'exercice de la fonction de contrôle budgétaire. Un service du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a été institué auprès de chacune des grandes administrations de l'Etat⁴⁹ et de nouvelles modalités de contrôle définies : celui-ci est, sauf exception, opéré *a posteriori* et avec le souci d'apprécier l'adéquation de la gestion des crédits avec la situation présente et prévisible du secteur. Le contrôle proprement juridique sur les opérations de dépenses relève désormais des ministères eux-mêmes.

La mise en œuvre de ces dispositions a prioritairement porté en 2006 sur l'établissement des nouveaux circuits d'information, la fixation des modalités de communication des documents nécessaires au contrôle et à l'exercice des visas et avis (contrôle renforcé des documents budgétaires prévisionnels ; visa en vue de la diminution de la mise en réserve de crédits ; avis préalable sur les actes de fongibilité asymétrique et sur les redéploiements et affectations de crédits en cours d'année).

Le contrôle financier a également veillé en 2006 à la transmission par les responsables de programme des comptes-rendus d'exécution, réduits à deux par an, qui ont souvent été envoyés tardivement. Les autres missions nouvelles du contrôle financier (évaluation des circuits et procédures des actes de dépenses, plan prévisionnel des effectifs et programme annuel de contrôle *a posteriori* en fonction des risques budgétaires) devraient être mises en œuvre en 2007.

49) Décret du 18 novembre 2005.

Dans les ministères sociaux, où les attributions des ministres ne recouvrent pas celles des CBCM, ces derniers ont adopté des solutions pragmatiques. Ainsi, le CBCM **Emploi** appose son visa sur les programmations budgétaires initiales des programmes *Logement et ville* et *Santé*, dont les CBCM **Equipement** et **Santé** assureront le contrôle de l'exécution.

Les insuffisances relevées par les différents CBCM lors des visas de la programmation budgétaire se recourent. Plusieurs concernent les BOP centraux : insuffisances de crédits, absence d'échéancier pluriannuel des engagements de l'Etat sur les exercices futurs et d'identification des dépenses inéluctables, caractère sommaire du volet performances, soutenabilité mal assurée de la programmation des opérations d'investissement. D'autres se rapportent aux BOP territoriaux examinés par les contrôleurs financiers locaux : caractère tardif des éléments soumis à leur visa, présentation formelle des BOP sensiblement différente de la maquette type, insuffisance des éléments produits pour apprécier la soutenabilité de la masse salariale (ce concept reste d'ailleurs mal défini). Ces observations doivent être prises en compte dès la préparation du budget pour 2008.

3 - La gestion budgétaire en mode LOLF

Du point de vue des gestionnaires ministériels, le nouveau cadre de gestion budgétaire issu de la LOLF introduit quatre innovations importantes : la globalisation des crédits par programme et leur fongibilité entre les titres (qui permet notamment que des crédits disponibles sur le titre 2, c'est-à-dire les dépenses de personnel, soient transférés pour opérer des dépenses sur d'autres titres), en contrepartie de la généralisation du caractère limitatif des crédits⁵⁰ ; la rénovation des modalités de suivi des charges de personnel (en substituant à la notion d'emploi budgétaire un pilotage par la masse salariale et par les effectifs réels) ; l'inclusion dans la loi du dispositif de la mise en réserve de crédits ; enfin, l'abandon de la présentation du budget en « services votés » et « mesures nouvelles » (en prévoyant la justification des crédits en fonction des objectifs poursuivis et des coûts constatés).

a) La globalisation et la fongibilité des crédits

L'analyse de l'exécution 2006 montre que les nouvelles règles ont, dans une certaine mesure, induit, conformément à l'esprit de la LOLF, une plus grande fluidité de la gestion budgétaire.

50) Le champ des crédits évaluatifs est désormais limité aux charges de la dette, aux remboursements et dégrèvements et aux garanties.

Le recours au mécanisme de la fongibilité a permis dans quelques cas, avant que n'interviennent d'éventuels abondements par décret d'avance ou en LFR, d'ajuster les dotations en fonction des insuffisances constatées ou de financer des dépenses nouvelles décidées en cours d'année, en profitant parfois du rythme variable de consommation des crédits selon les dotations. Cependant, les mouvements de crédits ainsi opérés sont restés limités - 400 M€- en raison, pour cette première année, de la prudence qui a caractérisé la gestion de la majorité des programmes. Les gestionnaires se sont en effet montrés soucieux de ne pas risquer un dépassement des enveloppes de crédits disponibles, dans un contexte marqué à la fois par le caractère désormais limitatif des dotations (qui donne notamment une importance particulière à la qualité des calculs de la masse salariale) et par la difficulté à suivre le niveau des dépenses compte tenu des défaillances des systèmes d'information.

Le mécanisme de la fongibilité des crédits devrait être davantage utilisé dans les prochaines années, donnant ainsi des marges de manœuvre aux gestionnaires, lorsque le suivi informatique de l'exécution aura été normalisé et, surtout, quand le perfectionnement des méthodes de programmation budgétaire assurera une fiabilité avérée des prévisions de dépenses.

Dans le même temps, et pour la même raison, la disparition des chapitres provisionnels ou évaluatifs n'a pas suscité de difficulté notable ; contrairement aux années précédentes, la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations n'a pas été abondée en LFI 2006 et les mesures générales prévisibles ont été directement imputées sur les programmes. Au ministère de la **Justice**, les chapitres provisionnels et évaluatifs représentaient jusqu'en 2005 un sixième environ des crédits, notamment au titre de l'aide juridictionnelle et des frais de justice ; ils étaient régulièrement sous-évalués. Après leur suppression, des redéploiements, combinés à des mesures de maîtrise des dépenses, ont permis en 2006 de compléter les crédits en gestion. Plus largement, la généralisation du caractère limitatif des crédits a conduit les ministères à mieux maîtriser ce type de dépenses.

La transition entre les anciennes autorisations de programme et les autorisations d'engagement issues de la LOLF a donné lieu à la constitution d'une provision à l'intérieur de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles pour faire face aux besoins exceptionnels résultant d'« erreurs de bascule » (8 missions ont été concernées, pour un montant de 365,5 M€). Les rapports annuels de performances eux-mêmes ne permettent pas de connaître avec précision les stocks d'AP engagées basculés en AE début 2006.

Dans certains cas, en effet, il n'a pas été possible de déterminer avec précision avant la fin de l'exercice 2005 (mais après le vote de la LFI 2006) le montant des AP nécessaires à la poursuite des projets engagés et celui des AE à ouvrir à ce titre lors du basculement en mode LOLF.

b) Les nouvelles modalités de la régulation budgétaire

La LOLF, modifiée par la loi organique du 12 juillet 2005, prévoit une information du Parlement sur les mesures envisagées « pour assurer en exécution le respect du plafond de dépenses du budget général ». Pour 2006, l'exposé général des motifs du projet de loi de finances indiquait, pour la première fois, que serait constituée une réserve de 5,5 Md€ (2 % du total des crédits), et qu'elle s'appliquerait à tous les programmes du budget général dotés de crédits limitatifs, à hauteur de 0,1 % des crédits du titre 2 et de 5 % des crédits des autres titres.

La constitution d'une réserve dès l'ouverture de la gestion a procuré aux gestionnaires une plus grande lisibilité, qui leur a permis de bâtir la programmation en fonction des montants de crédits réellement disponibles, même si les derniers dégels ont été tardifs (novembre), induisant des reports sur l'exercice 2007. Dans de nombreux cas, la réserve a d'ailleurs été complétée par une réserve pour aléas de gestion au niveau du programme.

Toutefois, l'application à tous les programmes d'un quantum uniforme de mise en réserve paraît mal appropriée, singulièrement pour ceux sur lesquels sont imputées, exclusivement ou principalement, des dépenses obligatoires, a fortiori lorsqu'elles sont sous-dotées.

Une amélioration a été apportée à cet égard en 2007, en tenant compte, pour apprécier la capacité effective des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs à contribuer à cette réserve, des charges de personnel qu'elles visent à financer.

c) La justification des crédits

En mettant fin au système des services votés et des mesures nouvelles, qui consistait à reconduire les montants de crédits et les emplois de manière presque automatique, la LOLF prescrit de justifier les crédits demandés, ouverts ou consommés.

La traduction, au stade de l'élaboration du budget, de cette démarche, appelée (bien que le terme lui-même ne figure pas dans la loi organique) « justification au premier euro »⁵¹, n'a pas été vraiment satisfaisante en 2006. Les ministères ont été invités par la direction du budget à identifier les déterminants de la dépense par unité de budgétisation (effectifs, nombre de conventions signées, nombre de bénéficiaires, évolution du coût des actions ou du montant moyen des prestations versées). Cette procédure est de nature à permettre une vérification plus approfondie des calculs servant de base aux demandes budgétaires. En revanche, elle n'est pas suffisante pour permettre un réexamen du bien fondé des crédits demandés. En outre, si cette procédure a été, semble-t-il, correctement appliquée pour les dépenses de personnel, les ministères ont rencontré des difficultés à la généraliser à tous les postes de dépenses, et plus particulièrement aux interventions et aux transferts aux opérateurs. Enfin, lorsqu'elle avait été établie, la justification au premier euro n'a pas été réellement prise en compte lors des discussions budgétaires.

La justification des crédits ne sera réellement utile que lorsqu'il sera possible de confronter les résultats des actions aux objectifs et aux prévisions en vue de la préparation du budget. Surtout, une bonne appréhension de l'allocation des moyens aux objectifs suppose que soit préalablement mise en place une véritable comptabilité d'analyse des coûts.

4 - Les opérations de fin de gestion

a) L'encadrement de la période complémentaire

L'article 28 de la LOLF, qui fixe les modalités de rattachement par exercice des recettes et dépenses de l'Etat, prévoit que sont définies par un décret en Conseil d'Etat les conditions dans lesquelles ces opérations peuvent être comptabilisées au cours de la période complémentaire. Ce texte précité n'avait, pourtant, toujours pas été publié à l'issue de l'exercice 2006 et sa publication n'est intervenue que le 5 mai 2007⁵².

Toutefois, compte tenu des constatations qu'elle a faites - rapportées ci-après - sur l'ensemble des opérations exécutées au cours de la période complémentaire de janvier 2007, la Cour a admis le rattachement à l'exercice budgétaire 2006 des recettes et dépenses effectuées à ce titre entre le 1^{er} et le 19 janvier 2007, par application anticipée du texte précité.

51) La justification au premier euro consiste, lors de la préparation du budget, à analyser la réalité de tous les besoins et, en fin d'exécution, à rendre compte de manière précise de l'utilisation des crédits.

52) Son contenu est conforme au projet sur lequel la Cour avait été consultée.

b) Le volume et la nature des opérations de fin de gestion

Le volume global et le solde des opérations mises en œuvre entre le 1^{er} décembre et le 19 janvier restent élevés (124 Md€). Cependant, 80 % d'entre elles l'ont été avant le 31 décembre. De surcroît, une part significative de celles enregistrées en janvier s'explique par les défaillances des systèmes d'information.

La nature des opérations de la période complémentaire a changé : celles de l'exercice 2006 n'ont pas comporté de « règlements réciproques » ; seules ont été exécutées des opérations résultant de la loi de finances rectificative. Cette évolution est positive.

c) Les recettes et les dépenses de la période complémentaire

Les diligences exercées par l'administration, en anticipation du décret précité, ont contribué à ce que de nombreuses recettes non fiscales du budget général habituellement encaissées en janvier au titre de l'exercice clos le soient en décembre 2006.

La période complémentaire de l'exercice 2006 a cependant encore connu, s'agissant des comptes spéciaux, un montant comptabilisé de recettes (13,94 Md€) nettement supérieur (de 24 %) à la moyenne mensuelle des opérations sur ces mêmes comptes. Toutefois, ce montant élevé est lié en grande partie à deux opérations exceptionnelles : la régularisation des pensions de décembre 2005 (pour 3,27 Md€) et les remboursements des avances à l'ACOFA (pour 7,02 Md€, soit la moitié des recettes comptabilisées durant la période complémentaire).

Pour le reste, l'afflux tardif de dossiers de liquidation tient à deux facteurs. D'une part, outre les dysfonctionnements informatiques précités, les difficultés rencontrées par les gestionnaires de programme pour s'adapter aux nouvelles modalités de gestion issues de la LOLF ont induit d'importants retards d'ordonnancement, comptabilisés en période complémentaire. Mais, d'autre part, certains retards sont liés à l'absence d'ouvertures de crédits ou à la sous-évaluation de plusieurs dotations en LFI (289,8 M€ pour la prime de Noël des allocataires du RMI ou 185 M€ au titre des dispositifs d'aide dans le secteur agricole, par exemple), qui ont rendu nécessaires des ouvertures en LFR.

d) Les comptes d'imputation provisoire

Conformément aux recommandations de la Cour, une action énergique a été engagée pour réduire les soldes en imputation provisoire, dont les effets peuvent être relevés à l'issue de l'exercice 2006. Le solde en recettes, principalement concentré sur les budgets annexes et les fonds de concours, est désormais très faible et le détail en est présenté, comme le veut la LOLF, en annexe au compte général de l'Etat. De même, le solde de dépenses est maintenant résiduel.

Ainsi que le prévoit le dernier alinéa du 2° de l'article 28 de la LOLF, l'action engagée pour réduire les soldes en imputation provisoire doit être poursuivie jusqu'à leur disparition pure et simple en dépenses.

5 - La régularité de la gestion budgétaire

a) Le nouveau cadre juridique issu de la LOLF

Tout en réaffirmant la plupart des principes budgétaires applicables sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959, la loi organique apporte plusieurs innovations, qui modifient les conditions d'appréciation de la régularité des opérations de programmation et de gestion budgétaires :

- dès lors que les crédits, regroupés par mission, sont maintenant spécialisés par programme ou dotation et présentés par titre, mais fongibles, les questions d'imputation de dépenses, qui constituaient un point d'application important du contrôle de régularité, ne se posent plus qu'au niveau des programmes et, au sein de ceux-ci, dans la distinction entre les crédits de personnel et les autres crédits ;

- par ailleurs, les effectifs étant désormais programmés et gérés sur la base d'un plafond d'autorisation des emplois rémunérés par ministère et d'un plafond de crédits qui ne peut en aucun cas être abondé à partir d'un autre titre, les contrôles de régularité doivent s'appliquer, d'une part, au respect des plafonds précités, d'autre part, à l'absence de mouvements de crédits prohibés en faveur du titre 2 ;

- de plus, en contrepartie de la plus grande autonomie procurée aux gestionnaires, les crédits sont désormais limitatifs⁵³ et les mouvements de crédits (virements, décret d'avance, annulations, reports) strictement plafonnés et soumis à des critères précis (condition d'urgence pour les décrets d'avance, par exemple).

53) Seuls les charges de la dette, les remboursements et dégrèvements et les garanties peuvent encore être imputées sur des crédits évaluatifs.

b) Les irrégularités

L'exécution 2006 n'a pas révélé de cas manifestes de dépassements des autorisations limitatives en crédits et en emplois ouvertes en loi de finances, ni de franchissement des seuils fixés pour les mouvements de crédits.

Toutefois, plusieurs pratiques analysées dans d'autres développements du présent rapport constituent des irrégularités. Tel est le cas, notamment, de l'avance de trésorerie mobilisée auprès du Crédit foncier de France (CFF) pour payer le surcroît de primes d'épargne logement (cf. II-A ci après), de l'apurement d'arriérés sur la mission Outre-mer (2^{ème} partie, chap. II), de la comptabilisation des trop-perçus sur titres en produits par anticipation, alors que le délai de réclamation n'était pas prescrit (cf. I-B ci-dessus), de l'enregistrement des intérêts sur créances en produits divers sans qu'aucun justificatif ne retrace les dites créances ou de la persistance de pratiques contraires au principe comptable de non compensation des charges et des produits applicable aussi bien à la comptabilité budgétaire qu'à la comptabilité générale (même référence). On peut citer également le recours à des emprunts bancaires pour financer les dépenses de plusieurs entités publiques (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, Office national interprofessionnel de l'élevage et des productions, par exemple [cf. 2^{ème} partie, chap. II]).

S'agissant de la gestion courante, les anomalies signalées par les services chargés du contrôle financier ont été, on l'a vu, peu nombreuses.

Ce constat devra néanmoins être confirmé au cours des prochains exercices, le dispositif de contrôle a priori ayant été considérablement allégé et l'efficacité des contrôles internes devant encore être éprouvée.

c) Les anomalies dans les ouvertures et annulations de crédits par décret d'avance⁵⁴

Quatre décrets ont été publiés en 2006, pour un volume de crédits du même ordre qu'en 2005, avec une légère baisse : 1,64 Md€ en CP contre 1,87 Md€ l'année précédente.

54) La Cour a analysé les décrets d'avance publiés en 2006 dans son rapport déposé le 28 novembre 2006 conjointement au projet de loi de finances rectificative.

Plusieurs ouvertures de crédits traduisent des défaillances significatives, et récurrentes, dans la budgétisation initiale de certains programmes, au regard des exigences posées par les articles 6 et 32 de la LOLF⁵⁵. Il s'agit des crédits inscrits au titre des opérations extérieures (OPEX)⁵⁶ et des opérations de maintien de la paix (OMP), des crédits du fonds de garantie des calamités agricoles (FNGCA), des dotations du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), des crédits destinés au financement de l'hébergement d'urgence et de la prise en charge des personnes en situation de précarité et des dotations des dispositifs d'aide à l'emploi, pour un total de près de 1,14 Md€; ce montant représente 70 % de celui des crédits ouverts par décret d'avance en 2006.

Dans certains cas, les annulations effectuées en 2006 pour assurer le financement des ouvertures de crédits supplémentaires par décret d'avance ne peuvent être regardées, bien que ne mettant pas en cause l'équilibre budgétaire global établi par la LFI, comme ayant porté sur des crédits devenus sans objet au sens de l'article 14 de la LOLF. Plusieurs des programmes ayant fait l'objet de telles annulations ont d'ailleurs ensuite donné lieu à des demandes d'ouvertures de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative : 323 M€ sur la mission *Défense*, après une annulation de 491,6 M€, 57 M€ sur le programme *Développement de l'emploi*, après une annulation de 27,7 M€, 46 M€ au titre des dispositifs d'aide à l'emploi sur le programme *Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques*, après une annulation de 45,31 M€

II - Le résultat en trésorerie (tableau de financement)

En application de la LOLF, le Parlement vote le montant prévisionnel des ressources et des charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier de l'Etat, présentées dans un tableau de financement (8° de l'article 34). Leur montant définitif est arrêté *ex post* par la loi de règlement, au même titre que le résultat budgétaire et le résultat de comptabilité générale (article 37-II.).

55) L'article 6 dispose notamment que la loi de finances retrace l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat. L'article 32 stipule que le montant des crédits inscrits en loi de finances doit être établi en tenant compte « des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ».

56) La dotation au titre des OPEX a été partiellement remise à niveau à compter de 2005.

La loi de finances initiale fixe aussi, avec les autorisations relatives aux emprunts et à la gestion de la trésorerie, le plafond de la variation nette de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an (9° de l'article 34).

A - Les ressources et les charges de trésorerie

Malgré les progrès introduits par la loi organique, le traitement des ressources et des charges de trésorerie est resté marqué, en 2006, par de substantielles anomalies. Certaines ont eu un impact sur le solde budgétaire.

1 - Un cadre normatif encore insuffisant

Les confusions entre ressources et charges budgétaires n'ont pas disparu : ainsi, les pertes et profits sur rachats d'emprunt⁵⁷ sont des recettes et des dépenses de nature budgétaire résultant de l'exécution d'opérations de trésorerie, au sens de l'article 29 de la LOLF, mais ils n'en ont pas moins été comptabilisés en 2006 comme des charges et des ressources de trésorerie. L'assimilation au régime des primes et décotes à l'émission des emprunts (article 25), invoquée par l'administration, n'est, en l'espèce, conforme ni au texte de la LOLF, ni à la différence de nature entre les deux types d'opérations⁵⁸. Le solde budgétaire en a été affecté, pour un montant qui n'est pas connu en comptabilité budgétaire à la date du présent rapport⁵⁹.

Le provisionnement budgétaire (2,1 Md€ en 2006) des charges d'indexation sur emprunts indexés (OAT et BTAN) appelle également une clarification. Comme la Cour l'a déjà relevé⁶⁰, ces charges sont maintenant systématiquement et clairement provisionnées en comptabilité générale, et, en application de la LOLF (article 28), la comptabilité budgétaire enregistre les dépenses au moment de leur paiement. Dès lors, tout provisionnement budgétaire devrait être en principe désormais exclu.

57) Le profit ou la perte est, en comptabilité budgétaire, l'écart constaté, au titre du principal de l'emprunt, entre le montant encaissé lors de son émission et le montant décaissé lors du rachat. Cet encaissement net ou ce décaissement net affecte le patrimoine de l'Etat.

58) La prime ou la décote à l'émission est l'écart entre la valeur nominale de l'emprunt émis et le montant effectivement encaissé, au titre du principal, lors de l'émission. La prime ou la décote, qui fait l'objet en comptabilité générale d'un étalement (la prime est un produit) ou d'un amortissement (la décote est une charge) sur la durée de vie l'emprunt, est *in fine* sans effet sur le patrimoine de l'Etat.

59) Le montant net des profits et pertes comptabilisés s'est élevé en 2006 à 99 M€ en comptabilité générale.

60) Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2005 (recommandation n° 34).

Si, cependant, le maintien d'une exception est jugé souhaitable (pour éviter une sous-estimation de la charge annuelle de la dette durant la vie de l'emprunt indexé et le constat corrélatif d'une charge budgétaire massive l'année du remboursement), il convient de lui donner une base juridique indiscutable.

Les règles applicables aux opérations de trésorerie (art. 25 et 26)⁶¹ et aux opérations budgétaires résultant de l'exécution des opérations de trésorerie (art. 29) ne sont pas encore suffisamment complètes, claires et précises. A tout le moins, l'urgente actualisation du règlement général sur la comptabilité publique devrait être l'occasion de prendre les dispositions réglementaires d'application nécessaires.

2 - Un suivi comptable toujours défaillant

Bien que l'article 29 de la LOLF prévoit que « les ressources et les charges de trésorerie sont imputées à des comptes par opération », aucun suivi comptable en conséquence, et *a fortiori* aucun référentiel de comptabilisation, n'a encore été mis en place. A défaut, ces opérations continuent d'être enregistrées indistinctement dans la comptabilité générale de l'Etat, sans que leur identification en tant que ressources et charges de trésorerie soit donc possible dans les comptes.

Il s'ensuit, entre autres conséquences, que d'éventuelles omissions s'en trouvent facilitées, comme celle de l'emprunt, déjà évoqué, contracté par l'Etat en novembre 2006 auprès du Crédit foncier de France (qui, d'opérateur pour le compte de l'Etat, est ainsi devenu également prêteur), pour faire face au surcroît de charges au titre des primes d'épargne logement.

Dès lors que cette avance avait toutes les caractéristiques d'un emprunt à court terme, son montant aurait dû apparaître dans le tableau de financement en tant que ressource de trésorerie. En contrepartie, le solde budgétaire de 2006 aurait dû intégrer en dépenses les 715 M€ de primes d'épargne logement versées par l'Etat aux établissements de crédit, via le Crédit foncier de France. Or, rien n'a été enregistré, ni dans le tableau de financement ni dans la comptabilité budgétaire, et la dette financière n'a pas été non plus retracée en comptabilité générale.

Cette double omission, d'une ressource de trésorerie et de la charge budgétaire qu'elle a financée, recouvre une autre anomalie : la contraction de deux opérations conjointes, mais en réalité distinctes, ayant donné lieu à des mouvements de caisse de même montant mais de sens contraire.

61) Par exemple, les prêts de trésorerie n'y sont pas évoqués.

En l'espèce, l'emprunt - c'est-à-dire l'encaissement - de 715 M€ a permis le paiement - c'est-à-dire le décaissement - d'un montant équivalent de dépenses sous la forme de primes d'épargne logement. L'absence de mouvements de caisse n'a été qu'apparente, du fait de la contraction des deux opérations. Celles-ci doivent être distinguées en comptabilité budgétaire et en comptabilité des ressources et des charges de trésorerie, comme elles auraient dû l'être en comptabilité générale.

Conformément aux prescriptions de l'article 29 de la LOLF, les ressources et les charges de trésorerie doivent faire l'objet d'un suivi comptable permettant de les identifier.

B - Le tableau de financement

1 - Un état extracomptable approximatif

Etabli sur la base des données de gestion de l'Agence France Trésor et non à partir des comptes, le tableau de financement de l'Etat pour 2006, et donc les chiffres définitifs sur les ressources et les charges de trésorerie (115,8 M€) qui y figurent, sont entachés d'incertitudes portant sur des montants significatifs.

S'agissant des besoins de financement, le « déficit budgétaire en gestion », qui en constitue l'essentiel avec l'amortissement de la dette, apparaît dans le tableau pour un montant (35,4 Md€), en réalité obtenu par solde des autres postes, dont la concordance avec le résultat effectivement comptabilisé de l'exécution budgétaire en gestion (39,0 Md€⁶²) n'a pu être complètement expliquée et justifiée.

S'agissant des ressources de financement, outre l'emprunt précité auprès du Crédit foncier de France (0,715 Md€), une partie des titres non négociables (variation nette en 2006 de -20 M€) et des « autres emprunts » (variation nette en 2006 de -98 M€) inscrits au bilan de l'Etat n'a pas été prise en compte. Quant à la rubrique intitulée « inverse de la variation du compte du Trésor », y sont amalgamés le compte à la Banque de France, les placements de trésorerie à très court terme ou encore les primes et les décotes à l'émission, mais aussi des éléments de nature budgétaire (les profits et pertes sur rachats, les charges d'indexation) qui ne devraient pas s'y trouver.

62) Yc régularisations des pensions de décembre 2005, hors opérations avec FMI et FSC.

Opération de trésorerie intervenue en 2006, la reprise de dette de l'EMC – et pas seulement son remboursement (partiel) – aurait dû également figurer dans le tableau, à la fois en tant que ressources de financement pour le montant des emprunts repris (681 M€) et en tant que besoin de financement pour la charge induite par la substitution de débiteur⁶³, de même montant, financée par cette augmentation de l'encours des emprunts. Par ailleurs, les émissions brutes et les rachats de dette ne devraient pas être contractés, les rachats par la Caisse de la dette publique étant distingués de ceux opérés directement par l'Etat.

Pour l'avenir, un rapport de présentation et une annexe explicative seraient des compléments bienvenus à un tableau de financement suffisamment détaillé. Surtout, ce document doit être élaboré en tant qu'état comptable à part entière et conformément à un référentiel prédéfini.

2 - Un équilibre financier sensiblement amélioré

Sous les réserves évoquées ci-dessus, le tableau de financement en exécution pour 2006 n'en traduit pas moins l'amélioration substantielle des conditions de réalisation de l'équilibre financier par rapport à celles présentées dans le tableau de financement prévisionnel associé à la LFI pour 2006 : le besoin de financement du déficit budgétaire a été un quart moins élevé que prévu et l'engagement national de désendettement pris par le gouvernement a permis d'interrompre la progression de l'encours de la dette négociable.

63) Conformément aux règles de comptabilisation, en comptabilité générale, des reprises de dette par l'Etat, telles que fixées par la norme 11 du recueil des normes comptables de l'Etat.

Tableau 5 : Tableau de financement de l'Etat en 2006*En Md€*

	Prévision (LFI 2006)	Exécution (au 31/12/06)
Besoins de financement		
Amortissement de dette à long terme	44,1	43,2
Amortissement de dette à moyen terme	39,9	34,4
Amortissement de dettes reprises par l'Etat	0	2,864
Engagement nouveau de l'Etat	2,5	0
Déficit budgétaire (yc soldes des budgets annexes et comptes spéciaux) en gestion	46,9	35,4
TOTAL	133,4	115,8
Ressources de financement		
Emission de dette à moyen et long terme nette des rachats effectués par l'Etat et la Caisse de la dette publique (valeur nominale)	125	104,1
Annulation de titres par la Caisse de la dette publique		7,8
Variation nette des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés	2,5	-29,1
Variation des dépôts des correspondants	5,5	5,1
Inverse de la variation du solde du compte du Trésor	0,4	27,8
TOTAL	133,4	115,8

*Source : MINEFI**a) Une réduction de 14 % du besoin de financement*

Le programme de financement 2006 prévoyait un besoin de financement de 133,4 Md€, dont 46,9 Md€ pour couvrir le déficit prévisionnel de l'exercice budgétaire 2006 et 86,5 Md€ pour amortir la dette à moyen et long terme de l'Etat arrivant à échéance en 2006.

L'exécution fait ressortir un besoin de financement de 115,8 Md€ dont 35,4 Md€ provenant du déficit budgétaire et 80,4 Md€ de l'amortissement de la dette. L'écart favorable de 17,6 Md€ résulte pour plus des deux tiers de la réduction du besoin de financement du déficit

64) En 2006, l'amortissement des dettes reprises (2,8 Md€) a concerné, d'une part, la dette de 2,5 Md€ reprise fin 2005 du FFIPSA, qui a été remboursée en janvier 2006 (opération de la période complémentaire de l'exercice 2005 [cf. rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2005]), et, d'autre part, une fraction (environ 300 M€) de la dette reprise en janvier 2006 de l'EMC (681 M€).

budgétaire. Le reste tient à la baisse des décaissements au titre de l'amortissement de la dette, grâce à la politique active de rachats réalisée au dernier trimestre de l'année 2005.

b) Une légère diminution de l'encours de dette négociable

La structure des ressources de financement a été profondément modifiée en 2006, du fait de l'engagement national de désendettement, sous l'effet des rachats de dettes, qui se sont élevés à 17,1 Md€ (en progression de 1 Md€ par rapport à 2005) et de l'optimisation de la gestion de trésorerie, qui s'est traduite par une réduction de l'encours de la dette à court terme de 29,0 Md€ (les placements de trésorerie à court terme s'élevant encore à plus de 13 Md€ le 31 décembre 2006).

Au total, cet équilibre amélioré du financement de l'Etat a permis que l'encours de la dette négociable de l'Etat (868,77 Md€ au 31 décembre 2006 en valeur nominale), qui représente l'essentiel de sa dette financière (99,8 %), diminue légèrement en 2006 (-2,6 Md€).

c) Un plafond d'emprunt⁶⁵ respecté

Le plafond d'emprunt, net des rachats de dettes, avait été fixé à 41 Md€ par LFI pour 2006. L'accroissement effectivement constaté de la dette à moyen et long terme a été de 34,3 Md€.

III - Le résultat en comptabilité générale

Complémentaires et classant toutes les deux les opérations selon une même nomenclature, la comptabilité des opérations de recettes et de dépenses budgétaires et la comptabilité générale obéissent à des principes et règles différents. La première mesure la consommation des crédits votés à travers les flux d'encaissement de recettes et de décaissement de dépenses. La seconde cherche à appréhender l'ensemble des mouvements de l'année qui affectent l'activité de l'Etat et son patrimoine dans une optique de comptabilité d'exercice.

65) Accroissement autorisé de la dette à moyen et long terme, compte tenu des amortissements intervenus dans l'année, sous forme soit de remboursements à l'échéance, soit de rachats.

A - Du résultat budgétaire au résultat patrimonial

Le résultat budgétaire de l'exercice est la différence entre les encaissements de recettes et les décaissements de dépenses imputables à l'exercice, y compris au cours de la période complémentaire.

Le résultat patrimonial (ou solde des opérations de l'exercice) est la différence entre les produits et les charges de l'exercice au cours duquel les droits et obligations ont pris naissance ; il comptabilise en fin d'exercice les charges à payer ou constatées d'avance et les produits à recevoir ou constatés d'avance. Il retrace l'amortissement des immobilisations et le provisionnement des risques et charges.

En application de l'article 37 de la LOLF, le Parlement approuve le compte de résultat, affecte le résultat de l'exercice au passif du bilan et approuve le bilan et ses annexes.

B - La formation du résultat patrimonial

Pour 2006, le résultat patrimonial est en déficit de 31,62 Md€⁶⁶. Il est inférieur de 8,6 Md€ au solde d'exécution des lois de finances (y compris FMI et FSC), qui s'établit à -40,2 Md€

Le tableau de passage du solde d'exécution budgétaire au résultat patrimonial⁶⁷ permet de mettre en évidence deux types d'impact financier : ceux qui résultent des différences de traitement des mêmes opérations, qui ont pour effet de majorer le solde ressortant de la comptabilité budgétaire d'un montant net de 23,3 Md€, et ceux qui résultent des opérations d'inventaire propres à la comptabilité générale, qui ont pour effet de dégrader le résultat patrimonial par rapport au résultat budgétaire d'un montant net de 14,7 Md€

66) Ce montant prend en compte les corrections demandées par la Cour lors de ses travaux de certification, qui ont conduit à le porter de 28,22 à 31,62 Md€

67) Cf. annexe VI au présent rapport.

Tableau 6 : Solde des opérations de l'exercice 2006

	<i>En Md€</i>
Charges de fonctionnement nettes	148,160
Charges d'intervention nettes	128,848
Charges financières nettes	25,338
Charges nettes	302,346
Produits fiscaux nets	282,841
Autres produits régaliens nets	3,794
Ressources propres (TVA et PNB) de l'Union européenne	-15,908
Produits régaliens nets	270,727
Solde des opérations de l'exercice	-31,619

L'activité courante de l'Etat est retracée par ses charges de fonctionnement, qui représentent près de la moitié des charges nettes. Elles correspondent principalement aux charges de personnel (49 %), au coût du remplacement des immobilisations (sous forme d'amortissements) et de l'extinction de ses engagements (sous forme de provisions) (20 % environ) et aux achats de biens et de services.

L'activité de redistribution de l'Etat, dans son rôle de régulateur économique et social, se traduit par des transferts (43 % des charges nettes) à l'intention des ménages, des entreprises, des collectivités territoriales (qui représentent plus de la moitié des charges d'intervention) et des autres collectivités.

Les produits fiscaux nets des remboursements ou crédits d'impôts (73,5 Md€) constituent la presque totalité des produits régaliens.

Dans la perspective d'une analyse de la formation du résultat par les soldes intermédiaires de gestion, il est intéressant de mettre en regard les produits régaliens, qui proviennent de l'activité propre de l'Etat, et les charges de fonctionnement et d'intervention, considérées hors dotations et reprises des amortissements et provisions. Le solde positif ainsi calculé (3,8 Md€) peut se définir comme le solde après financement du fonctionnement et des opérations de transferts. Il représente un équivalent de l'*excédent brut d'exploitation (EBE)* des entreprises.

En revanche, le solde net des dotations et reprises aux amortissements et provisions, indicateur des flux de trésorerie futurs, présente un déficit de 10,1 Md€ et contribue pour presque 20 % au déficit de l'exercice. Ce solde peut être défini comme le solde des opérations

courantes ; il est l'équivalent du résultat opérationnel pour une entreprise. Il mesure la performance économique de l'Etat, abstraction faite de sa politique de financement. Il montre que l'Etat ne dégage pas de quoi financer totalement les amortissements et provisions.

Les charges financières nettes, bien que représentant une part relativement moins importante du total des charges, sont d'un montant équivalent à plus de 80 % de celui du déficit de l'exercice. Le recours à l'emprunt pèse ainsi très lourd sur le solde des opérations de l'exercice.

Ce dernier, ou résultat patrimonial (31,62 Md€), est affecté à la situation nette. Il n'explique qu'une partie de la dégradation de celle-ci qui s'établit à 91,9 Md€ par rapport au 1^{er} janvier 2006. La principale autre variation négative tient, à hauteur de 67 Md€, au transfert d'environ 17.000 km de voiries aux collectivités territoriales sans incidence sur le résultat. Ces variations négatives sont compensées en partie par des améliorations : 2 Md€ d'écart d'équivalence sur les participations, après correction d'une double comptabilisation de la participation relative à la caisse de la dette publique, 3 Md€ au titre de la réévaluation du parc immobilier et 2,6 Md€ au titre de la charge d'utilisation du parc immobilier.

C - Le tableau des flux de trésorerie

Partie intégrante des états financiers à certifier, le tableau des flux de trésorerie permet d'apprécier la capacité de l'Etat à générer de la trésorerie ou des équivalents de trésorerie⁶⁸ et à les utiliser selon la nature de ses activités. Il permet aussi de justifier les entrées et sorties de trésorerie au cours de l'exercice.

Du fait des limites des systèmes d'information, l'administration a adopté pour 2006 une solution dégradée consistant à assimiler les flux budgétaires aux flux de trésorerie.

68) Il s'agit de placements à court terme très liquides (billets de trésorerie).

Tableau 7 : Tableau des flux de trésorerie de 2006*En Md€*

Flux de trésorerie liés à l'activité	-14,806
Encaissements	444,929
Décaissements	459,735
Flux de trésorerie liés aux opérations d'investissement	-18,995
Acquisitions d'immobilisations	45,238
Cessions d'immobilisations	26,243
Flux de trésorerie liés aux opérations de financement	-4,496
Emissions d'emprunts	86,158
Remboursements des emprunts (hors BTF)	89,905
Flux liés aux instruments financiers à terme	-0,749
Variation de trésorerie	-31,232
Trésorerie en début de période	-20,958
Trésorerie en fin de période	-52,190

Plusieurs indications ressortent de ce tableau. Ainsi, les flux de trésorerie nets liés à l'activité, tels qu'ils peuvent être reconstitués (-14,81 Md€), traduisent la difficulté de l'Etat à couvrir ses dépenses d'exploitation par ses recettes. Les flux dégagés par les cessions financières et immobilières réalisées en 2006 n'ont pas suffi à compenser le niveau des investissements de l'Etat (solde net de 19 Md€). Une part importante du financement des besoins liés à l'activité et aux investissements a été assurée par emprunt.

Au total, la variation de trésorerie au cours de l'année s'établit à -31,23 Md€ (position nette de -20,96 Md€ à l'ouverture et de -52,19 Md€ à la clôture).

Le tableau des flux de trésorerie et le tableau de financement (cf. II *supra*) ont normalement vocation à être articulés et à se compléter, chacun analysant l'équilibre financier de l'exercice sous un angle différent (les flux de trésorerie pour l'un, l'ajustement entre les besoins et les ressources de financement pour l'autre). Si, en raison des conditions particulières dans lesquelles l'un et l'autre tableaux ont été établis en 2006, l'administration n'a pas pu produire d'analyse précise de leur articulation, il serait indispensable qu'elle accompagne à l'avenir systématiquement les comptes annuels.

D - La démarche d'analyse financière

Le fait que l'Etat dispose désormais d'une véritable comptabilité générale et que le Parlement en arrête le résultat dans la loi de règlement nécessite de compléter les analyses traditionnellement faites à partir du résultat budgétaire par d'autres types d'analyses.

La nouvelle comptabilité d'exercice a vocation à éclairer la situation financière de l'État et son évolution, sous réserve que trois conditions soient réunies : des données comptables fiables et conformes au référentiel comptable applicable, une mise en perspective sur plusieurs exercices, la possibilité de comparaisons avec d'autres Etats pour autant que les données financières soient suffisamment homogènes.

L'absence de comptes *proforma* en cette première année d'application de la LOLF ne permet pas une analyse comparative sur plusieurs exercices. Il est possible, toutefois, d'identifier les éléments de méthode susceptibles de permettre - à l'avenir - une analyse financière adaptée aux spécificités de l'État. Plusieurs ratios significatifs et simples pourraient ainsi être utilisés.

1 - Le bilan économique de l'Etat

Le bilan économique de l'Etat est une notion d'analyse financière qui se fonde sur un retraitement des masses comptables qui doit permettre, au-delà de l'interprétation des soldes intermédiaire présentée ci-dessus (B), d'évaluer la situation patrimoniale de l'État et le financement de ses activités à partir du tableau de la situation nette. L'actif et le passif sont alors considérés comme des emplois et des ressources.

L'actif économique est constitué de l'actif immobilisé et du besoin en fonds de roulement. Le besoin en fonds de roulement proprement dit⁶⁹ correspond au solde entre les emplois à moins d'un an (stocks et créances) et les ressources à court terme (crédits fournisseur et autres dettes non financières). L'endettement net ajoute à l'endettement brut la trésorerie active et passive. Quant aux ressources, elles sont la somme de la situation nette négative et de l'endettement net.

69) L'État a un besoin en fonds de roulement négatif au 31 décembre 2006 de l'ordre de 49 Md€ Il finance donc une partie de ses actifs immobilisés grâce au crédit que lui consentent ses « créanciers ».

Le bilan économique de l'État au 31 décembre 2006 peut ainsi se résumer en un « actif économique » de 409 Md€, avec un endettement net de 969 Md€⁷⁰ et une situation nette négative de 560 Md€. Les règles de l'analyse financière classique, destinées à une appréciation de la rentabilité ou de la valeur liquidative des entreprises, ne permettent pas de mener une analyse vraiment adaptée à la situation de l'État. En effet, celui-ci n'a pas de fonds propres et ne met pas à son bilan son principal actif incorporel, qui est la capacité de lever l'impôt. Il connaît de ce fait même une situation nette négative. En revanche, le poids de l'endettement net face à l'actif économique montre les limites d'une politique de désendettement circonscrite aux cessions d'actifs.

2 - Vers un tableau de bord des ratios financiers de l'Etat

Le rapport de présentation qui accompagne le compte général de l'Etat pourrait être utilement complété par un tableau de bord des principaux ratios financiers de l'Etat qui seraient tirés des données de comptabilité générale. Le choix de ces ratios devrait répondre à trois critères principaux : l'utilisation d'agrégats des états financiers aisément compréhensibles et simples à mesurer ; le caractère permanent des données utilisées pour permettre une analyse dans la durée ; enfin, le souci d'apporter une information financière nouvelle par rapport à celle issue de la comptabilité nationale et de la comptabilité budgétaire.

Parmi les ratios envisageables, l'annexe VIII ci-après en présente plusieurs qui semblent répondre à ces exigences. Leur définition et la vérification de leur robustesse devront faire l'objet d'études complémentaires. Les exemples suivants illustrent le type d'informations financières qui pourraient être suivies dans ce tableau de bord :

- dans le cadre de la mission de régulation de l'Etat, le ratio le plus caractéristique est le ratio « transferts aux collectivités territoriales/produits bruts de l'État », qui représente en 2006 plus de 20 % de ses ressources⁷¹ ;

- le ratio « charges d'intérêt de la dette financière négociable/dette financière négociable » permet de mesurer le taux moyen auquel l'Etat emprunte. Il ressort pour 2006 à 4,11 % contre 4,36 % en 2005 ;

- ce ratio peut être rapproché d'un autre ratio « produits des participations/participations et créances rattachées », qui s'établit à 5,3 % pour 2006, soit un rendement légèrement supérieur au coût de la dette financière, ce qui montre l'effet de levier positif de la détention de ces participations.

70) L'endettement net comprend l'ensemble de la dette financière (894,3 Md€) et la trésorerie active et passive de l'État, soit, au 31 décembre 2006, 968,5 Md€

71) Après déduction des ressources propres destinées à l'Union européenne.

Chapitre II

Eléments d'analyse de l'exécution 2006

I - Les effectifs de l'Etat et les dépenses de personnel

La LOLF institue un double plafond, en emplois et en dépenses. En dépit du défaut de précision de la mesure des emplois, ces deux plafonds ont été respectés en 2006. Les ministères ont consommé 2 309 000 emplois, soit 98,8 % du plafond autorisé sur le budget général.

Les dépenses de personnel ont atteint 121,67 Md€. Hors l'opération non récurrente financée en LFR au titre du CAS « pensions », la dépense s'est élevée à 118,40 Md€, proche du montant de LFI (35 % du total des crédits votés). Toutefois, les opérations extérieures de la Défense ont nécessité un abondement net par décret d'avance de 207 M€.

De manière générale, les plafonds d'emplois et de crédits de personnel ont été programmés en loi de finances (et gérés en 2006) avec une grande prudence, qui a conduit notamment à surévaluer les inscriptions de LFI et à ne pas toujours prendre en compte la réalité du calendrier des recrutements.

A - Le double plafond de l'autorisation

1 - De nouvelles définitions

La LOLF introduit une double approche en termes, d'une part, de dépenses de personnel et, d'autre part, de quantité de travail, mesurée en « équivalents temps plein travaillé » (ETPT), soit le travail d'un agent à temps plein au cours d'une année complète. Pour 2006, le rapport entre le taux de consommation des crédits de personnel et celui du plafond des autorisations d'emplois (PAE) témoigne de la bonne qualité d'ensemble de la programmation.

Toutefois, la différence du niveau de spécialisation des deux autorisations (votés par programme pour les crédits et par ministère pour les emplois) introduit une complexité qui a contribué, en 2006, à ce que la priorité soit donnée, en prévision comme en exécution, au respect du plafond des crédits.

2 - La priorité donnée aux crédits sur les emplois

Quand il est dicté par la seule prudence, l'écart entre le plafond autorisé et le nombre des emplois pourvus est proportionnellement plus fort dans les programmes à faible effectif. Il est de -2,8 % pour le programme *Développement des entreprises* (PAE de 2 184 ETPT). En revanche, au ministère de l'*Équipement*, les emplois mesurés étaient, au 31 décembre, inférieurs de 1,5 % aux emplois affectés (98 070 après transferts) et la consommation du titre 2 a été inférieure de 2 % (80 M€) aux crédits disponibles avant annulation en LFR et fongibilité.

La mission *Défense*, qui supporte près de 20 % du total des effectifs du budget général, présente une distorsion entre les crédits de rémunération et les emplois autorisés. La constatant, le ministère a choisi de piloter ses effectifs en fonction de la masse salariale dont il disposait, plutôt que d'atteindre le plafond des emplois. Pour 2007, tirant les conséquences de cette option, il a augmenté sa masse salariale de 290 M€ tout en réduisant son plafond d'emplois de 4 297 ETPT (celui-ci reste toutefois supérieur aux consommations 2006).

En outre, les services gestionnaires ont rencontré des difficultés pour affecter précisément la masse salariale par programme. Il en est résulté des erreurs de répartition, corrigées en cours de gestion, puis dans la LFI pour 2007. Enfin, la sous-évaluation récurrente, bien que moins forte en 2006, des opérations extérieures (OPEX) a nécessité un complément du titre 2 de 187,8 M€

En 2006, le programme *Gendarmerie nationale* de la mission *Sécurité* présentait la même inadéquation du titre 2 et des emplois autorisés. Les dépenses sont restées en deçà des crédits ouverts et le nombre des emplois pourvus a été inférieur au plafond de 700 emplois environ. Comme sur la mission *Défense*, le financement des OPEX a été complété par décret d'avance (+19,5 M€).

Pour 2007, la dotation prévisionnelle pour les OPEX augmente à nouveau dans la mission *Défense*, et prend en compte pour la première fois la *Gendarmerie*.

De même, les arbitrages rendus lors de la préparation du budget ont entraîné, selon les chiffres communiqués à la Cour, un écart de 4,66 à 5,67 % entre les emplois pourvus et le PAE dans la mission *Justice*. En effet, certains emplois n'étant pas financés en LFI, les gestionnaires des programmes n'ont pas pu effectuer les recrutements correspondants.

3 - Les dépenses de personnel

118,16 Md€ ont été ouverts en LFI pour 2006, en AE et en CP, soit 34,3 % du total des AE ouvertes sur le budget général et 35,3 % des CP. Les crédits du titre 2 ont été peu modifiés en exécution, avec des ouvertures nettes par décret d'avance et en LFR limités à 207 M€ (+0,2 %) (les deux abondements pour les OPEX). Par ailleurs, le mécanisme de la fongibilité dite « asymétrique » entre les titres de personnel et les autres titres a été utilisé à hauteur de 390 M€ soit trois fois le montant de la réserve initiale sur le titre 2 et 0,35 % des crédits de personnel.

La mission *Aide publique au développement* connaît une situation particulière, en partie en raison des effets de la fluctuation des taux de change, et en partie par le fait qu'une majorité des emplois sont locaux, et ont été mal évalués en LFI. 47,2 M€ (+23 %) ont été ouverts par décret d'avance, compensés par l'annulation d'un montant de crédits équivalent sur un autre programme du ministère des **Affaires étrangères**.

Les crédits de personnel ont été majorés par le versement de fonds de concours, par exemple pour 158,3 M€ à la **Défense** (0,9 % de la LFI). Au ministère de l'**Équipement**, les crédits du titre 2 ont été abondés de 219 M€ (6 % de la LFI) par le rétablissement des crédits engagés pour le personnel rémunéré par le compte de commerce.

La LFR du 30 décembre 2006 a ouvert 3,27 Md€ de crédits sur le titre 2 du programme *Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers* pour abonder en recettes le compte d'affectation spéciale. Cette ouverture, rendue nécessaire par le changement du calendrier d'imputation de la

dépense opérée au titre des pensions civiles et militaires, désormais rattachée à l'exercice pendant lequel les engagements sont constatés, a concentré une charge de 13 mois sur l'exercice 2006.

B - Les emplois

1 - Les plafonds attribués aux programmes

La LFI a fixé le plafond à 2 351 034 ETPT, dont 2 338 472 sur le budget général et 12 562 pour les budgets annexes (la mission *Contrôle et exploitation aériens* représente 90 % de ces derniers).

Différents programmes ne comportent pas la totalité des moyens en personnel nécessaires à la mise en œuvre des actions qui s'y rapportent. C'est le cas à l'**Équipement**, qui a choisi de regrouper la quasi-totalité (96,4 %) de ses emplois (93 215 ETPT) dans un programme *Soutien et pilotage des politiques de l'équipement* de la mission **Transports**, alors que les agents correspondants exercent leur activité dans le cadre de 14 programmes relevant de plusieurs missions. De même, les emplois d'administration centrale du programme *Formations supérieures et recherche universitaire* de la mission **Recherche et enseignement supérieur** sont rémunérés sur la mission **Enseignement scolaire** du même ministère.

Par ailleurs, les programmes des missions **Transports** et **Politiques des territoires** bénéficient de transferts d'emplois en provenance d'autres ministères (**Écologie, Agriculture**), qui portent le nombre des emplois autorisés du ministère de l'**Équipement** à 98 070 ETPT, supérieur de 5 % au plafond de la LFI.

De fait, l'application de la règle fixée à l'article 7 de la LOLF, selon laquelle les programmes regroupent l'ensemble des crédits concourant à une même action ou à une politique, se trouve souvent contrariée par le double effet de l'architecture ministérielle retenue et de certaines rigidités liées à la gestion statutaire des personnels.

Pour favoriser la juste présentation des moyens consacrés aux programmes, un décret du 14 octobre 2004 a prévu des « délégations de gestion », en vertu desquelles certains agents de l'État sont affectés à des services ou ministères qui ne sont pas ceux de leur corps de rattachement. Un tel dispositif est mis en œuvre, par exemple, sur le programme *Statistiques et études économiques* de l'INSEE, dont les personnels feront l'objet en 2007 de délégations de gestion vers 21 ministères ou autres directions des **Finances**. Délégation peut ainsi être donnée au service d'accueil pour exécuter en son nom les actes juridiques et l'ordonnancement des dépenses relatives au personnel. Au prix de

contraintes plus lourdes pour les DRH, cette nouvelle organisation permet un meilleur suivi des moyens mobilisés pour la mise en œuvre des différentes politiques publiques.

2 - Les outils de mesure

La nouvelle définition des emplois a justifié la création d'un outil interministériel de décompte des emplois (ODE) et l'élaboration de règles de décompte. Les incertitudes sont cependant encore nombreuses, au point que les validations auprès des ministères ont retardé de plusieurs mois la détermination de la consommation exacte de l'exercice 2006.

ODE a été modifié en avril et juin 2006 pour s'étendre à la quasi-totalité des agents de l'Etat. Des cas particuliers subsistent, traités en dehors de l'outil (volontaires internationaux, allocataires de recherche, adjoints de sécurité...), qu'une nouvelle version, prévue pour courant 2007, devrait prendre en compte.

De plus, les conventions de calcul retenues peuvent introduire des altérations. Par exemple, du fait notamment de la spécificité des modes de calcul utilisés pour les agents dont le traitement n'est pas calculé par référence à la grille indiciaire de la fonction publique, les écarts entre ODE et le décompte du ministère de **l'Enseignement supérieur et de la Recherche** sont évalués par ce dernier à 1 532 emplois sur le programme *Formations supérieures et recherche universitaire* (1 % du plafond d'emplois du programme).

L'outil n'a donc pas satisfait les besoins des ministères pour le suivi des emplois en 2006. Pour pallier ces difficultés, plusieurs gestionnaires ont développé leurs propres applications, avec le risque de ne pas utiliser les mêmes paramètres. Au sein d'un même ministère, et parfois d'un même programme, les solutions retenues par les responsables de programme sont hétérogènes. Par exemple, au ministère des **Finances**, les principales directions du programme *Régulation et sécurisation des échanges de biens et de services* utilisent chacune leur outil.

Le ministère de la **Santé**, au contraire, s'est doté depuis plusieurs années d'un système d'information des ressources humaines commun avec le ministère de **l'Emploi**, sur la base d'un progiciel du commerce.

Le défaut de coïncidence entre les ETPT calculés par ODE et les données issues des outils ministériels est sans impact sur le suivi des consommations d'emplois, dès lors que la détermination des plafonds et le suivi des consommations d'emplois sont réalisés dans la même application. Mais l'utilisation par les ministères de règles propres est à proscrire car elle induit des incertitudes sur les décomptes interministériels, qui ne seront levées que par le recours à un outil unique.

Enfin, le projet de refonte des applications dans le cadre de la création en cours d'un opérateur national de paye permettra à terme le décompte selon la durée des périodes de travail et les quotités réelles d'activité, que les agents soient ou non indicés.

3 - Les effectifs

Les ministères ont consommé en 2006 98,8 % du plafond des autorisations d'emplois inscrit dans le budget. Le plafond voté en LFI 2007 est de 2 283 159 ETPT, en baisse de 67 875 (3 %).

La Cour avait recommandé, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour 2005, que l'information apportée au Parlement dans le cadre des lois de finances soit sensiblement améliorée. A cet effet, elle estimait nécessaire que, *« pour chaque département ministériel, (soit) systématiquement présenté le rapprochement entre l'évolution du nombre d'ETPT et celle du nombre des départs en retraite, ainsi que celle du nombre total des départs définitifs, tous motifs confondus »*. Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet. Peu de missions ou de programmes ont en effet pu fournir des renseignements sur la gestion des effectifs qui leur sont affectés.

Tableau 8 : Emplois autorisés en LFI 2006 et consommation

	ETPT en LFI 2006	Consommation⁷²
I. – BUDGET GÉNÉRAL	2 338 472	2 308 839
Affaires étrangères	16 720	16 664
Agriculture	39 919	39 243
Culture	13 966	13 360
Défense et anciens combattants	440 329	429 166
Écologie	3 717	3 634
Économie, finances et industrie	173 959	173 274
Éducation nationale et recherche	1 250 488	1 243 898
Emploi, cohésion sociale et logement	13 925	10 699
Équipement	93 215	96 572
Intérieur et collectivités territoriales	185 984	184 061
Jeunesse et sports	7 149	6 885
Justice	71 475	67 895
Outre-mer	4 900	4 636
Santé et solidarités	14 931	14 839
Services du Premier ministre	7 795	7 447
II. – BUDGETS ANNEXES	12 562	12 401
Contrôle et exploitation aériens	11 329	11 193
Journaux officiels	574	565
Monnaies et médailles	659	643
Total	2 351 034	2 321 240

Source : LFI 2006 pour la première colonne ; direction du budget pour consommation

4 - Les emplois chez les opérateurs

La question du décompte des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charge de service public est essentielle car le nombre de ces emplois tend à augmenter dans diverses missions et y tient souvent une place importante.

72) Y inclus les transferts entre ministères, ce qui explique que le nombre des emplois du ministère de l'Équipement soit supérieur au plafond autorisé en LFI.

Le ministère de l'**Écologie** est assisté par 74 opérateurs et la mesure des emplois aboutit à une grande confusion : selon le ministère, les opérateurs de la mission **Écologie et développement durable** ont consommé 4 648 ETPT en 2006, alors que la prévision (mentionnée dans le PAP 2007) était de 7 030 ETPT.

Les actions de la mission **Recherche et enseignement supérieur** sont principalement mises en œuvre par des opérateurs, qui emploient les personnels financés par le budget général : les personnels du programme **Formations supérieures et recherche universitaire** sont ainsi affectés aux universités. Ces opérateurs rémunèrent par ailleurs 118 000 emplois.

Au ministère de la **Culture**, les quatre programmes, dont trois sont rattachés à la mission **Culture** et un à la mission **Recherche et enseignement supérieur**, totalisent 13 360 ETPT en 2006, tandis que les opérateurs rémunéraient directement environ 15 691 emplois. Cette tendance va s'accroître puisque 1 710 emplois (12 % des emplois 2006) sont transférés en 2007 à la Bibliothèque nationale de France.

Le 5° de l'article 51 de la LOLF (modifié en 2005) prévoit l'indication en loi de finances des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public ; cette obligation ne s'appliquait pas en 2006. Une telle présentation a été insérée dans le PLF pour 2007, mais sa vérification n'est pas encore possible car ces emplois sont exclus des outils de décompte.

II - Les interventions

Les dépenses d'intervention représentent un enjeu majeur pour la maîtrise des dépenses de l'Etat. Celle-ci est, cependant, loin d'être acquise : la réalité des engagements pris par l'Etat à ce titre reste mal connue et des écarts importants peuvent être constatés entre la prévision de LFI et l'exécution ; une part significative des dépenses se caractérise par sa rigidité et une pratique de reconduction d'année en année.

Dès lors, une amélioration des modalités de suivi et d'évaluation de ces dépenses est seule de nature à garantir leur efficacité.

Levier privilégié de mise en œuvre des politiques publiques, les dépenses d'intervention sont étroitement liées à l'activité redistributrice des collectivités publiques. Elles sont ici appréhendées conformément à la

définition qui en est donnée par la norme n° 2 du référentiel des normes comptable de l'Etat⁷³.

Selon l'article 5.I. de la LOLF, le titre 6 regroupe les « dépenses d'intervention » de l'Etat. Son contenu est plus large que celui du titre IV de l'ordonnance organique de 1959. Outre les transferts, il inclut des subventions d'investissement et des appels en garantie⁷⁴. Cet ensemble recouvre des formes d'intervention variées : dépenses directes de l'Etat, subventions à des opérateurs, contributions à des régimes sociaux et de retraite, notamment.

A - Un enjeu budgétaire majeur

Les dépenses d'intervention s'élevaient, en LFI pour 2006, à 142,7 Md€ en AE et à 136,9 Md€ en CP, soit plus de 40 % des crédits initiaux du budget général.

Les remboursements et dégrèvements représentent près des trois quarts de ces montants. Ceux-ci sont engagés au titre de supports juridiques multiples. Par exemple, les interventions dans le secteur agricole donnaient lieu, en 2001, à 140 dispositifs d'aide nationaux. Un état récapitulatif établi en 2005 par le ministère de l'**Agriculture et de la pêche** en répertoriait 180⁷⁵.

Ainsi, les priorités définies par le gouvernement pour la mission **Solidarité et intégration** se sont traduites en 2006 par une progression des crédits consacrés aux dépenses d'intervention correspondantes avec, en particulier, la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (475 M€ de crédits supplémentaires) et des mesures nouvelles en matière d'hébergement, dans le cadre des priorités du plan de cohésion sociale (21,7 M€ pour les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et 8,5 M€ pour l'hébergement d'urgence).

73) Ce texte les définit comme des « versements sans contrepartie équivalente comptabilisable et significative d'échange effectués soit directement par les services de l'Etat, soit indirectement par l'intermédiaire d'organismes tiers, le plus souvent du périmètre des opérateurs des politiques de l'Etat dans leur rôle de redistributeur, au profit d'un ou plusieurs bénéficiaire(s) appartenant à des catégories strictement identifiées (ménages, entreprises, collectivités territoriales et autres collectivités) ». Le périmètre de la norme comptable est plus large que la définition budgétaire des interventions dans la mesure où elle inclut les prélèvements sur recettes.

74) Retraces respectivement, jusqu'à présent, sur le titre VI et sur le titre I.

75) Hors aides du CNASEA mais y compris les interventions des collectivités territoriales.

Cinq missions représentent près des trois quarts du total du titre 6 de la LFI 2006 (hors remboursements et dégrèvements).

Tableau 9 : Principales missions supports de dépenses d'intervention

En Md€ et %

Mission	AE	CP
Solidarité et intégration	10,73 (14,5 %)	10,73 (15,7 %)
Travail et emploi	10,64 (14,3 %)	10,19 (14,9 %)
Ville et logement	7,21 (9,7 %)	7,18 (10,5 %)
Transports	3,88 (5,2 %)	3,96 (5,8 %)
Régimes sociaux et de retraite	3,8 (5,1 %)	3,8 (5,6 %)
Total	74,2 (100 %)	68,4 (100 %)

Source : LFI (hors remboursements et dégrèvements)

B - Les écarts entre la prévision et l'exécution

Les dépenses se sont élevées à 148 Md€ en AE et à 145 Md€ en CP, soit, compte tenu de majorations de crédits initiaux intervenus en gestion, des taux de consommation globaux respectivement de 103 % et 104 % par rapport aux dotations de LFI.

Pour certains programmes, les dépenses réalisées ont été très supérieures aux montants ouverts en LFI, par exemple 295 % en AE et 266 % en CP sur le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire*, 158 % en AE et 153 % en CP sur le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale*. Sur la mission **Travail et emploi**, les dépenses relatives, dans le cadre du plan de cohésion sociale, au contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et au contrat initiative emploi (CIE) ont connu une évolution liée à leur caractère prioritaire. Le volume de CAE (260 000 contrats conclus contre 120 000 prévus en LFI) et le taux de prise en charge moyen (80 % au lieu de 70 %) ont induit une dépense de 1,4 Md€ contre 690 M€ prévus en LFI. De même, une forte sous-dotation a été constatée au titre des CIE (415 M€ dépensés pour 275 M€ inscrits en LFI), le nombre de contrats conclus ayant largement dépassé la prévision (80 000 contre 50 000). La dépense 2006 relative au dispositif d'aide à l'emploi dans le secteur de l'hôtellerie (534 M€) a largement dépassé la prévision de LFI (367 M€).

A l'inverse, on relève, en 2006, des sous-consommations significatives par rapport aux crédits initiaux sur différents programmes, qui peuvent résulter d'une budgétisation surestimée par rapport aux besoins, comme sur la mission **Ville et logement** (*Equité sociale et*

territoriale et soutien). Elles peuvent être également liées à une adaptation en cours de gestion des versements à opérer, par exemple sur différents programmes des missions **Solidarité et intégration** (*Accueil des étrangers et intégration*), **Santé** (*Santé publique et prévention, Drogue et toxicomanie*), **Défense** (*Soutien de la politique de défense*), **Sécurité** (*Police nationale*).

C - Les problèmes liés au mode de gestion

Outre les cas de budgétisation inadaptée en loi de finances⁷⁶, d'importants dispositifs d'intervention ne donnent pas lieu à des dépenses budgétaires mais se traduisent par de moindres recettes. C'est le cas, notamment, des allègements généraux de charges sociales⁷⁷ : le budget de la section **Travail** incluait, en 2005, 17,14 Md€ à ce titre. En LFI 2006, le financement de cette charge est désormais assuré par l'affectation d'impôts et taxes aux régimes de sécurité sociale, pour un montant estimé à 18,9 Md€. Il en est de même de la prime pour l'emploi, dont le coût était estimé à 2,7 Md€ en 2005⁷⁸.

Les prélèvements sur recettes peuvent aussi, dans certains cas, être assimilés à des dépenses d'intervention. Les concours financiers aux collectivités territoriales constituent à cet égard un enjeu financier majeur (47,4 Md€ en LFI 2006).

Certaines dépenses fiscales assimilables à des interventions sont particulièrement dynamiques : pour la mission **Ville et logement**, elles atteignent 11,1 Md€, soit, comme il a déjà été relevé, un montant supérieur au total des dépenses de la mission, et elles connaissent une progression rapide (+ 11 %) entre la LFI 2005 et la LFI 2007. De plus, l'arbitrage conduisant à convertir une dépense budgétaire en dépense fiscale peut s'accompagner d'un alourdissement de l'impact financier pour l'Etat. Ce fut le cas, pour cette même mission, de la transformation en 2005 du prêt à taux zéro en crédit d'impôt, qui a induit une extension du champ d'application du dispositif.

Enfin, certaines modalités de gestion des interventions de l'Etat ont directement pesé en 2006 sur l'exécution du budget. Il en est ainsi, par exemple, du prélèvement -précité- opéré sur les fonds propres des sociétés anonymes de crédit immobilier (500 M€).

76) Par exemple, celle du fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA), de l'initiative « Pays pauvres très endettés » ou des aides personnelles au logement (cf ci-après chap II de la 2ème partie).

77) Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2006

78) Rapport public annuel 2005 « L'efficacité et la gestion de la prime pour l'emploi »

III - Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales

En 2006, le total des différents concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales s'est élevé à 81,6 Md€⁹.

Tableau 10 : Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales

En M€

	2004	2005	2006
Prélèvements sur les recettes de l'Etat ⁸⁰	45 665 631	46 363 275	48 197 109
Dépenses du budget général			
dont dotations imputées sur les programmes 119, 120, 121 ⁸¹	2 844 805	2 944 398	3 028 206
dont dotations et subventions imputées sur d'autres programmes ⁸²	3 627 845	3 925 646	3 764 969
dont compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs ⁶⁹	8 028 000	8 839 000	10 867 000
Dépenses des comptes spéciaux ⁶⁹	32 847	38 263	0
Total des opérations budgétaires (A)	60 199 128	62 110 582	65 857 284
Fiscalité transférée aux régions et aux départements (fractions de TIPP et de TCA) ⁶⁹ (B)	12 293 296	14 681 221	15 779 705
Total général (A) + (B)	72 492 424	76 791 803	81 636 989

Source : Cour des comptes à partir des données indiquées en notes de bas de page

De 1999 à 2001, le montant de l'enveloppe sur laquelle est regroupée la majorité des dotations financées par prélèvements sur les recettes de l'Etat et de celles financées sur des crédits budgétaires a été régi par un « contrat de croissance et de solidarité » d'une durée de trois ans qui, depuis 2002, est reconduit année après année.

79) L'analyse des programmes 119 à 121 de dotations aux collectivités territoriales est développée au chapitre II de la deuxième partie.

80) Versements comptabilisés dans la balance générale des comptes de l'Etat.

81) Crédits de paiement consommés enregistrés dans SCOB (2004 et 2005) puis INDIA LOLF (2006) : il s'agit du total des dotations imputées en 2006 sur les crédits des programmes 119, 120 et 121 de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

82) Annexes aux PLF 2006 et 2007 « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales » (les données 2004 et 2005 correspondent à l'affectation d'AP tandis que les données 2006 correspondent aux AE ouvertes)

En 2006, en application de ce contrat, l'Etat a garanti aux collectivités territoriales une progression du montant de l'enveloppe égale à l'inflation prévue augmentée d'un tiers de la croissance en volume du PIB en 2005, soit une progression de 2,4 % (1,03 Md€) par rapport au montant prévu dans la LFI pour 2005.

Tableau 11 : Les concours dans l'enveloppe et hors enveloppe

En M€

	2004	2005	2006
Concours dans l'enveloppe (E)	43 413 393	43 913 624	44 721 482
Prélèvements sur recettes de l'Etat	38 558 482	38 896 226	39 763 495
Dépenses du budget général			
dont dotations imputées sur les programmes 119, 120, 121 sauf DDR ⁸³	2 827 763	2 905 461	2 968 809
dont dotations et subventions imputées sur d'autres programmes	2 027 148	2 111 937	1 989 178
Concours hors enveloppe (HE)	16 785 735	18 196 958	21 135 802
Prélèvements sur recettes de l'Etat	7 107 149	7 467 049	8 433 614
Dépenses du budget général			
dont DDR imputée sur le programme 119 de la mission « RCT »	17 042	38 937	59 397
dont dotations et subventions imputées sur d'autres programmes	1 600 697	1 813 709	1 775 791
dont compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs	8 028 000	8 839 000	10 867 000
Dépenses des comptes spéciaux	32 847	38 263	0
Total des opérations budgétaires (E)+(HE)	60 199 128	62 110 582	65 857 284

Source : id tableau précédent.

L'avenir de ce type de contrat a fait l'objet de débats dans le cadre de la conférence nationale sur les finances publiques. Il en est ressorti plusieurs options, dont celle consistant à rapprocher progressivement le taux d'évolution de cette enveloppe de celui des dépenses du budget général de l'Etat, c'est-à-dire à le limiter au taux d'inflation.

83) DDR : dotation de développement rural.

IV - Les relations Etat / Union européenne (UE)

L'évolution qui conduit à ne plus faire transiter par le budget de l'Etat que les seuls fonds communautaires directement utilisés par celui-ci s'est achevée en 2006, ceux qui sont destinés à d'autres bénéficiaires étant désormais traités en comptes de tiers. Il en résulte une disproportion accrue entre le montant des prélèvements européens (17,2 Md€ de versements nets des frais de perception en 2006 contre 17,6 Md€ en 2005) et celui des fonds de concours européens inscrits au budget de l'Etat (0,134 Md€ en 2006 contre 2,4 Md€ en 2005)⁸⁴.

Cette évolution se traduit, dans le budget de l'Etat, par une réduction voisine du montant des recettes (fonds de concours) et des dépenses (subventions), sans effet sur le solde budgétaire.

A - Les prélèvements au titre des ressources propres

Le montant des prélèvements européens en 2006 (17,6 Md€), a été légèrement inférieur à celui de 2005 (18 Md€). A la différence de l'année 2005, où une importante sous-évaluation du prélèvement avait été relevée⁸⁵, cette évolution avait été assez correctement anticipée, en termes globaux, dès la LFI. Mais la réduction de l'écart entre prévision et réalisation a résulté davantage, en 2006, d'un moindre déséquilibre entre le total des écarts positifs (+0,84 Md€) et négatifs (-1,21 Md€) que d'une réduction du volume total des écarts observés⁸⁶.

Sur les 17,6 Md€ de ressources propres prélevés en 2006, la quasi-totalité a été versée à l'UE⁸⁷, le solde (0,43 Md€) restant acquis à l'Etat au titre du remboursement des frais de perception. Les deux tiers du prélèvement ont été effectués, en 2006, au titre de la ressource PNB/RNB⁸⁸, soit une proportion voisine de celles observées depuis 2004.

84) Annexe IX présente le détail des fonds de concours en provenance de l'UE.

85) Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2005, page 312.

86) Les tableaux portés en annexe IX retracent les évaluations successives des prélèvements 2006 au profit de l'Union européenne et l'analyse de l'écart entre les inscriptions de loi de finances et l'exécution 2006.

87) L'évolution du montant des ressources à verser à l'Union européenne est portée dans le tableau n°1 en annexe IX.

88) Ressource dont l'appel se fait au prorata des PNB (désormais RNB) respectifs des Etats-membres. Sur l'évolution et les perspectives de la place relative de cette ressource, voir le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2005, page 311.

En proportion du PIB, le total des prélèvements au profit de l'UE a été légèrement moins élevé en 2006 (0,98 %), l'accélération de la croissance aidant, qu'en 2005 (1,05% soit le maximum observé jusqu'ici) et en 2003 (maximum antérieur de 1,25 %). De même, grâce à la bonne tenue des recettes fiscales, le rapport entre les prélèvements européens et les recettes fiscales nettes de l'Etat a diminué : il est revenu en 2006 à 6,57 %, contre 6,63 % en 2005 et 6,8 % en 2003.

B - L'information sur les relations financières avec l'UE

La Cour prend acte des améliorations apportées, conformément à plusieurs de ses recommandations, à l'annexe au projet de loi de finances « Relations financières avec l'Union européenne ». Tel est le cas, notamment, pour les opérations qui, sans être directement financées par le budget de l'UE, sont cependant décidées par le Conseil de l'Union sur la base des articles 28 et 41 du traité de l'Union européenne dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune (« PESC ») et de la justice et des affaires intérieures (« JAI »)⁸⁹. Ce document d'information ne contient cependant pas encore de tableau faisant apparaître l'évolution globale du coût des opérations.

De la même façon, la Cour note les efforts accomplis pour parvenir, comme elle l'avait souhaité, à une imputation explicite du coût du non respect, par les administrations responsables, des règles communautaires ainsi que l'introduction, dans le « jaune », d'une section consacrée au coût des « *sanctions financières infligées en raison d'un manquement de l'Etat membre à ses obligations financières* ». Il manque encore, toutefois, un tableau permettant de suivre l'évolution du montant global de cette catégorie de dépenses. Il serait souhaitable enfin, en ce domaine où, le plus souvent, les aides reçues ne bénéficient pas à l'Etat, que soient retracés aussi les moyens mis en oeuvre pour que la charge des pénalités soit imputée, chaque fois qu'il y a lieu, aux bénéficiaires des aides et non, sauf si la faute incombe à l'Etat, au budget de celui-ci.

89) RELF 2004 (exécution 2003), page 90 ; RELF 2005 (exécution 2004), page 67.

Recommandations

Sur les recettes :

Recommandation 1. *Prohiber les compensations de dépenses et de recettes budgétaires entre le budget général et toute entité tierce, qu'elle ait ou non la personnalité morale ;*

Recommandation 2. *Fixer des règles encadrant les conditions dans lesquelles des prélèvements peuvent être opérés sur les soldes de trésorerie (COFACE) ou les comptes d'entités publiques (fonds d'épargne gérés par la caisse des dépôts et consignations, par exemple) ;*

Recommandation 3. *Veiller à l'application du principe du respect de l'intention de la partie versante dans l'utilisation des fonds de concours⁹⁰ ;*

Sur les dépenses :

Recommandation 4. *Mettre en place une véritable comptabilité des engagements de dépenses, de manière à donner toute sa portée, au stade de la programmation du budget comme en exécution, à la notion d'autorisation d'engagement introduite par la LOLF, qui gagnerait de surcroît à être définie de manière plus précise ;*

Recommandation 5. *Inclure dans le périmètre de calcul de la norme de progression des dépenses de l'Etat tout ou partie des dépenses ou des opérations de financement dont l'objet ou la nature ne diffère pas sensiblement de ceux de la dépense budgétaire proprement dite et qui s'y substituent (par exemple, financements opérés au moyen de ressources extrabudgétaires ; certaines opérations des comptes spéciaux ; à terme, certaines dépenses fiscales) ;*

Recommandation 6. *Créer une norme spécifique à la progression des dépenses fiscales ;*

Recommandation 7. *Définir des règles stables de décompte des emplois, sans attendre, comme en 2006, la fin de l'exercice, et compléter les indications sur le nombre des emplois calculé en équivalent temps plein travaillé (ETPT) par le nombre des agents, notamment de ceux d'entre eux qui sont titulaires ;*

90) Art 17-II et III, alinéa 1 de la LOLF.

Recommandation 8. *Mettre en place une démarche interministérielle d'évaluation des dépenses d'intervention, afin d'apprécier celles des mesures existantes dont le niveau d'efficacité, la pertinence au regard des politiques publiques ou le coût justifieraient qu'elles ne soient pas reconduites de manière automatique ;*

Sur la gestion et la tenue des comptes :

Recommandation 9. *Remédier à la dégradation de l'information sur l'exécution budgétaire, constatée en 2006, du fait des défaillances des systèmes d'information, mais aussi de l'absence de documents relatifs au budget voté, donnant la répartition fine des crédits par nature et par destination ;*

Recommandation 10. *Conférer au tableau de financement la nature d'un état financier issu des données de la comptabilité générale et de la comptabilité budgétaire ;*

Recommandation 11. *Réserver l'utilisation des crédits inscrits sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles à la couverture de dépenses correspondant réellement aux circonstances prévues par les articles 7(1°) et 11 de la LOLF ;*

Recommandation 12. *Ne recourir à l'ouverture de crédits par décret d'avance que dans les conditions, notamment d'urgence, prévues par la LOLF et veiller à ce que le recours à ce mécanisme dérogatoire ne soit pas rendu nécessaire par des sous-estimations manifestes en LFI ;*

Recommandation 13. *Veiller, dans la tenue des comptes de l'Etat, à la clarté et au strict respect des règles de partage entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie.*

DEUXIÈME PARTIE

ANALYSE PAR MISSION ET PAR PROGRAMME

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit, au 4^o de l'article 58, que le rapport déposé par la Cour conjointement au projet de loi de règlement analyse en particulier l'exécution des crédits « par mission et par programme ». L'article 54 dispose, pour sa part, que sont joints au projet de loi de règlement les rapports annuels de performances faisant connaître, « par programme », les conditions de l'exécution budgétaire, objectifs, résultats attendus et obtenus, indicateurs et coûts associés.

Pour la première fois en 2006, le budget de l'Etat a été construit par mission et par programme et les actions de chaque programme assorties d'objectifs, dont le niveau de réalisation est destiné à être mesuré au moyen d'indicateurs, approuvés par le Parlement.

En dépit du caractère très récent de l'exercice et des limites qu'elle a rencontrées dans ses vérifications (cf. introduction), la Cour porte, dès cette année, une première appréciation de l'exécution selon le nouveau cadre établi par la LOLF. A cet effet, les développements qui suivent prolongent l'analyse d'ensemble de la gestion 2006 par :

- la présentation des principaux enseignements à tirer, après une année de gestion en « mode LOLF », de la mise en œuvre de la démarche de performance (chap. I) ;

- un examen synthétique de 33 missions ministérielles ou interministérielles du budget général⁹¹ et de la mission hors budget général Contrôle et exploitation aériens. Cet état des lieux est complété par l'analyse plus détaillée de 19 programmes, au regard de la mise en œuvre de la démarche de performance et des résultats obtenus en 2006 à la lumière des premiers indicateurs disponibles (chap. II).

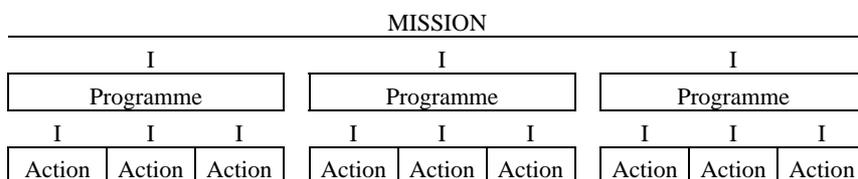
Les programmes ont été choisis soit parce que des travaux récents de la Cour lui ont permis, au-delà de la simple analyse des RAP, de faire de premières constatations au regard de l'approche par objectifs (*Concours financiers aux collectivités territoriales, Météorologie, Navigation aérienne*, par exemple), soit en fonction de leur enjeu budgétaire ou stratégique (*Santé publique et prévention, Enseignement scolaire public du premier degré ou Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat*, par exemple), soit encore parce qu'ils impliquent, outre l'Etat, des opérateurs publics ou mettent pour partie en œuvre des ressources extrabudgétaires, ce qui conduit à en retirer des enseignements particuliers sur l'application de la LOLF. Cette démarche sera poursuivie et amplifiée en 2007 quand la démarche de performance engagée par les administrations aura elle-même progressé.

La liste des programmes examinés - qui représentent près de la moitié des crédits ouverts sur le budget général en LFI 2006 (et environ le tiers du total des crédits ouverts) - a été fixée en tenant compte des travaux du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), de manière à assurer la meilleure harmonisation possible des contrôles respectifs.

*

Dans les développements ci-après, les missions sont présentées selon l'ordre retenu dans la loi de finances.

Les analyses de la Cour ont porté, chaque fois que possible, sur chacun des niveaux de la nouvelle structure budgétaire prévue par la LOLF, rappelée dans le schéma simplifié ci-après :



91) La mission *Pouvoirs publics* n'a pas été examinée.

Chapitre I

Principaux enseignements tirés de la première année de mise en œuvre de la démarche de performance

De ce premier exercice, il est possible, au-delà des observations propres à chacune des missions ou à chacun des programmes examinés (présentées au chapitre suivant), de tirer des enseignements à caractère général et d'identifier les principaux obstacles à une véritable approche par les performances, qui tiennent surtout à des problèmes d'organisation et de mesure des résultats.

La plupart des administrations se sont engagées en 2006 dans la démarche de performance initiée par la LOLF avec le souci de situer désormais l'exercice de leurs missions dans une logique de pilotage par objectifs ; dans un certain nombre de cas, une stratégie pluriannuelle a été définie, à laquelle se réfèrent les décisions de gestion, même si c'est encore souvent de manière partielle et peu formalisée.

Des indicateurs ont été mis en place, dont beaucoup commencent à être renseignés dans des conditions de pertinence et de fiabilité acceptables au terme d'une première année d'application. De manière générale, le nouveau cadre de gestion se traduit dans plusieurs secteurs, en dépit de ses insuffisances, par une clarification et une plus grande transparence, aussi bien sur les objectifs poursuivis et la destination des moyens ouverts en loi de finances que sur les résultats obtenus. Des faiblesses importantes subsistent cependant, notamment dans la mesure des coûts et des performances qui est au centre des objectifs de la LOLF.

I - La structuration des programmes

Dans un nombre de cas significatif, l'organisation retenue entre les missions, au sein des missions et parfois à l'intérieur des programmes ne se prête pas à la mise en œuvre d'une approche cohérente des politiques publiques.

Quand la politique est interministérielle, la mission peut ne recouvrir qu'une partie des enjeux et des crédits correspondants. Ainsi, la politique de sécurité sanitaire ne se résume pas à la mission du même nom rattachée au ministère de l'**Agriculture** (538 M€ de CP) mais concerne aussi, pour plus de 60,5 M€, les missions **Ecologie et développement durable**, **Politiques des territoires**, **Sécurité civile** et **Développement et régulation économiques**. De même, la mission **Politique des territoires**, de dimension modeste (moins de 1 Md€), ne rend compte que d'un tiers environ du total des moyens engagés par l'État pour l'aménagement du territoire (urbanisme, tourisme...).

Le programme est parfois constitué par simple juxtaposition du périmètre de compétences de plusieurs directions, ou quand l'architecture budgétaire a été majoritairement calquée sur les structures administratives existantes, les crédits étant encore répartis selon une logique organique, comme dans les missions **Développement et régulation économiques**, **Sécurité civile** et **Agriculture** (hors support et forêt), et non en fonction de la cohérence des politiques.

Il en est de même pour les programmes comprenant un nombre excessif de budgets opérationnels (BOP), dont les gestionnaires n'ont pu qu'exceptionnellement, cette année, tirer avantage des éléments de souplesse attendus de la mise en œuvre de la LOLF (globalisation et fongibilité des crédits, approche par la masse salariale).

Dans son rapport au Parlement sur l'exécution des lois de finances de 2005, la Cour recommandait la réduction du nombre des BOP et UO. Cette orientation a été reprise par la direction du budget dans une note du 28 juillet 2006 adressée à l'ensemble des ministères les invitant à réduire le nombre de BOP et d'UO d'un tiers sur une période de 2 ou 3 ans.

L'année 2006 a confirmé les inconvénients d'un éclatement excessif de la structuration budgétaire : si un trop petit nombre de BOP conduit généralement à une gestion très centralisée, la division du programme en un trop grand nombre de BOP alourdit la charge de travail, pour les unités déconcentrées comme pour les services centraux, au stade de la programmation et en exécution. De plus, les marges de manœuvre sont restreintes, faute pour les gestionnaires de disposer de dotations d'une taille critique suffisante pour leur permettre de procéder à des redéploiements, organiser la fongibilité, professionnaliser certaines fonctions et favoriser des économies d'échelle.

A l'autre extrême, dans plusieurs missions (*Ville et logement*, par exemple), l'hypertrophie des BOP nationaux et centraux amène à s'interroger sur le contenu de certains BOP territoriaux et la marge d'action effective de leurs responsables.

Dans les deux cas, le renforcement, quand c'est possible, des BOP régionaux permettrait de remédier à ces anomalies, comme pour les missions *Politique des territoires* et *Gestion et contrôle des finances publiques*, au besoin en passant par une expérimentation, comme pour la mission *Aménagement du territoire*.

En revanche, en ce qui concerne les fonctions de soutien, l'expérience de l'exercice 2006 a montré qu'aucune des options retenues n'est exempte de contraintes et ne peut donc être érigée en principe : les enveloppes globales regroupant les différents types de crédits s'avèrent, dans un certain nombre de cas, porteuses de rigidités ; mais la dispersion des crédits limite les possibilités de redéploiement et de recours à la fongibilité et accroît la complexité des restitutions d'informations aux gestionnaires. La constitution de programmes soutien, concentrant notamment les crédits du titre 2, comme dans les missions *Défense*, *Enseignement scolaire*, *Justice*, *Transports*, *Emploi*, *Solidarité et Intégration*, *Agriculture* et *Sport*, vise à éviter ces inconvénients. Mais elle induit elle-même de nouvelles contraintes, en empêchant les responsables de programme de mettre pleinement en œuvre la fongibilité, puisque celle-ci ne peut s'opérer entre programmes, et en privant les responsables de BOP de toute marge de manœuvre sur les effectifs et le fonctionnement.

Aussi, les modalités de rattachement des fonctions supports ne peuvent être définies qu'au vu de la situation propre à chaque programme.

De manière générale et avec les ajustements qui demeurent nécessaires, la démarche de performance paraît pouvoir s'appliquer à terme sans difficultés majeures aux missions régaliennes de l'Etat (Justice, Sécurité, collecte de l'impôt...) et aux politiques publiques qu'il conduit seul ou dont il détient l'essentiel des leviers propres à déterminer les résultats susceptibles d'être retracés par les indicateurs. Mais elle se justifie aussi pour mesurer l'efficacité ou l'efficience des dispositifs d'intervention auxquels l'Etat contribue, le cas échéant, avec le soutien d'opérateurs extérieurs. C'est en ce domaine que les progrès les plus significatifs devront être réalisés.

II - Les responsables de programme

Appelés à exercer, en application de la loi organique, la fonction clé de pilotage stratégique des moyens budgétaires ouverts au bénéfice des politiques publiques, de nombreux responsables de programme ont rencontré des difficultés pour remplir cette mission.

La marge de manœuvre dont ils bénéficient se trouve réduite lorsque l'utilisation d'une majeure partie de leurs moyens est contrainte, notamment par le poids des charges de personnel ou le fondement législatif des dépenses, ou quand l'efficacité de leur action dépend largement de facteurs exogènes (comme l'intervention d'opérateurs publics autonomes). Il en est de même, mais il devrait être plus facile d'y remédier, quand les responsables de programme ne disposent pas de l'autorité hiérarchique nécessaire sur les structures administratives qui leur sont rattachées ou lorsque leurs compétences opérationnelles sont dissociées de l'exercice des responsabilités budgétaires, notamment quand les moyens de fonctionnement et en personnel sont rattachés à d'autres entités.

D'autres facteurs contribuent, selon les programmes, à cet état de fait : l'absence d'outils de pilotage, une programmation insuffisante, le rôle conservé par les directions financières. En matière de personnel, les responsables de programme et de BOP maîtrisent rarement les déterminants de leur masse salariale, le suivi des recrutements, des affectations et des statuts restant souvent centralisé en raison de sa complexité.

De plus, la mise en œuvre de la LOLF s'est rarement accompagnée d'une réflexion sur l'organisation administrative pour permettre aux responsables de programme d'exercer la plénitude de leur fonction⁹².

A tout le moins, la définition au niveau interministériel d'un cadre général fixant le rôle de responsable de programme et l'articulation de son autorité avec celle des autres niveaux d'administration (les secrétaires généraux, notamment) paraît s'imposer. Il en va de la clarification de la notion de responsabilité dans le nouveau cadre de gestion issu de la LOLF.

III - Les indicateurs de performances

Depuis son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2005, la Cour relève des progrès significatifs dans la définition et l'utilisation des objectifs et indicateurs. Leur qualité et leur chiffrage s'améliorent. Pour la mission *Défense*, par exemple, qui représente à elle seule 14 % du budget (AE), si un quart des cibles chiffrées étaient encore indisponibles dans le PAP 2006, la presque totalité est renseignée dans le PAP 2007.

Dans le souci d'une meilleure lisibilité, le nombre des objectifs et indicateurs a été réduit pour s'approcher des consignes interministérielles (5 objectifs par programme ; 2 indicateurs par objectif). Ainsi, la mission *Administration générale et territoriale de l'Etat*, qui comprend 3 programmes, est dotée dans le PAP 2007 de 15 objectifs et 26 indicateurs (contre 32 et 19 en 2006). Mais la simplification peut être contrariée, comme au **MINEFI**, par la multiplication des sous-indicateurs.

Des lacunes persistent néanmoins et altèrent la pertinence du suivi des performances.

Nombre d'indicateurs ne sont toujours pas renseignés. 42 % seulement des 30 objectifs et 114 indicateurs de la mission *Enseignement scolaire* le sont. De plus, il n'y a souvent pas de priorité établie entre les objectifs d'un même programme. Pour la mission *Contrôle et exploitation aériens*, certains objectifs ont une portée réduite, notamment parce qu'ils correspondent à des enjeux secondaires par rapport à d'autres, qui sont, eux, renvoyés à la démarche interne de performance.

92) 68 des 84 responsables de programme sont directeur d'administration centrale.

Pour une majorité de missions, il y a surabondance d'indicateurs de moyens, d'activité ou d'efficacité mais absence d'indicateurs d'efficience et de qualité de service. En outre, l'élément mesuré par l'indicateur échappe souvent à la maîtrise du responsable du programme ou de l'opérateur concerné. Ainsi, pour la mission **Recherche et Enseignement Supérieur**, la plupart des dépenses fiscales rattachées aux programmes sont en dehors de leur champ d'action.

En outre, un nombre significatif d'indicateurs demeurent trop complexes ou ne permettent pas - soit parce qu'ils n'ont pas encore été définis avec précision, soit parce que leur nombre est excessif - de donner une image significative des résultats atteints dans la mise en œuvre des politiques publiques qu'ils sont censés retracer. Beaucoup s'avèrent mal adaptés parce qu'ils ne se rapportent pas à une action opérationnelle répondant à la vocation du programme.

La plupart ne permettent de porter une appréciation ni sur l'efficacité des dispositifs auxquels ils s'appliquent, ni sur la qualité de la gestion budgétaire des moyens alloués au programme. De surcroît, seul un nombre très réduit des programmes examinés dispose d'une batterie d'indicateurs suffisamment stables d'une année sur l'autre pour autoriser un suivi pluriannuel, sans lequel l'appréhension des performances - et de leur évolution dans le temps - ne pourra être réellement significative.

Enfin, la pluralité des référentiels applicables constitue souvent une difficulté. Dans certains cas, en effet, les objectifs fixés dans le PAP ne coïncident pas avec les priorités définies par des textes d'orientation propres au secteur (loi de programmation, programme de lutte contre la toxicomanie, plan de cohésion sociale, contrat de performances...), surtout quand l'horizon temporel retenu diffère.

L'approche par les résultats initiée par la LOLF repose très largement sur la qualité des objectifs et indicateurs retenus. Elle ne sera véritablement efficace que lorsque les fonctions de programmation, de gestion et de contrôle pourront s'appuyer, pour tous les programmes, sur des indicateurs chiffrés et stables dans le temps, reflétant la réalité de l'activité des services, l'utilité des dispositifs existants et la portée concrète des politiques mises en œuvre, ainsi que les coûts correspondants.

IV - La mesure des coûts et des performances

a) Une comptabilité d'analyse des coûts encore très lacunaire

L'article 27 de la LOLF prévoit la mise en œuvre d'une comptabilité destinée à analyser les coûts (CAC) des actions engagées dans le cadre des programmes. Cette comptabilité permet notamment de préciser, dans les projets annuels de performances, les coûts complets⁹³ prévisionnels (article 51) et, dans les rapports annuels de performances, les coûts calculés en fin d'exercice (article 54). Il s'agit de mesurer aussi bien le coût des politiques publiques que celui des services chargés de leur mise en œuvre afin, d'une part, de connaître les moyens utilisés et leur répartition et, d'autre part, d'améliorer l'efficacité de leur gestion.

Conformément aux recommandations de la Cour⁹⁴ en faveur d'une généralisation de l'affectation des dépenses de soutien (15 % du total des dépenses) aux actions opérationnelles à partir de clés analytiques, des travaux interministériels menés en 2006 ont permis une simplification méthodologique et une révision du périmètre de certains programmes ou actions de soutien. L'adaptation des clés comptables analytiques a été amorcée, sans être généralisée.

L'évaluation des dépenses de personnel et leur répartition entre les actions présentent encore des limites : ces dépenses sont, en règle générale, évaluées à partir de coûts standard ; le recensement du temps de travail effectué n'est toujours pas harmonisé. Il s'ensuit une répartition approximative du coût des personnels oeuvrant pour plusieurs actions. Enfin, les insuffisances des systèmes d'information sur les ressources humaines (SIRH) conduisent souvent à globaliser les dépenses de personnel et à ne les ventiler entre les actions que forfaitairement et en fin d'exercice. Tel est le cas, par exemple, au ministère de l'**Education nationale** et pour la mission *Travail et emploi*.

Bien que la mesure du coût complet soit indispensable pour apprécier de manière exhaustive aussi bien le coût des services (personnel, fonctionnement...) que les moyens mobilisés pour conduire les politiques publiques, les données extraites de la comptabilité générale n'ont été utilisées à cet effet en 2006 que de manière marginale. A titre d'illustration, une bonne appréhension de la valeur des biens immobiliers

93) Les coûts complet sont calculés en intégrant l'ensemble des moyens mobilisés -directement ou indirectement- pour conduire une action ou pour atteindre un objectif.

94) Rapport sur l'exécution et la gestion budgétaire pour 2005.

constitue un enjeu essentiel dans les secteurs de la **Défense** (matériels⁹⁵), des **Transports** (réseau routier national, pour un montant supérieur à 100 Md€), de la **Justice** (prisons) et de la **Culture** (patrimoine). Dès lors, un effort particulièrement important est à accomplir pour améliorer la connaissance du coût des actions qui constitue un élément central pour l'évaluation des performances.

Devraient être pris en compte, pour apprécier le coût des actions mises en œuvre par l'Etat, des données complémentaires issues de la comptabilité générale (charges à payer, provisions, amortissement comptable des immobilisations ...), mais aussi tout élément concourant à la mise en œuvre des programmes (à terme une partie des dépenses fiscales, par exemple). La connaissance des coûts et leur comptabilisation sont aujourd'hui des points faibles dans la mise en œuvre de la LOLF, alors qu'elles sont fondamentales pour l'évaluation des performances.

b) Les insuffisances du contrôle de gestion

Une nouvelle étape est intervenue en 2006 dans la mise en place du contrôle de gestion⁹⁶. Elle témoigne des progrès réalisés mais elle met aussi en lumière les difficultés qui restent à surmonter.

Plusieurs évolutions ont été engagées en 2006 : des équipes chargées du contrôle de gestion ont été constituées au niveau central dans la plupart des ministères et des correspondants nommés auprès de la majorité des responsables de programme. A cet égard, la pertinence du choix d'appuyer le plus souvent sur les BOP, plutôt qu'au niveau de chaque service, le développement du contrôle de gestion devra être confirmée par l'expérience. Des systèmes d'information adaptés ont été mis en chantier dans plusieurs ministères pour aller au-delà des objectifs et indicateurs budgétaires. En l'absence d'une solution interministérielle, des dispositifs automatisés d'enregistrement du résultat ont été expérimentés ou sont en voie d'être déployés, comme au ministère de la **Culture**.

Par ailleurs, la signature avec les opérateurs de l'Etat de contrats d'objectifs et de moyens progresse (comme avec les **universités**), mais l'engagement financier de l'Etat est souvent formulé en termes imprécis et il ne met que rarement les résultats visés ou obtenus en regard des

95) 141 Md€ sur un total de 152 Md€ pour les immobilisations corporelles à l'exclusion des terrains, constructions, infrastructures et œuvres d'art.

96) La circulaire interministérielle qui en fonde les principes le définit comme « *un système de pilotage mis en œuvre par un responsable, en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et, soit l'activité développée, soit les résultats obtenus* ».

moyens attribués. Cela limite la capacité de l'Etat à exercer le pilotage des politiques publiques, faute d'un contrôle de gestion aussi développé que celui utilisé par la plupart des opérateurs pour leur propre compte.

De fait, différents obstacles demeurent au développement du contrôle de gestion. Tout d'abord, si des progrès ont été réalisés, l'implantation d'une culture du pilotage par les résultats demeure difficile. Selon les services, la notion même de contrôle de gestion semble désigner tantôt des pratiques de calcul des coûts, dont l'archétype est celles des parcs de matériel de l'**Equipement**, tantôt des modalités de répartition et d'utilisation des crédits de personnel ou de fonctionnement entre les services.

Pour une part, ces difficultés tiennent à l'absence de normes en matière de contrôle de gestion. La circulaire interministérielle du 21 juin 2001 a été prolongée par la production de guides ou de mémentos dont la diffusion est restée confidentielle et aléatoire. Les concepts utilisés restent imprécis. Lorsqu'ils existent, les référentiels semblent ne pas être utilisés par les ministères, à l'image de la typologie des indicateurs de résultats, établie en 2000 dans le cadre d'un groupe de travail interministériel pour la réforme de l'Etat et pour l'amélioration de la gestion publique.

De surcroît, cette approche conserve un caractère facultatif et n'apparaît encore qu'exceptionnellement reliée aux processus d'allocation des crédits et d'exécution de la dépense. Pourtant, s'il était généralisé, le contrôle de gestion permettrait de mesurer l'efficacité des activités engagées et, ce faisant, d'orienter les indicateurs de la loi de finances vers une meilleure appréciation de l'impact et du coût des programmes budgétaires.

c) Un suivi des performances encore lacunaire

Pour partie, la difficulté constatée dans la mise en place de la démarche de performance initiée par la LOLF résulte du retard pris dans la mise en place d'outils de suivi ou d'audit internes aux ministères et de l'inadaptation des procédures d'alimentation des indicateurs associés aux objectifs fixés par les PAP. Dans certains cas, la consolidation des données relatives à la gestion des crédits déconcentrés - majoritaires dans plusieurs secteurs - n'a pas pu s'opérer de manière satisfaisante ; dans d'autres cas, elle a été organisée selon des modalités incompatibles avec celles retenues pour la confection des RAP.

Les dépenses fiscales sont désormais rattachées aux programmes, mais le coût d'une large partie d'entre elles n'est pas calculé et aucune évaluation n'existe de l'efficacité d'une part encore plus importante.

La mesure des performances ne pourra revêtir une cohérence d'ensemble et un degré de signification conforme aux exigences de la LOLF que lorsqu'aura été établi – aussi bien au stade de la programmation et de la gestion que dans la phase d'évaluation des résultats – un lien plus étroit entre les données issues de la comptabilité générale et celles propres à la comptabilité budgétaire.

En l'état actuel des choses, le dispositif de suivi disponible ne permet pas d'estimer si le fait qu'un objectif n'a pas été atteint résulte d'une défaillance dans la fixation de la cible, d'un effet de conjoncture, de l'insuffisance des moyens mis en place, de l'absence d'une stratégie bien établie ou d'une gestion défectueuse.

V - Les comparaisons internationales

Avec la LOLF, la France s'est engagée dans la démarche de performance. Ce faisant, elle suit l'exemple de plusieurs pays qui ont mis en œuvre des réformes comparables dans la période récente. Un premier bilan, établi sur le fondement de données de l'OCDE, montre que les préoccupations rencontrées sont, pour la plupart, communes aux Etats concernés.

Pour 2006, quatre constats méritent d'être retenus.

1. Chacun s'accorde, généralement, pour dire que les indicateurs de performances sont trop nombreux, peu significatifs et souvent non pertinents, et qu'il convient de les simplifier. Parmi les membres de l'OCDE, échantillon le plus représentatif à ce jour des pays engagés dans cette réflexion, les plus importants, au nombre desquels les Etats-Unis, le Royaume-Uni et le Canada, insistent tous sur ce point.

De leur point de vue, la situation présente est d'abord le résultat du fait que beaucoup de responsables de programme ont pensé, dans la phase initiale, qu'un grand nombre d'indicateurs permettrait de justifier l'importance du programme. C'était méconnaître trois éléments de fait : la nécessité d'effectuer une sélection parmi une information surabondante pour qu'elle soit utile aux décideurs politiques ; le risque que le nombre d'indicateurs de performances ne soit un substitut à la définition d'objectifs stratégiques et des priorités gouvernementales, ce qui a souvent été le cas ; enfin, le fait que les indicateurs doivent servir avant tout à motiver les responsables de programme autour d'une approche axée sur les résultats, plutôt qu'à multiplier les contrôles formels, ce qui conduit au résultat inverse du but recherché.

Par ailleurs, la question de l'adéquation entre les projets de performances et les priorités de l'action gouvernementale n'est pas réglée. Les données relatives aux résultats sont souvent plus complexes et onéreuses à établir que celles sur les performances et, dans de nombreux pays, les réformes visant à améliorer les résultats finissent souvent par se centrer par défaut sur les seules performances quantitatives.

2. Il résulte de l'expérience récente que le principal enjeu consiste à intégrer l'information sur les performances dans le processus budgétaire proprement dit. Mais une question demeure sur l'usage qui doit être fait de cette information : tandis que certains pays se contentent de l'utiliser comme une composante parmi d'autres de la préparation annuelle du budget ou de la gestion des programmes, qu'il s'agisse d'améliorer leurs résultats ou de limiter leur dégradation, d'autres, allant plus loin, en font un élément d'une approche à moyen terme de la fixation des priorités de l'action gouvernementale.

Pour ce deuxième groupe de pays, qui comprend pour l'essentiel les Etats-Unis et le Royaume-Uni, des audits de performance ont commencé d'être menés ces derniers mois à l'intérieur et au-delà des départements ministériels, ce qui facilite le lien entre le processus budgétaire et les résultats.

Ces audits n'ont pas pour but premier la réduction des dépenses mais leur réallocation éventuelle entre secteurs en vue d'affecter les ressources là où elles sont le plus à même de produire les résultats souhaités. Leur objectif est de clarifier les résultats obtenus au moyen des dépenses actuelles, de fournir aux décideurs des options réalistes pour les futures allocations de moyens et d'identifier les informations nécessaires à la mesure des améliorations. Cette démarche induit donc la possibilité de déplacer des ressources entre programmes, si nécessaire au-delà de la définition actuelle des domaines de compétences ministérielles ; elle peut aboutir, le cas échéant, à des réformes institutionnelles.

3. Pour améliorer la définition des objectifs, deux orientations paraissent s'imposer de manière assez unanime : d'une part, la réduction du nombre des cibles, quitte à ce que les indicateurs soient encore nombreux, plutôt que l'inverse - même si l'idéal est de réduire les deux - l'expérience de la plupart des pays, plus spécialement des Etats-Unis, de l'Australie et du Danemark, indique que l'intervention d'organismes indépendants facilite cette tâche. D'autre part, la prise en compte, y compris dans l'organisation du travail interministériel, du constat que la seule mesure des performances, si elle contribue à appréhender les résultats, ne suffit pas pour apprécier pourquoi un programme fonctionne bien et un autre non. Cet élargissement des objectifs débouche sur une démarche d'évaluation.

4. S'agissant de l'utilisation de l'information, la question centrale reste bien sûr de savoir si des moyens accrus doivent être attribués aux programmes qui ont de bonnes performances. En pratique, les RAP (et notamment ceux qui comme aux Etats-Unis classent les programmes au moyen d'une grille de notation) n'induisent pas un lien clair entre résultats et allocation des moyens. En moyenne période, il est à peu près clair pour la plupart des pays étudiés que les moyens doivent être ciblés en priorité sur les programmes qui démontrent des résultats significatifs. En revanche, les efforts en vue de réduire les dotations des programmes peu efficaces ou qui ne peuvent apporter la démonstration de leur utilité connaissent des succès variables suivant les pays. Plus fondamentalement, un rapport annuel de performances qualifiant un programme de « peu efficace » ou « dépourvu de résultats significatifs » peut indiquer que des moyens supplémentaires sont nécessaires pour surmonter l'insuffisance des résultats, cependant qu'un programme jugé efficace verra ses moyens réduits s'il a cessé d'être une priorité ou s'il a rempli les buts justifiant sa création.

L'analyse des performances ne peut donc être le seul facteur de décision pour l'allocation des ressources. Au total, les huit pays de l'OCDE les plus impliqués dans la gestion budgétaire axée sur les performances en sont tous à peu près au même point : ils mesurent mieux qu'avant l'ampleur des difficultés à affronter, ainsi que la nécessité d'efforts engagés dans la durée et selon une démarche organisée. C'est cette nécessité qui, pour la France, ressort de l'analyse menée par la Cour par mission et par programme.

Chapitre II

Analyses par mission et par programme

Les développements ci-après présentent une analyse synthétique de chacune des missions examinées. Ils comportent en outre, pour plusieurs d'entre elles, un examen plus détaillé de certains programmes qui les constituent. Après un bref rappel des caractéristiques de la mission, ils retracent les principales observations de la Cour relatives à l'exécution budgétaire 2006, et, pour les programmes étudiés, les premiers éléments disponibles sur la manière dont les services de l'Etat se sont engagés dans la démarche de performance.

I - Mission Action extérieure de l'Etat

LFI (Md€) AE : 2,41 CP : 2,38 ; Exécuté (Md€) AE : 2,49 CP : 2,46 ⁹⁷

A - L'exécution de la mission

La mission comporte quatre programmes sur lesquels s'appuie la politique étrangère de la France. Le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, qui gère les moyens (personnel, immobilier) et supporte les contributions internationales, représente plus de 60 % du total des crédits.

1. L'organisation actuelle en budgets opérationnels de programme (BOP) centraux, conduit à ce que l'ambassadeur, gestionnaire d'unités opérationnelles, ne bénéficie pas du même niveau de déconcentration que la plupart des autres chefs de service de l'Etat investis de missions territoriales ; elle paraît cependant se justifier compte tenu du souci de ne pas trop éclater la gestion des moyens.
2. Pour le suivi de la gestion budgétaire, la qualité des indicateurs et leur chiffrage se sont améliorés en 2006. La signature avec le ministère chargé du budget d'un contrat de modernisation pour la période 2006-2008 a permis d'améliorer la visibilité de la gestion, notamment dans le domaine des procédures (couverture du risque de change, garantie de financement des engagements internationaux de la France) et en matière de moyens (économies structurelles).

Toutefois, une attention particulière doit être portée aux modalités de pilotage des opérateurs et de mesure de leurs performances, ainsi qu'aux moyens d'assurer une meilleure connaissance des personnels rattachés à chaque programme, afin de permettre une prévision plus fine de la masse salariale. Le ministère des **Affaires étrangères** a en revanche mis en place un dispositif approprié de contrôle de gestion.

3. L'exécution 2006 n'a été marquée par aucun incident significatif. Cependant, les avantages attendus de la fongibilité des crédits n'ont pu être mis à profit en raison de la sous-budgétisation de certains postes, qui a absorbé les marges de souplesse existant sur d'autres.

97) Lorsque le montant des crédits consommés est supérieur à celui des crédits ouverts en LFI, cela indique que des ouvertures de crédits supplémentaires ont été effectuées en gestion (en loi de finances rectificative, par rattachement de fonds de concours ou par report de crédits de l'exercice précédent).

De plus, la gestion de la mission a été fortement perturbée en 2006 par le fait que le montant des autorisations d'engagement ouvert en loi de finances ne prenait pas en compte la réalité des engagements pluriannuels de la France (à hauteur de 135 M€). Le PLF 2007 prévoit l'inscription de moyens supplémentaires à ce titre.

B - Le programme Français à l'étranger et étrangers en France

Le programme 151 retrace l'activité du réseau consulaire. Toutefois, la définition de son périmètre ne permet pas, à ce jour, d'identifier les coûts complets du fonctionnement de ce réseau, dont une partie est supportée par le programme 161.

1 - Présentation du programme

Piloté par la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (DFAE), il comporte trois actions : « offre d'un service public de qualité aux Français de l'étranger », « instruction des demandes de visas » et « garantie de l'exercice du droit d'asile », et s'articule autour de deux budgets opérationnels de programme (BOP) : le BOP « DFAE » et le BOP « asile ».

En LFI pour 2006, un plafond d'emplois de 3 406 ETP (20 % des ETP du ministère) était alloué au programme, dont les crédits s'élevaient à 281,45 M€(+0,17 M€de fonds de concours pour la mise en place de la biométrie), soit 11,8 % des 2,38 Md€de la mission et 6,4 % du total des 4,39 Md€gérés par le ministère.

Les dépenses de personnel représentent près de 70 % des charges du programme. Les marges d'initiative de son responsable, comme d'ailleurs les possibilités d'organiser un suivi significatif des résultats, sont donc réduites ; elles le sont d'autant plus que les crédits de fonctionnement des consulats ne relèvent qu'en partie seulement du programme (15,27 M€), la plus grosse part (64,83 M€) étant imputée sur les actions « soutien » (56,8 M€) et « réseau diplomatique » (8 M€) du programme 105 précité. De surcroît, le programme ne dispose pas de crédits de titre 5 (investissements), sauf pour les aménagements rendus nécessaires par l'introduction de la biométrie.

Dès lors, si la pertinence du programme n'est pas contestable, une redéfinition de son périmètre et de son articulation avec le programme 105 s'impose, pour ce qui concerne l'imputation des moyens de soutien.

2 - La démarche de performance

a) Le choix des objectifs et des indicateurs

Trois objectifs ont été retenus pour évaluer les performances du programme, auxquels se rapporte une soixantaine d'indicateurs de contrôle de gestion (nombre de refus de visa, coût de traitement d'une intervention, nombre de passeports établis par agent...).

S'agissant de l'objectif consistant à « veiller à la sécurité des Français à l'étranger », trois indicateurs avaient été créés en 2005 : le délai moyen de mise en place de la cellule de crise, le taux de conformité des plans de sécurité et le taux de consultation du site « conseils aux voyageurs ». Les deux premiers ont disparu dès 2006 et ne subsiste que ce dernier, qui présente plusieurs faiblesses. Outre son intitulé erroné (il ne s'agit pas d'un taux de consultation mais d'un nombre de visites), il ne mesure pas l'action du ministère mais la notoriété du site. Surtout, l'analyse repose sur des critères contestables : la cible est fixée par le service, sans qu'il soit indiqué sur quelle base, et sans tenir compte du contexte (l'augmentation de l'utilisation d'Internet par la population augmente mécaniquement le nombre de consultations).

S'agissant de la qualité du service consulaire, les critères retenus pour apprécier les délais de délivrance des documents et actes et de traitement d'une demande de visa ne sont que partiellement représentatifs des performances du service. En effet, ce délai, qui dépend notamment des délais de fabrication et d'acheminement du nouveau modèle de passeport, n'est pas uniquement imputable aux postes consulaires. D'autres critères pourraient compléter cette grille d'analyse (temps d'attente au guichet, nombre de déplacements imposés aux demandeurs, facilités d'information sur l'état d'avancement des demandes, existence éventuelle de télé-procédures).

Le délai de traitement d'une demande de visa, avec pour critère de base la proportion de décisions en matière de visas de court séjour prises en moins de 11 jours, traduit mieux la qualité de service rendu, même si, dans le cas des demandeurs de pays dits « à consultation »⁹⁸, les délais ne sont plus maîtrisés par les postes, ce qui aurait justifié un sous-indicateur par catégorie de demandes.

98) Les Etats signataires de l'accord de Schengen ont établi une liste de pays pour lesquels la consultation des fichiers de police européens et/ou des pays partenaires est obligatoire avant toute délivrance de visa : cette formalité, qui concerne environ 20% des demandes, allonge bien évidemment la procédure de délivrance.

En ce qui concerne la mesure du coût par type de documents, l'absence d'une comptabilité d'analyse des coûts intégrant notamment les charges de fonctionnement et de soutien ne permet pas d'en faire un indicateur fiable et il reste difficile d'apprécier si le prix demandé aux usagers correspond aux coûts supportés⁹⁹. Pour leur part, les outils de mesure de la proportion de décisions relatives à l'activité de traitement des demandes de visas annulées par le juge, qui doit permettre d'apprécier la qualité de l'instruction des dossiers effectuée par les services du ministère, étaient encore en construction en 2006. Il serait utile de prendre aussi en compte le taux de recours.

S'agissant enfin de l'objectif de garantir l'examen des demandes d'asile conformément aux textes en vigueur, la considération du délai de traitement d'un dossier par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) est peu pertinente et cet indicateur devrait être complété par un sous-indicateur concernant l'ancienneté des demandes en stock. En effet, il ne reflète qu'indirectement les performances propres de la DFAE, puisque cette dernière ne dispose pas des moyens de contraindre son opérateur à respecter les engagements du PAP. Il en est de même à l'égard de la Commission de recours des réfugiés (CRR).

b) Les résultats 2006

Les performances de la DFAE pour les deux premiers objectifs, dont elle a en grande partie la maîtrise, sont conformes - voire légèrement supérieures - aux prévisions, mais les cibles retenues - dont le processus de détermination n'est guère explicite - sont peu ambitieuses par rapport aux réalisations des années antérieures. Ainsi, alors que le site « conseils aux voyageurs » avait reçu 4 521 000 visites en 2005, la cible retenue pour 2006 n'était que de 3 200 000 (3 192 000 visites ont été constatées) – certes avec un changement de méthode de comptage¹⁰⁰. En 2005, le délai de délivrance des passeports était de 15 jours, l'estimation pour 2006 avait été portée à 30 jours en raison des contraintes de fabrication du nouveau modèle : dans les faits, la performance est meilleure que prévu (21 jours) mais le délai supérieur de 40 % à celui de 2005.

99) Le coût moyen masque de grandes disparités entre les postes : à Pékin, où sont délivrés 35% des visas des postes couverts par le contrôle de gestion, ce coût est de 9 € seulement, tandis que la médiane s'établit à 44 €

100) Avant 2006, la mesure s'effectuait « au premier clic », c'est-à-dire sans qu'une page ait nécessairement été consultée par un internaute.

Les résultats constatés au titre des délais de traitement des demandes d'asile par l'OFPPA (110 jours), et leur coût (663 €), dépassent très largement les cibles fixées (respectivement 60 jours et 532 €) et se dégradent par rapport aux années précédentes. Il apparaît dès lors, à tout le moins, indispensable qu'un contrat d'objectifs et de moyens soit conclu entre la DFAE et son opérateur.

Les délais et les coûts de recours (314 jours et 614 €) devant la commission de recours des réfugiés (CRR) ne sont pas davantage conformes, en 2006, aux prévisions (90 jours et 462 €).

II - Mission Administration générale et territoriale de l'Etat

LFI (Md€) AE : 2,55 CP : 2,21 ; Exécuté (Md€) AE : 2,41 CP : 2,18

La mission comprend trois programmes : *Administration territoriale* (environ 70 % des CP de la mission), *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (environ 20 % des CP de la mission) et *Vie politique, culturelle et associative*.

1. L'exercice budgétaire 2006 a été marqué, du fait de la défaillance des systèmes d'information, par une gestion attentiste dans les préfectures, bien qu'elles aient déjà l'expérience de la gestion globalisée. Cette prudence n'a pas permis de résorber les vacances d'emplois récurrentes du programme *Administration territoriale* (660 ETPT en 2006), dont il est résulté une sous-consommation des crédits du titre 2 plus importante que l'année précédente (20 M€, soit +8 % par rapport à 2005)¹⁰¹.
2. La Cour avait relevé¹⁰² que le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* était fragilisé par le rattachement de dépenses de contentieux en forte croissance. En 2006, le ministère a pris de premières mesures pour maîtriser ces charges, imputées désormais sur des crédits limitatifs. L'encadrement plus rigoureux des délégations de crédits aux préfectures et une gestion plus stricte des transactions amiables ont permis de ramener la dépense à 88 M€ en baisse de 28 M€ à périmètre constant. Mais ce résultat a été obtenu aussi, pour partie, par un report de charges.

101) L'intégration dans le titre 2 des crédits finançant la contribution de l'Etat-employeur au régime des pensions a également contribué à ce résultat.

102) Rapport sur l'exécution et la gestion budgétaire pour 2005.

3. Par ailleurs, pour le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, la Cour relève que le CBCM a refusé de viser la convention de location avec option d'achat (LOA) d'un immeuble destiné à loger deux directions d'administration centrale (renseignements généraux et surveillance du territoire), « en raison de son impact défavorable sur les finances publiques »¹⁰³.
4. En matière de performances, les indicateurs du programme *Administration territoriale* sont désormais renseignés au regard des services rendus au citoyen. En revanche, ainsi que la Cour l'a déjà souligné, l'action « *Pilotage territorial des politiques gouvernementales* » n'est toujours pas assortie d'objectifs visant à mesurer l'action interministérielle des préfets, notamment dans l'exercice de leurs nouvelles responsabilités budgétaires.

Pour réduire la lourdeur et la complexité de la gestion budgétaire du programme *Administration territoriale*, le ministère expérimente en 2007, dans deux régions, la substitution d'un budget opérationnel de programme (BOP) régional aux BOP départementaux, ce qui va dans le sens souhaité par la Cour. Par ailleurs, la carte des budgets opérationnels et des unités opérationnelles du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, très complexe jusqu'alors, a été remaniée, conformément aux recommandations de la Cour¹⁰⁴.

5. Ces mesures devraient contribuer à assouplir le cadre de gestion de la mission. Elles devront être complétées par la mise en place d'un véritable contrôle de gestion, propre à constituer une aide à la décision et à assurer le suivi de la mesure des performances.

III - Mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales

LFI (Md€) AE : 4,31 CP : 2,93 ; Exécuté (Md€) AE : 4,26 CP : 3,38

La mission était dotée de 2,9 Md€ de crédits de paiement (auxquels s'ajoutent 11,2 Md€ de financement européen et environ 3 Md€ de dépenses fiscales). Elle se caractérise par sa rigidité. En effet, la moitié des crédits d'intervention, qui représentent les deux tiers des moyens de la mission, sont consommés pour financer des engagements passés. Ces dépenses s'appliquent à des dispositifs

103) Le prix de cet immeuble est de 180,4 M€ pour une surface de 26.000 m² et le taux global du « crédit » de 6,3 % pendant 20,5 ans.

104) Rapport sur l'exécution et la gestion budgétaire pour 2005.

multiples, dont la Cour a déjà souligné, dans plusieurs secteurs, le caractère redondant¹⁰⁵.

Le ministère de l'**Agriculture** peine à réformer les mesures d'aide et de soutien en vigueur pour dégager les marges de manœuvre budgétaires qui lui permettraient de faire face aux crises (sanitaires, climatiques, économiques...) auxquelles est confronté le monde agricole. Les études réalisées pour définir de véritables priorités d'intervention n'ont pas encore été suivies d'effet. La réduction, programmée d'ici 2013, de l'enveloppe versée par la Commission européenne en faveur du développement rural exigerait pourtant que des réformes significatives soient décidées rapidement.

1. La gestion de la mission, très centralisée, se différencie peu de la situation qui a précédé l'entrée en vigueur de la LOLF : les BOP ont été calqués sur les structures départementales existantes. Les personnels sont gérés par un programme support, ce qui ne permet aux responsables des autres programmes de disposer ni des leviers nécessaires au pilotage de leurs actions, ni de la connaissance des coûts des politiques conduites. Les objectifs et indicateurs, hétérogènes, ne contribuent pas à l'analyse de la mission au regard des performances.
2. La sous-estimation de plusieurs dotations budgétaires a rendu nécessaire le recours à des décrets d'avance pour financer les dépenses liées aux crises, les priorités d'intervention de la mission n'ayant pas été revues. Le ministère a dû également ouvrir des crédits supplémentaires en LFR pour abonder des dispositifs à guichet ouvert dont le caractère non limitatif devrait être revu. De surcroît, ces dépenses auraient pu être financées par des redéploiements de crédits si le ministère avait engagé la réforme des dispositifs d'intervention.

En outre, certaines mesures pourtant affichées comme prioritaires (la création de retenues d'eau de substitution, par exemple) n'ont pu être mises en œuvre faute de moyens suffisants. Surtout, des dépenses obligatoires pour l'État n'ont fait l'objet, pour certaines une fois encore, d'aucune ouverture de crédits en loi de finances : tel est notamment le cas du fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA) (114,4 M€), du financement de l'apurement des dépenses complémentaires de la garantie agricole (174 M€) ou encore de l'astreinte « poisson sous taille »¹⁰⁶ (28,9 M€).

105) la Cour a fait état de ses principales constatations à cet égard dans une insertion au rapport public annuel publié en février 2007.

106) Poisson d'une taille inférieure aux minima autorisés.

3. Par ailleurs, le remboursement de certaines dettes importantes, non budgété, a été purement et simplement reporté, à l'image de celle contractée par l'Office de la mer à l'égard de l'Agence France Trésor (50 M€), pour financer le fonds de prévention des aléas de la pêche¹⁰⁷.
4. Les opérateurs de la mission (CNASEA et ONIEP) ont été autorisés, par dérogation à la programmation budgétaire, à recourir à l'emprunt (218 M€) pour pallier l'insuffisance des crédits budgétés ; une partie de cette somme (36 M€) n'avait pas été remboursée à la fin de l'exercice, induisant ainsi un report de charges sur 2007.
5. La mission a enregistré en 2006 une baisse de ses effectifs de 533 ETPT, et de 400 ETPT (-3,3 %) hors transferts vers des opérateurs, notamment les haras nationaux et l'Institut forestier national.

IV - Mission Aide publique au développement

LFI (Md€) AE : 5,86 CP : 2,98 ; Exécuté (Md€) AE : 6,33 CP : 2,99

Interministérielle, cette mission comporte deux programmes *Aide économique et financière au développement* (n° 110) et *Solidarité avec les pays en développement* (n° 209), placés respectivement sous la responsabilité du ministre de l'**Economie, des finances et de l'industrie** et du ministre des **Affaires étrangères**.

Le regroupement de ces programmes au sein d'une même mission a permis une meilleure coopération (conférences budgétaires communes) entre des services qui ont toujours eu du mal à coordonner leurs actions. Les exercices de programmation restent cependant distincts.

1. S'agissant du programme 209, qui regroupe plus de deux tiers des moyens de la mission (2,01 Md€), le nombre des actions et le fait que les opérations puissent être réparties entre plusieurs actions réduisent la lisibilité du suivi budgétaire. Le nombre de BOP paraît néanmoins adéquat et la qualité des indicateurs et leur chiffrage progressent.

La programmation budgétaire pour 2006 s'est avérée inadéquate en particulier parce que le financement de l'initiative « pays pauvres très endettés » (PPTTE) par des contrats de désendettement et de développement (C2D) n'avait pas été dotée de crédits à hauteur des prévisions. Pour le financement des opérations pluriannuelles, la

107) Celui-ci a été dissous au 31 décembre 2006. Un règlement financier interviendra en 2007.

budgetisation des dépenses d'intervention prévue en AE=CP pour les dépenses obligatoires pourrait être étendue aux contributions volontaires.

Par ailleurs, faute de disposer d'une connaissance fine de ses dépenses de personnel, le ministère n'a pas été en mesure de faire une estimation juste du coût moyen des agents par programme. De fait, après avoir donné lieu à une ouverture supplémentaire par décret d'avance, les crédits de personnel se sont avérés supérieurs aux besoins ; la marge ainsi dégagée a été utilisée, grâce au mécanisme de la fongibilité, pour couvrir d'autres charges.

2. Pour le programme 110 du **MINEFI**, les changements introduits par la LOLF s'avèrent limités, notamment parce que deux tiers des montants consacrés à des aides multilatérales et une grande partie des aides bilatérales résultent d'engagements ou d'accords internationaux qui laissent peu d'initiative aux gestionnaires. De plus, l'aide multilatérale était déjà gérée au sein d'une dotation globalisée dès avant la mise en œuvre de la LOLF.

L'exécution 2006 a été marquée par le dégel tardif des crédits mis en réserve, qui a surtout retardé les paiements des aides à l'Afrique, en dépit des engagements pris envers les pays bénéficiaires.

3. Le niveau d'aide publique au développement prévu et réalisé (ratio aide au développement/PIB) apparaît dans le document de politique transversale. Il n'est pas retracé, en revanche, dans les objectifs et indicateurs rattachés aux programmes constituant la mission.

V - Mission Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation

LFI (Md€) AE : 3,90 CP : 3,88 ; Exécuté (Md€) AE : 3,99 CP : 3,96

La mission rassemble des actions qui ont une faible cohérence les unes par rapport aux autres. Une logique politique, plutôt que fonctionnelle, prévaut, qui aboutit à regrouper des fonctions aussi diverses que la solidarité avec les anciens combattants, les indemnités dues aux victimes des persécutions nazies, le service historique et les archives de l'armée mais aussi l'entretien et la valorisation du patrimoine culturel des armées, l'organisation des journées de préparation à la défense et une partie de la fonction de communication du ministère de la *Défense*.

1. Le programme 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* porte la plus grosse part des crédits de la mission (87 % des crédits ouverts en 2006).

La mise en œuvre de la LOLF n'a pas été l'occasion d'une modernisation de la gestion des fonds publics alloués aux actions de réparation ou de reconnaissance mises en œuvre à l'intention des invalides et victimes de guerre. En effet, en dépit des recommandations émises, notamment par la Cour, en faveur d'une réforme du régime général des anciens combattants et de l'administration qui le gère, le cadre budgétaire issu de la LOLF est, à peu de chose près, calqué sur les structures antérieures.

Dans le même temps, on a assisté en 2006 à une dégradation de l'information, tant sur les opérations de gestion que sur les résultats obtenus. Les services ne sont toujours pas en mesure de disposer de prévisions des effectifs bénéficiaires, faute d'avoir réalisé les projections démographiques plusieurs fois déjà recommandées par la Cour et par la direction du budget. Mais le ministère ne connaît pas non plus avec précision le montant réel de ses dépenses de personnel.

2. Le programme 167 *Liens entre la Nation et son armée* mobilise 7,6 % des moyens de la mission. Mais ces crédits ne sont pas représentatifs de la totalité des ressources consacrées aux actions concernées puisque l'essentiel des moyens logistiques (ressources humaines, systèmes d'information, investissements immobiliers, communication) sont inscrits sur le programme 212, qui est rattaché à la mission **Défense**. Compte tenu de la nature du programme, la mutualisation des moyens de gestion apparaît justifiée.
3. Le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* repose sur un montage administratif compliqué qui multiplie les acteurs, et probablement les coûts de gestion. Son efficacité, marquée par une sous-estimation de la dépense de l'ordre de 50 %, n'est pas démontrée, et son absence de transparence peut comporter des risques, notamment au regard de la maîtrise de l'exécution budgétaire.

Il serait sans doute préférable de regrouper tout le dispositif au ministère de la **Défense**, auprès de la Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS).

VI - Mission Conseil et contrôle de l'Etat

LFI (Md€) AE : 0,45 CP : 0,44 ; Exécuté (Md€) AE : 0,44 CP : 0,43

Rattachée au Premier ministre, la mission se compose de trois programmes *Conseil d'Etat et autres juridictions administratives* (165), *Conseil économique et social* (CES) (126) et *Cour des comptes et autres juridictions financières* (164), placés respectivement sous la responsabilité du vice-président du Conseil d'Etat, du président du CES et du premier président de la Cour des comptes. Elle présente pour principale spécificité de rassembler des entités indépendantes sans liens administratifs entre elles. Les responsables de programme sont chacun ordonnateur principal et n'entretiennent de relations avec les services du Premier ministre que pour quelques opérations de gestion.

1. La faiblesse des volumes financiers en jeu explique certains traits spécifiques de la mission au regard de la mise en oeuvre de la LOLF : sur le plan opérationnel, hormis les chambres régionales et territoriales des comptes (qui sont toutes dotées d'un BOP), chaque programme est constitué en un BOP unique, dépourvu d'UO au CES et décliné en unités dans les seuls tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ; sur le plan budgétaire, l'architecture est moins atypique, à l'exception toutefois du CES qui, pour répondre à une demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale, devrait mettre au point en 2007 une première maquette de quatre actions, pour un montant de crédits de 36 M€; en gestion, enfin, compte tenu du niveau des dépenses, de leur caractère contraint (84 % de crédits ouverts sur le titre 2 en LFI 2006) et de l'absence de besoins en gestion justifiant ce type de mouvements de crédits, il a été fait en 2006 un usage très limité de la fongibilité.
2. Certains volets de la réforme budgétaire doivent être approfondis : le déploiement du contrôle de gestion prend forme au CES et est en cours dans les services des juridictions financières. Le suivi des performances des programmes devrait s'améliorer à moyen terme ; il passe notamment par une rationalisation de la batterie d'indicateurs du CES, actuellement trop limitée à la mesure de l'activité, l'approfondissement du suivi de la fonction consultative dans les juridictions administratives et une meilleure prise en compte des métiers spécifiques aux juridictions financières.

VII - Mission Culture

LFI (Md€) AE : 2,88 CP : 2,80 ; Exécuté (Md€) : AE 2,71 CP : 2,63

La mission, qui relève exclusivement du ministère de la **Culture et de la communication**, est composée des trois programmes 175 *Patrimoine*, 131 *Création* et 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* placés respectivement sous la responsabilité du directeur de l'architecture et du patrimoine, du directeur de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles et du délégué au développement et aux affaires internationales¹⁰⁸.

1. Les PAP de 2006 organisent les priorités autour de 16 objectifs (ramenés à 12 dans les PAP 2007) et de 41 indicateurs (ramenés à 30). Traduisant des efforts de simplification, les évolutions entre 2006 et 2007 n'en débouchent pas moins sur une certaine hétérogénéité des indicateurs, qui témoigne des difficultés éprouvées par le ministère pour appréhender de manière idoine les performances des actions menées dans le domaine de la culture. Les valeurs cibles pour 2010 de certains indicateurs ne sont guère différentes de celles d'ores et déjà atteintes et témoignent donc d'objectifs limités.
2. Au plan budgétaire, la mission représente un montant de crédits ouverts en LFI de 2,80 Md€ et un plafond d'emplois de 13 350 ETPT. La première année d'exécution des dépenses en mode LOLF n'a été marquée par aucun incident significatif. Le taux de consommation des crédits a été très élevé (2,63 Md€ pour un montant total de crédits ouverts de 2,72 Md€ soit 96,7 %), de même que le montant des ETPT constatés (13 118, soit 98,3 %).

Grâce à une politique habile d'affectation forfaitaire des mesures de gel à l'ensemble des catégories de crédits, le ministère a pu obtenir le dégel partiel de ses crédits à hauteur des dépenses de personnel dont la couverture était évidemment nécessaire. Il a pu échapper ainsi à la rigueur à laquelle il aurait été soumis s'il avait réparti cette mise en réserve de façon non uniforme, en excluant en particulier les crédits afférents à la rémunération des personnels.

108) Le ministère de la culture est par ailleurs gestionnaire du programme 186 Recherche culturelle et culture scientifique, rattaché à la mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur (MIREs) et de trois autres programmes (711 Industries cinématographiques, 712 Industrie audiovisuelle, 713 Soutien à l'expression radiophonique locale) rattachés à la mission hors budget général Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale.

3. Les résultats d'ensemble de l'exécution des dépenses s'expliquent, en partie, par une appropriation réussie de la LOLF par les services. Il n'en reste pas moins que la mission se démultiplie en un nombre excessif de BOP (notamment au niveau des DRAC où coexistent 3 BOP relatifs à chacun des programmes, auxquels vient s'ajouter un BOP pour le programme 186). Par ailleurs, l'organisation inchangée du ministère, sur laquelle se sont appliquées les structures budgétaires issues de la LOLF se traduit par une définition peu claire du rôle des responsables de programme.
4. Pour ce qui est du périmètre du plafond d'emplois, des débudgétisations significatives sont prévues dans le budget 2007, avec notamment le transfert à la Bibliothèque nationale de France de 1 659 ETPT. Cette évolution doit être rapportée au fait que, par ailleurs, les opérateurs du ministère tendent à rémunérer leurs agents sur leur propre budget, là où ils étaient auparavant payés par l'État (en 2004, celui-ci rémunérait 34 % des emplois des opérateurs ; la proportion devrait être de 19 % en 2007). Cette évolution débouche sur un transfert des charges de personnel du titre 2 vers le titre 3 (« Subventions pour charges de service public »).

VIII - Mission Défense

LFI (Md€) AE : 36,23 CP : 35,38 ; Exécuté (Md€) AE : 47,21 CP : 35,30

A - L'exécution de la mission

L'application de la LOLF s'est traduite, pour la mission *Défense*, par une complexité accrue de la gestion, tant en raison de la multiplication des architectures, référentiels et nomenclatures que de la désignation de responsables de programme, qui se sont ajoutés aux échelons existants. En outre, la programmation budgétaire a été marquée par de nombreuses modifications de périmètre.

1. Le ministère a mis en place une politique de contrôle de gestion, mais sa mise en œuvre reste hétérogène au sein de chacun des programmes de la mission, en fonction de la diversité des expériences déjà acquises et du rattachement des actions à un ou à plusieurs BOP.
2. Le niveau des dépenses effectuées en 2006 (35,30 Md€) est proche de la dotation de LFI (35,38 Md€) mais nettement en retrait par rapport au total des crédits disponibles (36,99 Md€), parce que le ministère n'a pas été autorisé à consommer la majeure partie des

crédits reportés de l'exercice précédent. De ce fait, d'importantes charges restaient à payer en fin d'exercice, d'un montant de 2,01 Md€ et les reports de crédits en fin d'année, quoique inférieurs à ceux de 2005 (2,03 Md€), restent élevés (1,68 Md€) ; cette situation pourrait compromettre, à terme, l'exécution de la loi de programmation militaire, qui reste suspendue à la possibilité de consommer les reports de crédits en 2007 et 2008. A l'inverse, les dépenses de personnel du programme 178 *Préparation et emploi des forces* dépassent les crédits ouverts en LFI, bien que les ETPT constatés aient été très inférieurs à ceux autorisés (mais dans de moindres proportions que les années précédentes). De manière générale, se pose pour l'avenir la question de la maîtrise par le ministère de sa masse salariale.

Comme les années précédentes, des annulations ont été effectuées sur les crédits d'équipement (184 M€) afin d'assurer le financement des opérations extérieures (OPEX), qui avait été, une fois encore, fortement sous-évalué en LFI, et de dépenses diverses (51,8 M€).

3. Le choix de privilégier la masse salariale à l'atteinte du plafond ministériel d'emplois autorisés (PMEA) de la mission, d'annuler des emplois vacants et d'exploiter des réorganisations internes a conduit à réduire le nombre des ETPT par rapport à celui fixé en PLF, sans que cela ait porté atteinte au respect des contrats opérationnels. Toutefois, cette réduction ne comble qu'en partie l'écart important entre ETPT demandés et réalisés. Cette différence et le maintien du titre 2 à un niveau constant font peser un doute sur la sincérité, à cet égard, de la programmation budgétaire de 2007.

Enfin, la mise en œuvre de la LOLF et le souci de sécuriser les reports ont amené le ministère à procéder à l'affectation d'une part significative de ses anciennes autorisations de programme (dont la Cour avait à plusieurs reprises relevé le niveau très excessif). Cette réduction *de facto* des AP « dormantes », dans le cadre de la nouvelle gestion en AE et en CP, devra toutefois s'accompagner de la définition de règles claires pour l'affectation des AE.

4. Au-delà de la mission proprement dite, le ministère continue de suivre un agrégat retraçant l'exécution de la loi de programmation militaire (LPM) tel qu'il a été défini en 2003. Alors qu'il ne l'avait fait ni en 2004 ni en 2005, il a présenté au Parlement en septembre 2006 un rapport à ce titre. Ce suivi est positif ; il devra être poursuivi.

5. S'agissant du bilan financier, l'exercice 2006 a été marqué par un niveau de paiements (14,72 Md€ hors transferts) et un taux d'exécution élevés, en augmentation par rapport à 2005 : 102 % des crédits ouverts en LFI (15,56 Md€) si l'on tient compte des transferts vers le CEA, 94,6 % de ces crédits et 90,7 % de la ressource disponible (16,23 Md€) hors transferts. Le ministère a en effet été autorisé à dépasser le montant des dotations inscrites en LFI 2006 à hauteur de 363 M€ (166 M€ sur des crédits extrabudgétaires et 197 M€ sur les 1,99 Md€ de reports de CP de 2005 sur 2006).
6. Pour l'avenir, le montant des dépenses résultant des contrats en cours s'élève à près de 45 Md€ (+13 Md€ par rapport à 2002). La contrainte financière à laquelle est confronté le ministère, caractérisée notamment par la pratique des commandes globales, qui se traduit par des engagements juridiques à caractère pluriannuel, est donc forte pour la présente LPM et le demeurera pour la suivante.

B - Le programme Préparation et emploi des forces

*Les actions Préparation des forces navales et Surcoûts liés aux opérations extérieures, étudiées ci-après, contribuent à la mise en œuvre du **programme 178** Préparation et emploi des forces.*

Pour les forces navales, la mesure de la capacité à assurer un niveau de disponibilité des bâtiments et personnels propre à répondre aux exigences opérationnelles suppose la définition d'indicateurs plus pertinents, sans doute moins agrégés qu'actuellement et, surtout, communs aux différents documents de référence qui encadrent la politique conduite en ce domaine (loi de préparation militaire, plan stratégique des armées, projet annuel de performances).

Pour les opérations extérieures, l'action ne retrace qu'une partie des moyens engagés et des coûts corrélatifs. Cet état de fait, ajouté à la sous-estimation constante des dotations de LFI (en cours de résorption depuis 2006), explique sans doute qu'aucun indicateur n'ait encore été mis en place pour appréhender la capacité de projection des armées sur un théâtre d'opérations extérieur.

Compte tenu de l'importance des enjeux budgétaires qui s'attachent au programme *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense* (21,5 Md€ d'AE en 2006), la Cour a examiné plus particulièrement les performances des deux actions « Préparation des forces navales » et « Surcoûts liés aux opérations extérieures »¹⁰⁹.

1 - L'action 3 « Préparation des forces navales »

a) La structure du BOP

Au sein du programme, placé sous la responsabilité du chef d'état major des armées (CEMA), l'action relative aux forces navales, pilotée par le major général de la marine, représentait 21 % des AE (4,6 Md€) et 17 % des effectifs (50 612 ETPT) en LFI 2006.

Les programmes et actions prévues par la LOLF ont été définis selon une démarche interarmes, qui vise à développer une gestion intégrée des armées facilitant notamment la consolidation des moyens de soutien. Pour autant, cette option crée un élément de complexité dès lors qu'une grande partie des personnels - c'est le cas des marins - est toujours gérée, au niveau du BOP par leur arme de rattachement

Le projet annuel de performances joint à la loi de finances a défini, pour l'ensemble du programme, 8 objectifs et 19 indicateurs, dont 8 sont renseignés de manière spécifique pour la marine.

b) L'évaluation des performances opérationnelles

Le souci de renforcer les capacités de commandement interarmées pour satisfaire aux engagements internationaux de la France repose avant tout sur le niveau de certification Union européenne et OTAN de certains postes de commandement. Les niveaux de certification étant insuffisants en 2004, il avait été décidé de les améliorer rapidement. Les résultats devraient être atteints dès 2007. Cet indicateur est donc appelé à disparaître.

Les objectifs relatifs à la réalisation des contrats opérationnels mis en place depuis 2006 au niveau de l'état major des armées, largement inspirés de la loi de programmation militaire, définissent les missions des armées en termes de capacité (pouvoir disposer à tel endroit de tel type de moyens/capacité d'action dans des délais contraints). En 2006, ils ont globalement été respectés par la marine, les seuls manquements notables

109) Pour des raisons de confidentialité, les questions relatives à la dissuasion nucléaire ne sont pas traitées.

étant relatifs à l'action du groupe aéronaval, essentiellement du fait des indisponibilités techniques du porte-avion ou du groupe aérien embarqué. Cette performance doit être relativisée du fait de la nature même de l'indicateur, qui ne tient pas compte de l'état réel des bateaux, ni de leurs équipements et munitions, et qui s'applique de surcroît à 60 % seulement de l'activité des bâtiments (20 % pour les forces aéronavales).

S'agissant de la préparation et de l'activité opérationnelle, l'objectif défini dans la LPM a été atteint pour ce qui est du nombre de jours de mer des bâtiments, mais la portée de cet indicateur est limitée puisqu'il est agrégé sur une flotte très hétérogène. Pour les pilotes de chasse, le nombre d'heures de vol (considéré comme le minimum pour assurer le maintien en condition) a été inférieur à la cible (180 heures). Pour une part, ce résultat, que le RAP devrait analyser avec précision, s'explique par des restrictions budgétaires liées avant tout aux consommations de carburant et à la faible disponibilité des matériels. La multiplication et l'amélioration des simulateurs devraient pourtant permettre, pour partie, de former les pilotes à coût moindre.

c) La nécessité d'une gestion efficace des fonctions de soutien

La question de la disponibilité des matériels

L'indisponibilité technique des bâtiments a longtemps été la première contrainte à la réalisation des objectifs opérationnels¹¹⁰. La création en 2000 du service de soutien de la flotte (SSF) a permis, avec un budget de fonctionnement contenu, d'accroître la disponibilité des bâtiments de la marine de 52 % en 2003 à 74 % en 2006, d'anticiper les grosses réparations et de mieux gérer les aléas techniques. Le SSF revoit aujourd'hui sa politique contractuelle pour améliorer encore sa performance physico-financière. L'objectif est la mise en place de contrats de disponibilité visant à contenir le coût annuel du maintien en condition opérationnelle (MCO) des navires (hors accidents) tout en stabilisant le niveau de disponibilité nécessaire pour remplir les contrats opérationnels. Il reste à chiffrer le coût de ces contrats et à favoriser une réelle mise en concurrence des opérateurs, qui seule permettra d'en minimiser le coût. Le PAP n'intègre pas cette préoccupation.

Les résultats sont moins probants pour les matériels aéronautiques de la marine. En raison de la vétusté de certains équipements mais aussi peut-être des problèmes de MCO, la disponibilité des aéronefs reste voisine de 55 %. Dans ce contexte, le maintien d'une cible à 66 % en

110) La Cour a publié en décembre 2004 un rapport public particulier sur le maintien en condition opérationnelle des matériels des armées.

2008 paraît peu réaliste. Si tel n'est pas le cas, il faudrait que le PAP 2008 explicite les mesures propres à favoriser une telle amélioration.

Des dépenses de personnel dont les performances ne sont pas définies, ni les objectifs clarifiés

Les charges de personnel en titre 2 constituent 61 % du budget de l'action 3. Elles sont gérées au niveau du programme. Le PAP est mal adapté au pilotage de la masse salariale, dont le caractère par nature pluriannuel dans ce secteur nécessiterait d'afficher des valeurs cibles. La marine gère, en effet, un personnel spécialisé, qui suit généralement une formation longue, dont les mouvements doivent être anticipés avec le plus de précision possible et à long terme.

Le coût unitaire de recrutement a baissé en 2006. Contrairement aux autres armées, l'objectif de recrutement visé n'a pas été atteint (les recrutements réalisés sont inférieurs de 12 % à la cible définie dans le PAP) ; se pose dès lors la question de la capacité de la marine à satisfaire en la matière ses besoins propres.

d) Le projet annuel de performances doit devenir un outil de pilotage

Les indicateurs devraient être perfectionnés : chacun devrait être adossé à une action spécifique ; surtout, pour nombre d'entre eux, le résultat est d'ores et déjà proche de 100 % (niveaux de certification, satisfaction des contrats opérationnels, taux de fidélisation). Pour que les indicateurs deviennent de véritables outils de pilotage, il convient qu'ils soient plus réalistes et moins généraux, afin de mieux traduire les préoccupations des gestionnaires et, surtout, de s'inscrire dans la perspective plus large d'une amélioration des performances de la politique de défense.

De surcroît, il est regrettable que les périmètres de la loi de programmation militaire et du plan stratégique des armées ne soient pas harmonisés avec celui du PAP, ce qui, en particulier, ne permet pas d'inscrire celui-ci dans une perspective pluriannuelle.

La définition de la performance est un exercice complexe dans le secteur de la **Défense**. Pour être un outil efficace, le PAP doit amener le responsable de programme à préciser ses chantiers prioritaires et les objectifs visés. Devrait être présenté chaque année un petit nombre d'axes d'amélioration à court et moyen terme assortis d'indicateurs spécifiques (par exemple, l'amélioration rapide et à moindre coût de la disponibilité des matériels aéronautiques et l'augmentation de la capacité de recrutement). Le PAP devrait être accompagné des indicateurs d'activité et de coût correspondants.

2 - L'action 6 « Surcoûts liés aux opérations extérieures »

a) Une action incomplète

L'action supporte les surcoûts exposés au titre des opérations extérieures (OPEX) mises en œuvre en application d'une décision prise par le pouvoir politique d'envoyer des troupes hors du territoire national.

Elle n'a pas de contenu physique et ne peut se suffire à elle-même puisque les effectifs et les équipements employés sont identifiés au sein des actions des armées et des organismes interarmées. Elle correspond aux surcoûts¹¹¹ liés à l'emploi des forces en opérations extérieures, à la fois en dehors du territoire national (forces en métropole et forces de souveraineté) et en dehors des zones de prépositionnement. Ces surcoûts, dont la définition pourrait être affinée, correspondent essentiellement à la rémunération additionnelle des personnels, en moyenne 12 000 militaires, et aux dépenses de fonctionnement nécessaires pour permettre leur déploiement et leur présence sur le théâtre des opérations.

b) Un BOP particulier associé à l'action

Les crédits supplémentaires nécessaires au déploiement des forces en OPEX ont été mis en place en LFI (pour un montant qui se rapproche progressivement, sans les atteindre encore, des besoins prévisibles) et ils ont fait l'objet de la création d'un BOP spécifique géré au niveau central.

L'absence ou l'insuffisance des provisions dans la LFI est critiquable : elle ne permet pas au Parlement d'apprécier *ab initio* le coût des engagements militaires en opération ; elle fait supporter *in fine* une partie des dépenses, essentiellement de titre 3, par des crédits de titre 5, qui ne sont d'ailleurs que partiellement ouverts en loi de finances rectificative. Cette manière de procéder a conduit à amputer les crédits destinés à mettre en œuvre la loi de programmation militaire.

La dotation de LFI est passée de 24 M€ en 2003 (soit moins de 4 % du surcoût réel) à 175 M€ en 2006 (27 % environ) et à 360 M€ (hors gendarmerie) en 2007 (un peu moins de 60 %). L'identification en LFI des crédits destinés aux OPEX doit être poursuivie pour atteindre rapidement des montants proches de la réalité des besoins.

111) Eventuellement réduits des économies qui auraient été réalisées du fait de l'absence des unités sur leur lieu d'affectation ou de la suppression d'exercices.

A cet effet, le niveau de la dotation devrait être établi, dès 2008, en prenant pour base soit la moyenne des cinq dernières années (627 M€ avec une amplitude de 150 M€ environ), soit sur les prévisions établies par le CPCO au regard du coût constaté des opérations en cours et du coût prévisionnel des interventions ouvertement décidées. La qualité de la prévision serait en outre accrue si elle était accompagnée d'une ventilation indicative par théâtre.

Une telle évolution s'impose d'autant plus que plusieurs séries de dépenses seront transférées sur cette action en 2008 (certaines actions opérationnelles menées sous l'égide de l'OTAN et de l'Union européenne ; certaines missions intérieures). Le montant de la dotation, qui ne saurait fonctionner comme un plafond de dépenses, devra bien sûr être revu à la baisse chaque fois que l'exposition des forces sera réduite.

Le programme, dont relève l'action « surcoûts des opérations extérieures », comporte huit BOP ; le BOP « OPEX » ne représente que 1,7 % du total des crédits du programme (21 Md€) mais son poids devrait se situer, une fois opérée l'essentiel de la budgétisation, autour de 3 %.

Si le dispositif reste perfectible, la nouvelle organisation, qui fait intervenir plusieurs services de l'état-major des armées pour la gestion du surcoût des OPEX, permet, tout en contribuant à un renforcement de l'approche interarmes, d'assurer une meilleure appréhension et un pilotage amélioré de la dépense en cours et en fin d'exercice.

c) La mesure des performances

Les actions et les objectifs du programme ne coïncident pas : les indicateurs ne sont donc pas liés explicitement à une action déterminée.

Les résultats de l'action « opérations extérieures » sont difficilement mesurables au seul niveau du ministère de la **Défense**, puisque les forces françaises sont, dans la plupart des cas, engagées au sein de coalitions internationales, dans des conflits asymétriques de longue durée dont l'issue finale dépend aussi d'actions autres que militaires. En revanche, la mesure de la capacité à conduire des OPEX dans la durée et dans l'espace est possible. Aucun indicateur ne reflète pourtant directement et globalement la capacité de l'ensemble des armées à se projeter sur la base d'un format, d'un temps de déploiement et d'une durée déterminés.

Cette réalité peut néanmoins être appréhendée, dans le cadre du projet annuel de performances et du rapport annuel de performances, au travers de la capacité des différentes armées et des services de soutien à remplir leur contrat opérationnel. En effet, la quasi totalité des objectifs

du programme 178 présente des indicateurs associés qui permettent de mesurer si les forces sont en mesure d'intervenir dans des conflits extérieurs conformément au contrat opérationnel des armées et services.

Certains de ces indicateurs sont proches voire partagés avec ceux de la LPM et de la Commission de la défense nationale de l'Assemblée nationale. Des différences d'approche devraient cependant être corrigées. Ainsi, l'indicateur du taux global de disponibilité technique donne une information moins précise sur l'état des matériels que celle présentée au titre de l'exécution de la loi de programmation. Il ne distingue plus les matériels servant en opérations extérieures des autres, alors que le niveau élevé d'exigence en OPEX peut tirer vers le bas le taux moyen. Il y aurait lieu de reprendre l'indicateur figurant dans la LPM.

En ce qui concerne les indicateurs du niveau de réalisation des objectifs de préparation et d'activité opérationnelle fixés à chaque armée, les valeurs cibles de la prévision pour 2006 ne sont tenues ni pour l'armée de l'air, ni pour l'aéronavale en raison de l'indisponibilité des matériels. Les armées envisagent de réviser à la baisse cet indicateur pour le fixer « au niveau suffisant pour assurer la qualification des pilotes ». La révision des indicateurs, alors qu'ils viennent d'être construits, pose la question de leur pertinence et de leur fiabilité.

Au total, si les armées réussissent à atteindre, dans la plupart des cas, les objectifs qui leur ont été fixés au titre de 2006, la « capacité de réaction à temps¹¹² » de l'armée de terre (critère rempli à 85 % pour un objectif de 100 %) rend compte d'un déploiement unique et temporaire qui ne s'applique pas véritablement à des OPEX fractionnées et qui s'inscrivent souvent dans la durée. Pour sa part, l'objectif relatif à la capacité de transport de l'armée de l'air est satisfait à 38 %, pour une cible de 60 %.

Par ailleurs, les indicateurs relatifs aux besoins en personnel ne permettent pas d'apprécier les effectifs projetables sur un théâtre d'opérations et leur adaptation aux tâches à mener, en particulier en OPEX. Aussi, les armées devraient relancer le projet - évoqué dans le PAP 2006 - de construction d'un indicateur mesurant le taux de personnes projetables sur un théâtre d'opérations (le PAP 2007 ne comporte toujours pas d'indicateur de ce type).

Afin d'affiner l'appréciation sur la soutenabilité de la posture OPEX dans la durée et sur des théâtres multiples, deux indicateurs complémentaires devraient être élaborés : pour mesurer le respect par l'armée de terre du rythme prévu des relèves, il devrait être établi un ratio

112) Capacité à déployer 30 000 hommes en 30 jours.

entre les hommes partant plus de quatre mois par période de seize mois et le total de ceux partis en OPEX (armée de terre). S'agissant des matériels et de la capacité des armées à s'adapter aux situations qu'elle doit affronter, il serait utile de recourir à un indicateur établissant le nombre de matériels achetés en urgence à la suite de l'identification des besoins sur les théâtres ainsi que le délai dans lequel ces équipements sont parvenus sur le terrain.

IX - Mission Développement et régulation économiques

LFI (Md€) AE : 3,99 CP : 3,95 ; Exécuté (Md€) AE : 4,12 CP : 4,05

La mission regroupe les programmes *Développement des entreprises* (programme n°134, 1,17 Md€), *Contrôle et la prévention des risques technologiques et développement industriel* (n°127, 271 M€), *Régulation et sécurisation des échanges de biens et services* (n°199, 1,87 Md€) et *Passifs financiers miniers* (n°174, 675 M€).

1. Constituée par le regroupement de programmes correspondant en fait aux découpages administratifs existants, la mission ne forme pas « *un ensemble de programmes concourant à une politique définie* » (article 7 de la LOLF). La stratégie est fixée au niveau des programmes, voire à un niveau inférieur, et une véritable hiérarchisation des enjeux budgétaires s'avère impossible en raison du caractère artificiel de la mission.
2. Le MINEFI ne fournit aucun élément permettant d'établir que les priorités stratégiques affichées par lui ont effectivement reçu en 2006 une traduction dans la répartition de ses moyens budgétaires. L'établissement d'un tableau de concordance permettrait de mieux apprécier la cohérence entre les priorités et les missions LOLF.
3. Le nouveau cadre budgétaire ne permet pas une bonne articulation avec la mission *Sécurité sanitaire*, à laquelle concourt le volet « *sécurité physique des échanges* » de la mission *Développement et régulation économique*. Il en ressort une dispersion des moyens entre plusieurs responsables, peu propice à l'efficacité et l'efficacité de l'action de l'Etat dans ce secteur. Il conviendrait de mettre en place une mission interministérielle reflétant l'ensemble des actions en cause, et de la pourvoir d'un pilote unique.

4. Le programme 199 comprend une action *Soutien*, qui n'est pas assortie d'objectifs et d'indicateurs en dépit de l'importance des crédits qui y sont inscrits. De manière plus générale, lorsque des indicateurs existent, ils apparaissent peu pertinents pour appréhender l'évolution des performances dans le temps : la majorité des objectifs retenus ne se différencie pas des résultats d'ores et déjà constatés. Il serait souhaitable, en outre, qu'ils soient assortis d'éléments de contexte et de données comparatives, notamment européennes.
5. L'appréciation des résultats est malaisée en l'absence de visibilité sur l'effet des dépenses fiscales dont bénéficient les programmes *développement des entreprises et développement industriel*. Malgré leur importance, ces dépenses ne sont suivies ni au niveau de la mission, ni à celui des programmes, ni même à celui des BOP.
6. Enfin, l'exécution budgétaire 2006 proprement dite n'appelle pas d'observation particulière, hormis le constat du décalage entre les programmes lancés par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et les ouvertures de crédits de paiement. Sur les cinq derniers exercices, les AE excèdent les CP de 50 M€

X - Mission Direction de l'action du Gouvernement

LFI (Md€) AE et CP : 0,54 ; Exécuté (Md€) AE : 0,51 CP : 0,46

La mission est rattachée au **Premier ministre** et se compose des deux programmes 129 *Coordination du travail gouvernemental*, placé sous la responsabilité du secrétaire général du Gouvernement, et 148 *Fonction publique*, qui porte les crédits (hors titre 2) de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

1. La mise en œuvre de la LOLF dans les services concourant à la mission se heurte à des difficultés de principe : le programme 129 regroupe des entités diverses dont les liens tiennent moins à la contribution à une même politique publique qu'à leur position dans la structure administrative ; cette absence de stratégie commune, l'extrême morcellement et l'hétérogénéité des services du Premier ministre, de même que la forte autonomie statutaire de certains d'entre eux rendent délicate la définition d'objectifs et d'indicateurs mesurant les performances globales du programme. De fait, l'essentiel des actions du programme en était dépourvu en 2006.

2. Ces mêmes raisons imposent un mode de pilotage qui concilie la solidarité financière induite par l'appartenance au même programme et la relation directe de plusieurs entités (autorités et commissions administratives indépendantes, SGDN, CAS) avec le Premier ministre, selon des modalités qui devraient être davantage formalisées. Par ailleurs, certains services pourraient bénéficier de l'appui de la direction des services administratifs et financiers du SGG pour poursuivre la mise en œuvre de la réforme budgétaire. Ce pourrait être le cas, en particulier, pour le déploiement d'un contrôle de gestion efficace, même s'il demeurera en partie distinct de la mesure des performances prévue par la LOLF.
3. La première gestion exécutée sous le régime de la loi organique a montré certaines limites, sans doute assez irréductibles : la globalisation des enveloppes de crédits a joué pour l'essentiel sur le programme 148 et le BOP *Soutien* du programme 129, nombre de services érigés en BOP ou UO ne présentant pas une masse critique suffisante ; pour la même raison, la fongibilité n'a guère été utilisée.

Enfin, les annulations en fin de gestion ont concerné des volumes limités : moins de 3 % des dotations initiales du programme 129 et 5 % sur le programme *Fonction publique*. Sur ce dernier, l'effort a surtout porté sur les établissements placés sous la tutelle de la DGAFP (école nationale d'administration, instituts régionaux d'administration) par prélèvement sur leur fonds de roulement : une telle pratique ne pourra durablement se répéter, et ne rend que plus urgente la réflexion sur la répartition de la contrainte budgétaire.

XI - Mission Ecologie et développement durable

LFI (Md€) AE : 0,63 CP : 0,61 ; Exécuté (Md€) AE : 0,62 CP : 0,59

Cette mission comporte deux programmes de politique, 181 *Prévention des risques et lutte contre les pollutions* (177 M€ en 2006) et 153 *Gestion des milieux et biodiversité* (167 M€), et un programme support (211) qui regroupe l'intégralité des dépenses de personnel et représente la moitié environ du total des moyens.

1. La première année d'exécution en mode LOLF met en lumière l'inadaptation du périmètre et des modalités d'organisation de la mission au regard des objectifs d'amélioration du pilotage des politiques publiques et de mesure de leurs performances : l'effort financier direct de l'Etat en faveur de l'environnement n'est retracé dans les dépenses budgétaires qu'à hauteur de la moitié, toutes missions confondues, les ressources propres des opérateurs étant d'un montant comparable au total des dotations budgétaires ministérielles.

En outre, la mission *Ecologie et développement durable* ne reflète qu'un quart des crédits budgétaires et donc un dixième environ de l'effort de l'Etat dans ce domaine. L'organisation administrative en vigueur en 2006 ne permettait pas au ministère en charge de l'écologie d'assurer un pilotage effectif de la majeure partie des crédits budgétaires alloués aux politiques de l'environnement. Ce constat pose aussi la question de la portée du dispositif de mesure des performances.

2. L'importance croissante des dépenses fiscales, des financements pris en charge par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) et des ressources affectées aux opérateurs de l'Etat vide de son sens, dans ce secteur, toute démarche de pilotage par les performances qui ne les intégrerait pas à part entière. Le ministère a réalisé en 2006 des avancées significatives dans le pilotage stratégique des principaux opérateurs. Toutefois, le pilotage opérationnel n'est pas encore effectif.
3. La gestion budgétaire a été facilitée en 2006 par le recours à la fongibilité des crédits, au prix néanmoins de défaillances dans l'imputation des dépenses. Au demeurant, la possibilité de tirer avantage de la fongibilité est réduite en raison du rattachement des crédits de personnel à un programme support, du transfert en gestion de la quasi-totalité de ces crédits vers les ministères dont relèvent les agents et de modalités *ad hoc* visant à préserver les crédits de la politique de l'eau dispersés entre deux programmes.
4. Le suivi de la dépense effectuée sur la mission est difficile ; en effet, la débudgétisation de certaines charges, l'utilisation des dépenses fiscales et l'affectation de taxes aux opérateurs de préférence à des subventions budgétaires limitent fortement, dans ce secteur, la possibilité de vérifier le respect de la norme de dépenses.
5. Il résulte de cet état de choses une faible capacité des responsables de la mission, qui ont d'ailleurs une insuffisante visibilité sur les activités et les modalités de gestion des opérateurs, à s'assurer des conditions de mise en œuvre des interventions et à en contrôler l'efficacité. Enfin, au regard de la modification du mode de financement de certains opérateurs (notamment l'ADEME¹¹³), se pose, pour l'avenir, la question du traitement des AE qui leur ont été déléguées, non encore couvertes par des crédits de paiement.

113) L'ADEME a fait l'objet d'une enquête de la Cour, qui a donné lieu à un référé en date du 26 septembre 2006.

XII - Mission Engagements financiers de l'Etat

LFI (Md€) AE : 40,75 CP : 40,87 ; Exécuté (Md€) : AE 40,75 CP : 40,87

La mission regroupe quatre programmes¹¹⁴ dont le point commun est d'être rattachés au ministère des **Finances**, sous la responsabilité du DGTPE. Le programme 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'Etat* (39,2 Md€ de crédits évaluatifs), géré par l'Agence France Trésor, constitue l'essentiel de ce montant.

1. L'exécution du programme 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'Etat*, étroitement articulée avec celle du compte de commerce *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat*, est avant tout marquée par la stabilité de la charge de la dette, malgré la hausse des taux d'intérêt : 38,94 Md€ contre 38,88 Md€ en 2005 et 39,03 Md€ de crédits ouverts en LFI pour 2006. Ce résultat ne tient pas compte de la gestion active de la dette au moyen des contrats d'échange de taux, qui a dégagé, sur le compte de commerce (seconde section) une recette budgétaire nette de 519 M€ contre 479 M€ en 2005. L'affectation des surplus de recettes et des cessions d'actifs au désendettement ont permis de racheter 17,1 Md€ de dette. Un plan d'optimisation de la gestion de la trésorerie de l'Etat a également contribué à interrompre le gonflement de la dette de l'Etat.

Globalement, les performances du programme apparaissent satisfaisantes. Toutefois, l'objectif du pilotage de la durée de vie moyenne de la dette après contrats d'échange de taux appelle les mêmes critiques réitérées de la Cour : il serait plus pertinent de retenir comme objectif celui d'« alléger la charge de la dette dans la durée ». En effet, en 2006 comme auparavant, certaines opérations ont contribué à allonger la durée de vie de la dette, d'autres à la réduire, dans tous les cas afin de diminuer les intérêts sur moyenne et longue période, et finalement l'objectif de réduction de la durée de vie moyenne n'a pas été atteint, sans qu'il faille nécessairement le regretter. Les objectifs concernant la gestion de la trésorerie ont été dans l'ensemble atteints. Pour autant, le montant de l'encours des placements à très court terme a encore été élevé en fin d'exercice (plus de 13 Md€), malgré le plan d'optimisation de la trésorerie destiné à réduire au minimum le taux d'endettement au 31 décembre 2006, parfois au prix de « mutualisations » dont l'intérêt économique peut prêter à discussion, comme le placement de 2 Md€ en titres d'Etat, pendant quelques semaines, demandé au Fonds de réserve des

114) Le programme *Versement à la CNAF* a été supprimé en 2007.

retraites. Une autre recommandation antérieure de la Cour doit être réitérée : l'indicateur associé à l'objectif d'amélioration de l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations affectant le compte du Trésor devrait être étendu, au-delà des collectivités territoriales, aux autres principaux correspondants.

2. Les indicateurs du programme 145 *Epargne* (1,2 Md€) reflètent les limites de l'efficacité de la politique de l'épargne : à peine plus de la moitié (55 %) des encours des fonds d'épargne sert à financer la construction ou la rénovation de logements sociaux. En outre, 95 % des primes d'épargne logement versées par l'Etat pour encourager l'acquisition de logements en abaissant le coût de l'emprunt sont aujourd'hui versées sans condition d'acquisition d'un logement.

Par ailleurs, les dépenses fiscales (8 Md€ en 2006) ne répondent plus totalement aux nouvelles orientations de la politique de l'épargne ; elles soutiennent plus les produits de capitalisation (assurance-vie, notamment) que les priorités de développement que constituent l'épargne retraite facultative et l'épargne salariale. Il est donc urgent de mesurer leur efficacité.

3. Le programme 114 *Appels en garantie de l'Etat* (279 M€) n'est véritablement en mesure de prouver son efficacité que pour l'action *Développement international des entreprises*. Il gagnerait à être transformé en un programme « Garanties données par l'Etat » retraçant de façon cohérente et complète la politique d'octroi par l'Etat des garanties qu'il accorde.

Au titre de l'action Développement international, l'Etat apporte sa garantie à la Compagnie française du commerce extérieur (COFACE) pour les procédures qu'elle gère pour le compte de l'Etat. Les opérations concernées sont imputées sur un compte d'affectation qui n'apparaît ni dans les comptes de l'Etat, ni dans ceux de la COFACE. Le niveau du solde de ce compte (6,4 Md€ au 31 décembre 2006), ajusté par des versements et des prélèvements budgétaires intervenant surtout en toute fin d'exercice, devrait être fixé selon des règles claires et rigoureuses de nature exclusivement prudentielle, sans interférence de considérations liées au pilotage du résultat budgétaire.

4. Enfin, le programme 168 *Majoration des rentes* finance un dispositif, qui remonte à une loi de 1949 et a été revu en 1987 et 1996, dont l'objet est de compenser l'effet d'une forte inflation sur le niveau des rentes de retraite par capitalisation. La charge budgétaire (233,3 M€) a diminué de 6 % en 2006.

XIII - Mission Enseignement scolaire

LFI (Md€) AE et CP : 59,74 ; Exécuté (Md€) AE : 59,48 CP : 59,47
--

A - L'exécution de la mission

La mission, interministérielle, est composée de quatre programmes opérationnels relatifs respectivement à l'*Enseignement scolaire public du premier degré* (140), à l'*Enseignement scolaire public du second degré* (141), à l'*Enseignement privé du premier et du second degrés* (139), à l'*Enseignement technique agricole* (143). Deux autres programmes assurent des fonctions plus transversales : le programme 230 *Vie de l'élève* et le programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale*. La MIES est placée sous la responsabilité, pour le **MÉNESR**, du directeur général de l'enseignement scolaire (programmes 140, 141 et 230), du secrétaire général (programme 214) et du directeur des affaires financières (programme 139), mais également, pour le ministère de l'**Agriculture et de la pêche**, sous la responsabilité du directeur général des enseignements et de la recherche (programme 143).

1. Les projets annuels de performances (PAP) organisent les priorités scolaires nationales autour d'une trentaine d'objectifs et de 114 indicateurs, mais 42 % seulement sont renseignés. Cette situation traduit les difficultés de l'évaluation des performances du système scolaire. Des réflexions sont plus particulièrement en cours sur la prise en compte des indicateurs relatifs à la mesure du socle de connaissances et de compétences dans une perspective d'amélioration des résultats. Il apparaît essentiel que, quel que soit leur statut, les établissements scolaires s'approprient pleinement la nouvelle approche fondée sur l'efficacité et l'efficience.
2. La mission représente le premier poste de dépenses de l'État et la moitié environ de ses agents (près de 1,1 million).

La première année d'exécution des dépenses en mode LOLF n'a été marquée par aucun incident significatif, malgré des modifications structurelles importantes et en dépit des difficultés liées aux défaillances des outils informatiques interministériels. La constitution d'une réserve de précaution, en partie restituée en fin de gestion, a cependant obéré les marges de manœuvre budgétaires et contraint tout particulièrement les dépenses obligatoires, dont les dépenses de personnel effectuées à partir du titre 6.

La dépense globale de la MIES a atteint en 2006 un montant d'environ 59,46 Md€, soit 280 M€ de moins que les ouvertures en LFI. La mission a dû financer en gestion des mesures salariales non budgétées pour un montant de 160 M€

3. Les bons résultats d'ensemble obtenus en matière d'exécution des dépenses s'expliquent, en partie, par une appropriation réussie de la LOLF par les services, et notamment par les rectorats et les DRAF, qui gèrent les budgets opérationnels de programme (BOP) au plus près des réalités du système scolaire ; ils ont assumé pleinement leur capacité de gestion budgétaire sous l'impulsion des services centraux. D'ores et déjà, la fongibilité des crédits entre les BOP d'un même programme, rendue possible par la globalisation des crédits, a été utilisée au sein de la MIES. En ce qui concerne toutefois le passage de crédits du titre 2 vers les autres titres, les gestionnaires regrettent de n'avoir pas pu cette année bénéficier davantage de cette marge d'initiative en raison du fort encadrement de cette faculté mis en place à l'occasion du premier exercice d'application de la LOLF.
4. L'exercice 2006 a été marqué par une modification à la marge du périmètre du plafond d'emplois, essentiellement liée au « transfert » aux collectivités territoriales (-2 700 ETPT). En revanche, des débudgétisations significatives sont prévues dans le budget 2007 avec notamment la poursuite du transfert des 47 800 techniciens et ouvriers de service (TOS), qui continuent bien sûr de concourir à la poursuite des objectifs de la mission enseignement scolaire, bien qu'ils aient cessé d'y être budgétairement rattachés.

B - Le programme Enseignement scolaire public du premier degré

Le programme 140 est construit de manière à assurer une bonne continuité entre les deux degrés de l'enseignement scolaire (le programme 141 suit le second degré). Ce choix, qui s'est traduit par l'adoption d'objectifs et indicateurs communs, autorise une appréciation homogène des performances et permet de mesurer la contribution de l'enseignement primaire à la lutte contre l'échec scolaire.

Toutefois, la pertinence du dispositif mis en place en 2006 exige que les indicateurs manquants soient renseignés rapidement, couplés aux systèmes d'information des écoles, et qu'ils soient complétés en vue d'une gestion de la carte scolaire conjointe avec les communes.

1 - Présentation du programme

Doté de 15,7 Md€ en LFI 2006, le programme finance les enseignements préélémentaire et élémentaire ; il totalise 26 % des AE de la mission. Cinq de ses six programmes - dont le programme 140 - relèvent du ministre chargé de l'**Education nationale**¹¹⁵ et visent conjointement à garantir « *l'acquisition d'un socle commun des connaissances et compétences indispensables à chacun pour développer ses talents et atteindre ses objectifs personnels et professionnels* ». La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 a précisé les objectifs et les résultats généraux attendus de l'enseignement scolaire.

Le programme a pour finalité « *la maîtrise de la lecture et des apprentissages fondamentaux par tous les élèves* » : à ce titre, aux termes de la loi de finances initiale pour 2006, 5 728 000 enfants âgés de 2 à 10 ans ont été accueillis par 335 398 agents décomptés en équivalent temps plein travaillé (ETPT) et répartis dans 50 668 écoles maternelles et primaires publiques, avec une moyenne de 23 élèves par classe.

La présentation indicative des crédits retient sept actions qui visent à intégrer tous les emplois, soit par niveau d'enseignement, soit par thème (formation des enseignants, remplacement...). Quatre objectifs sont assortis d'indicateurs. Les deux premiers visent l'acquisition des compétences de base et l'amélioration des résultats des « *élèves en zone difficile et des élèves à besoins éducatifs particuliers* ». Deux objectifs intermédiaires de gestion sont par ailleurs fixés au titre de l'obligation faite à l'Etat « *d'assurer aux élèves des conditions d'enseignement comparables sur l'ensemble du territoire* ».

Le directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO), responsable du programme, est également chargé des programmes 141 *Enseignement scolaire du second degrés* et 230 *Vie de l'élève* : il pilote ainsi 82 % des crédits de la mission.

2 - La stratégie de la DGESCO

a) *L'architecture budgétaire*

Les difficultés scolaires lourdes apparaissent tôt dans la scolarité primaire et, à défaut d'une correction précoce, se cumulent ensuite durablement : les résultats obtenus par le programme 140 sont donc déterminants pour les performances de l'ensemble du système éducatif.

115) Le sixième programme est suivi par le ministre de l'agriculture et de la pêche.

Les risques d'échec sont par ailleurs nettement aggravés chez les élèves dont la situation sociale familiale est difficile, ce qui fait du renforcement de l'égalité des chances une des conditions de l'efficacité globale de l'enseignement scolaire. Avec deux objectifs relatifs aux résultats des élèves et deux autres relatifs à la gestion des ressources humaines et des contraintes territoriales, le dispositif budgétaire retenu répond à ces impératifs et présente en outre l'avantage de permettre une continuité dans l'appréciation des performances de l'ensemble de la politique publique en ce domaine : les quatre objectifs du programme 140 se retrouvent en effet dans le programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré*, ainsi que quatorze de ses dix-sept indicateurs¹¹⁶.

Plusieurs insuffisances demeurent cependant. Tout d'abord, seulement 59 % des indicateurs sont renseignés pour 2006. D'autre part, les deux premiers objectifs manquent d'indicateurs d'efficacité, en dépit de leur poids budgétaire : un lien plus clair devrait être établi entre les actions du programme et l'analyse du coût des principales interventions éducatives, tels le coût moyen de formation des élèves (et les disparités géographiques) ou celui des aides individualisées.

L'objectif d'« *accroître la réussite scolaire des élèves en zones difficiles et des élèves à besoins éducatifs particuliers* » constitue une priorité encadrée par l'obligation, fixée par le Conseil Constitutionnel, de ne différencier les publics et moyens scolaires qu'à partir « *de critères objectifs de nature à garantir le respect de l'exigence constitutionnelle d'égal accès à l'instruction* »¹¹⁷. Il confirme la nécessité, rappelée en 2004 par un référé de la Cour au ministre chargé de l'**Éducation nationale**, de mieux préciser le coût complet de l'éducation prioritaire. Par ailleurs, l'indicateur de la « *proportion d'élèves handicapés parmi les élèves à l'école primaire* » apparaît cohérent avec la priorité législative donnée à l'accueil des élèves concernés par la loi du 11 février 2005, mais il constitue en pratique un indicateur de moyens peu significatif des performances, et pourrait donc être remplacé par un indicateur reflétant leur accès effectif à l'école.

Il apparaît enfin nécessaire de mieux définir le champ couvert par l'objectif de « *promouvoir un aménagement équilibré du territoire éducatif* ». De même, l'indicateur relatif au nombre d'académies bénéficiant d'une « *dotations globale équilibrée* » souffre quant à lui du manque de fiabilité de ses sources qui recourent encore, pour certaines, aux données issues du recensement de la population de 1999.

116) L'indicateur de retard de plus d'un an à l'entrée en 6ème, renseigné pour la première fois au PLF 2007, est commun aux programmes 140 et 141.

117) Conseil Constitutionnel, décision du 11 juillet 2001.

b) Le dialogue de gestion

Déconcentrée à plus de 95 %, la gestion des crédits est déléguée à 30 budgets opérationnels de programme (BOP) rectoraux, que relaient 101 unités opérationnelles (UO) départementales. Cette architecture budgétaire s'applique presque exclusivement à des dépenses du titre 2 (99,5 % des crédits). Par ailleurs, la mobilité des personnels enseignants est limitée : bien que relevant d'un corps national unique, ils sont recrutés dans le ressort de chaque académie et affectés au niveau départemental par l'inspecteur d'académie directeur départemental.

Dans ce contexte, les directives annuelles de gestion doivent, pour être partagées et comprises, reposer sur un ensemble réduit d'objectifs, déclinables jusqu'au niveau local, garantissant leur pleine assimilation par toute la communauté éducative comme par les familles, et que les réaménagements soient effectués sans à-coups et clairement affichés¹¹⁸.

Au regard de ces contraintes, les progrès du dialogue de gestion en 2006 apparaissent contrastés, en ce qui concerne tant la gestion déconcentrée que le développement des systèmes d'information. L'outil POLCA (pilote opérationnel de la LOLF en administration centrale et en académie) a été déployé. Toutefois, plus généralement, des interfaces solides entre les bases de données relatives aux moyens et aux résultats font encore défaut, ce qui fait obstacle à la justification du budget des actions et conduit à ce que l'appréciation des performances demeure le plus souvent fragmentaire, faute d'outils permettant la mise en place d'une comptabilité d'analyse des coûts autorisant une justification des crédits au premier euro. En outre, les bases nationales « Elèves » et « Ecoles » doivent progresser en cohérence et être rapidement mises à disposition des utilisateurs. Enfin, si l'appréciation positive portée par la Cour en 2005 sur la base DIALOGUE peut être réitérée, cet Intranet orienté vers les académies devrait regrouper les informations sur les moyens mis en œuvre et les résultats atteints.

Le pilotage du programme a fait l'objet en 2006 d'une troisième réorganisation en moins de deux ans : après la mise en place du nouvel organigramme ministériel en mai 2006, le responsable du programme s'est entouré d'une instance de coordination de l'action des directions d'administration centrale concernées. Au plan local, l'implication des inspections départementales dans la confection et la gestion des PAP et dans leur mise en cohérence avec la gestion budgétaire est encore très variable selon les académies.

118) La Cour a conduit une enquête sur les marges d'initiative des chefs d'établissements publics locaux d'enseignement (EPL) dont les principales conclusions figurent dans son rapport public annuel de février 2007.

3 - L'appréciation de l'efficacité et de l'efficience

L'analyse des performances rend nécessaire l'établissement d'un lien entre les données de l'année scolaire et celles de l'année budgétaire. En outre, les valeurs moyennes retenues pour les performances attendues et atteintes au plan national recouvrent, en fait, de fortes différenciations entre les académies. Or, la prise en compte du résultat national, qui ne saurait être la simple addition des résultats académiques, pourrait entraîner une interprétation erronée. Des indicateurs pertinents pour justifier la dispersion territoriale des résultats sont donc nécessaires.

Par ailleurs, en dépit de quelques difficultés, le nouveau cadre budgétaire s'est mis en place en 2006, bénéficiant d'une expérimentation nationale réussie en 2005. Toutefois, si l'ensemble des crédits du programme ont fait l'objet d'une délégation sous la forme d'une enveloppe globalisée, les unités opérationnelles du programme ont encore inégalement adapté leur gestion, rythmée par l'année scolaire, au nouveau cadre budgétaire.

Aucune appréciation d'efficience n'est encore disponible pour l'exercice 2006. L'appréciation en termes d'efficacité n'a pu concerner que la moitié des objectifs retenus. Parmi les indicateurs renseignés, trois (« *part du potentiel enseignant en responsabilité d'une classe* » ; « *taux de remplacement* » ; « *taux de rendement du remplacement* ») reflètent des améliorations de la gestion ; un quatrième (« *nombre d'académies bénéficiant d'une dotation globale équilibrée* ») traduit un résultat stable. L'interprétation de ces données, d'ailleurs incomplètes, ne pourra être faite de manière significative qu'après qu'un deuxième enregistrement annuel des performances permettra une comparaison pluriannuelle. En outre, il serait souhaitable de pouvoir mieux situer les résultats au moyen de comparaisons internationales, de même que l'appréciation des performances ne peut être dissociée de celle de l'action des collectivités territoriales, en particulier pour la gestion de la carte scolaire.

XIV - Mission Gestion et contrôle des finances publiques

LFI (Md€) AE : 9,10 CP : 8,80 ; Exécuté (Md€) AE : 9,22, CP : 8,68
--

A - L'exécution de la mission

La mission regroupe les deux programmes 156 *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local* (assiette, recouvrement et contrôle des recettes de l'Etat, des collectivités locales ou versées à l'Union européenne ; paiement des dépenses publiques ; tenue des comptes publics) et 218 *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*, qui porte les fonctions logistiques et de pilotage des projets de modernisation du **MINEFI**.

1. Si la mission est hétérogène (aucune stratégie n'a pu être définie à ce niveau), chacun des programmes agrège lui-même des entités disparates et de taille inégale. Outre les dotations de crédits budgétaires, des dépenses fiscales (115 M€) sont rattachées au programme 156.
2. Les conditions de la gestion du programme 156 sont analysées dans le B ci-dessous. Pour le programme 218, l'exercice de la fonction de responsable de programme est compliqué par l'éparpillement des structures et l'autonomie de certaines d'entre elles.
3. Dans ce même programme 218, certains objectifs et indicateurs ont été conservés, comme celui de « développer l'accès des agents à une solution de restauration collective » alors qu'il peut difficilement être considéré comme un indicateur de performance du pilotage de la politique économique.
4. L'exercice 2006 a permis de vérifier que la fongibilité des crédits facilite les redéploiements de moyens pour faire face aux aléas de la gestion ; elle a par exemple permis en fin de gestion l'accélération d'opérations immobilières et le règlement de certaines dépenses informatiques. Toutefois, elle ne paraît pas encore être considérée comme un levier propre à faciliter la modernisation des structures administratives, et le nombre élevé d'unités de gestion et, partant, le caractère relativement modeste - toutes choses égales par ailleurs - des enveloppes de crédits ne permettent pas d'en tirer tous les avantages.

B - Le programme Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local

Le programme 156 recouvre la gestion des recettes et des dépenses, ainsi que la tenue des comptes de l'Etat et des collectivités territoriales. Son contenu est cohérent mais la structuration retenue, calquée sur celle des directions et sur leur organisation déconcentrée en réseaux distincts, est peu optimale. En outre, le nombre de BOP locaux, encore trop élevé, devrait être réduit.

Les directions sont engagées depuis plusieurs années dans une démarche par objectifs dans le cadre de contrats pluriannuels de performances, dont l'articulation avec le PAP devrait être améliorée.

1 - Présentation du programme

Les principales administrations qui concourent au programme sont la direction générale des impôts¹¹⁹ (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP). La contribution de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), au titre du recouvrement des recettes douanières et de certaines recettes fiscales, est plus faible ; elle est retracée par un seul indicateur¹²⁰, qui n'est d'ailleurs pas décliné au niveau local¹²¹. Par ailleurs, on voit mal la logique de rattachement à ce programme du Service des pensions.

La responsabilité du programme est confiée au secrétaire général du MINEFI. Notamment parce qu'il n'a pas autorité directe sur les administrations qui y concourent, sa capacité de pilotage reste faible.

Le programme représente 91 % des crédits (8 Md€) et 96 % des effectifs (129 000 ETPT) de la mission **Gestion et contrôle des finances publiques**, soit 75 % des effectifs du MINEFI. Il est structuré en neuf actions : quatre sont relatives à la fiscalité par catégorie d'usagers, quatre autres concernent la gestion financière et comptable et une neuvième retrace les fonctions de soutien.

119) A l'exception de la direction de la législation fiscale (DLF), intégrée au programme *Stratégie*.

120) « Taux d'intervention des recettes douanières ».

121) L'activité de la DGDDI est en fait suivie au sein du programme *Régulation et sécurisation des échanges de biens et services*.

Cette dernière, qui supporte près de 35 % des crédits du programme, n'est assortie ni d'objectifs, ni d'indicateurs de performances, alors même que la comptabilité d'analyse des coûts est elle-même, pour l'ensemble des actions, rudimentaire.

L'organisation en BOP est calée sur le découpage des directions et, en leur sein, sur une structure déconcentrée privilégiant les échelons départementaux. Cette multiplicité des BOP locaux pose problème. Leur taille est souvent trop réduite pour permettre des arbitrages en leur sein et la mise en oeuvre du mécanisme de la fongibilité des crédits. Ce défaut est fortement accentué par le fait qu'ils démarrent la gestion avec peu de moyens et sont alimentés par des BOP nationaux en cours d'année. Le dialogue de gestion en est rendu d'autant plus difficile. En 2006, la mise en oeuvre du programme s'est ainsi appuyée sur 4 BOP centraux¹²² et 257 BOP locaux¹²³. Pour 2007, le nombre de BOP locaux de la DGI a été réduit de 13 % (de 126 à 109)¹²⁴ et celui de la DGCP est resté stable (116). Le nombre total de BOP locaux, encore trop élevé, devrait être réduit tant à la DGI qu'à la DGCP.

2 - L'engagement dans une démarche de performance

Le programme présente la caractéristique de regrouper des directions qui ont acquis, depuis plusieurs années, une expérience de la démarche de performance et dont l'action est désormais encadrée par des contrats pluriannuels¹²⁵.

La signature en 2006 d'un second contrat de performances a été l'occasion pour la DGCP de déployer un dispositif complet de contrôle de gestion, dont la régionalisation, testée en 2006, sera généralisée en 2007, appuyée sur un réseau de contrôleurs chargés de décliner localement les plans stratégiques. Mais la multiplicité des indicateurs pourrait être une source de confusion et réduire la portée des orientations stratégiques. La DGI affiche, pour sa part, depuis 1999, une politique de pilotage par objectifs dont le suivi est assuré par neuf délégués interrégionaux. Mais, comme pour la DGCP, la démarche de contractualisation ne s'articule pas toujours clairement avec l'approche introduite par la LOLF.

122) 1 BOP central par direction et service : DGI, DGCP, service des pensions, DGDDI.

123) 125 à la DGI, 115 à la DGCP, 17 à la DGDDI (crédits de titre 2).

124) Les directions nationales et directions de contrôle fiscal qui étaient des BOP en 2006 sont devenues des UO locales du BOP central. La question reste cependant entière pour les directions des services fiscaux

125) Les contrats sont signés avec le secrétaire général et la direction du budget.

En outre, la stratégie retenue (« satisfaction des intérêts du citoyen, de l'utilisateur et du contribuable ») apparaît trop large pour être mesurée. Sa présentation devrait être clarifiée, en faisant notamment en sorte que les contrats pluriannuels de performances (CPP) signés par la DGI, la DGCP et la DGDDI contribuent au développement de synergies et permettent ainsi la maîtrise des coûts.

Parmi les indicateurs du programme, quatre sont désormais communs à la DGI et la DGCP, dont le taux d'intervention¹²⁶. Ce dernier ne peut servir, en tant que tel, au pilotage infra annuel, que ce soit au niveau central ou territorial, mais il donne une information utile sur la rationalisation des réseaux. Il est cependant insuffisant pour apprécier la productivité des administrations. Il pourrait être utilement complété par un « indicateur de grande réforme » mesurant l'impact propre de chaque réforme d'ampleur ou de chaque programme d'investissement important, tel que COPERNIC.

Le programme se caractérise également par l'existence d'un dispositif d'intéressement, qui lui est indirectement adossé. Les contrats pluriannuels de la DGI et de la DGCP prévoient en effet, si les objectifs fixés sont atteints, un intéressement financier au profit de l'ensemble des agents. Le dispositif repose sur la mesure d'une douzaine d'indicateurs pour chaque direction à réseau, dont certains figurent également dans le PAP. Cependant, le caractère collectif et forfaitaire de l'intéressement, qui n'est lié ni aux objectifs fixés à chaque unité de gestion, ni aux résultats obtenus, réduit fortement sa pertinence. Un mécanisme tenant compte des résultats atteints et de la progression annuelle de chaque entité (BOP) serait plus mobilisateur, mais cette meilleure efficacité suppose vraisemblablement une révision du système de primes auquel il est venu se surajouter.

3 - Les performances au vu de l'exécution 2006

L'analyse des résultats, très partiels, fournis par le RAP révèle globalement que la non production ou la non atteinte de certains résultats serait justifiée, selon l'administration, par des raisons d'ordre technique. A l'inverse, l'atteinte ou le dépassement des réalisations des autres indicateurs serait directement imputable à l'action des services.

126) Le taux d'intervention mesure le rapport entre les coûts des administrations financières et les masses financières qu'elles sont chargées de recouvrer.

La cible fixée pour 2006 n'a pas été respectée pour 6 des 14 indicateurs dont les résultats sont connus. L'objectif visant à faciliter l'impôt pour les usagers n'a pas été atteint : le programme « pour vous faciliter l'impôt » a été réalisé à hauteur de 85 % (pour une prévision de près de 90 %) et le niveau de développement des procédures dématérialisées en matière de paiement de la TVA n'a pas été réalisé.

Le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale doit être poursuivi ainsi que l'amélioration du taux de recouvrement des créances de contrôle fiscal (DGI et DGDDI) et du taux de recouvrement contentieux des amendes et condamnations pécuniaires¹²⁷.

L'objectif de réduction du délai global de paiement des dépenses publiques n'a pas non plus été atteint : il est supérieur de 6 jours à la prévision. Enfin, la lecture des résultats est rendue complexe par le fait que l'administration réajuste ses prévisions en cours d'exécution et affiche dans le RAP pour 2006 aussi bien les cibles inscrites dans le PAP 2006 que les prévisions ajustées portées dans le PAP 2007.

XV - Mission Justice

LFI (Md€) AE : 6,92 CP : 5,98 ; Exécuté (Md€) AE : 6,34, CP : 5,93
--

A - L'exécution de la mission

La mission est composée de cinq programmes, portant respectivement sur la *Justice judiciaire*, l'*Administration pénitentiaire*, la *Protection judiciaire de la jeunesse*, l'*Accès au droit* et la *Conduite et le pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés*.

1. Si la qualité des objectifs et indicateurs de performances s'améliore, plusieurs lacunes importantes demeurent, notamment le décompte exact entre les effectifs affectés au civil et au pénal et l'indicateur sur les frais de justice. Pour le programme *Administration pénitentiaire*, l'abandon du critère du nombre d'incidents causés par les détenus est critiquable car il s'agit, à l'évidence, d'un indicateur significatif de la sécurité en milieu pénitentiaire.

127) Ce sujet fait par ailleurs l'objet d'un rapport établi par la Cour pour la commission des finances du Sénat.

2. L'architecture des BOP s'appuie sur l'organisation fonctionnelle et territoriale existante. La mise en œuvre de la gestion en mode LOLF n'a pas induit pour le moment une réflexion relative aux structures. Celles-ci pourraient être simplifiées pour éviter certaines lourdeurs de gestion et diminuer le nombre d'UO. Des systèmes d'information adaptés aux spécificités de la mission doivent être développés, notamment pour la mesure des ETPT et le contrôle de gestion.

En outre, le bilan du nouveau système du contrôle financier est positif, mais subsiste la nécessité d'une vigilance accrue sur la soutenabilité de la programmation des investissements, qui reste mal assurée. L'absence d'un dispositif de contrôle financier pour les ordres de la Légion d'honneur et de la Libération n'est pas justifiée.

3. Au 31 décembre 2006, la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 (LOPJ) est globalement respectée pour les dépenses ordinaires, les AE et les créations d'emplois. En revanche, les dépenses d'équipement ont pris du retard en CP et on relève, par rapport aux prévisions, un fort déséquilibre au sein du programme *Justice judiciaire* entre le nombre de créations d'emplois de magistrat et celui d'autres catégories d'agents. Enfin, malgré certains résultats encourageants des contrats d'objectifs passés avec les juridictions, toutes les cibles de réduction des délais de traitement des contentieux fixées pour les affaires civiles ne pourront être atteintes dans le calendrier fixé par la LOPJ.
4. Pour la première année de l'application de la LOLF, la gestion 2006 a été facilitée par un accroissement du montant des crédits, à l'exception des dotations destinées aux réparations civiles et à la CNIL, encore fortement sous-évaluées. Elle se caractérise par une relative prudence, en particulier en matière de personnel, comme en témoigne le nombre élevé de vacances d'emplois en fin d'année. Le dispositif de fongibilité a été utilisé à plusieurs reprises.
5. Les principales dotations, antérieurement pourvues de crédits évaluatifs (frais de justice, secteur habilité de la protection judiciaire de la jeunesse, aide juridictionnelle), ont été mieux maîtrisées en 2006. Toutefois, en l'absence de données précises sur les reports de charges à la fin de l'exercice, il est difficile de mesurer ce qui relève des efforts accomplis pour une meilleure maîtrise de la dépense et de reports de charges sur l'année suivante (sur les frais de justice, voir aussi *infra* B-2-c). Ce constat plaide en faveur d'une tenue stricte de la comptabilité d'engagement.

Par ailleurs, le budget 2006 comporte, pour les dépenses d'intervention, des montant d'AE égaux à ceux des CP. Dès lors, compte tenu des conventions pluriannuelles d'objectifs signées avec les associations, la gestion annuelle de 2006 n'a pas reflété la réalité des engagements de l'Etat.

6. Le pilotage des mesures de régulation a permis, pour les dépenses de fonctionnement, d'éviter un alourdissement des reports de charges, mais a entraîné plusieurs problèmes ponctuels de gestion. Les reports ont en revanche été conséquents pour les dépenses d'investissement, du fait notamment des insuffisances qui affectent leur programmation pluriannuelle. En outre, l'exécution du budget 2006 a été marquée par l'ampleur de la sous-consommation d'ETPT à l'administration pénitentiaire et les difficultés de la protection judiciaire de la jeunesse à pourvoir ses emplois.

B - Le programme Justice judiciaire

Le programme 166 retrace les actions des services judiciaires. Si le cadre mis en place pour en mesurer les performances s'améliore, il s'avère inapproprié pour prendre en compte les incidences des décisions de justice sur les autres domaines de compétence du ministère de la Justice (services pénitentiaires et protection judiciaire de la jeunesse).

Les indicateurs de résultats mis en place sont encore presque exclusivement quantitatifs en termes de délais, alors qu'ils devraient retracer aussi la qualité du système judiciaire. Enfin, l'analyse de l'adaptation des moyens mobilisés aux objectifs du programme et leur mise en regard des résultats obtenus est presque inexistante. Elle met néanmoins en lumière la déconnection entre le renforcement des effectifs de magistrats et ceux de greffiers, pourtant indissociables en pratique.

Le programme était doté en LFI 2006 de 2,47 Md€ de crédits de paiement et d'un plafond de 29 475 équivalents temps plein travaillés (ETPT), à rapprocher respectivement des 5,96 Md€ de CP et 71 475 ETPT ouverts pour l'ensemble de la mission. Il a pour objet d'organiser les rapports juridiques entre les personnes privées et protéger la société et ses membres contre la délinquance.

Le programme s'inscrit dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ). Sur la période 2002-2007, cette loi a fixé plusieurs objectifs de délais de traitement des procédures et programmé un accroissement des moyens.

1 - L'engagement dans une démarche de performance

a) Le directeur des services judiciaires (DSJ) du ministère de la **Justice** est le responsable du programme, dont le périmètre correspond aux compétences de sa direction, ce qui a facilité l'application de la LOLF. Ce choix présente néanmoins l'inconvénient d'isoler la gestion des tribunaux des conséquences de leurs décisions sur les établissements de détention ou la protection de la jeunesse.

Pour appliquer la LOPJ, la DSJ a conclu des contrats d'objectifs avec certaines cours d'appel, notamment pour réduire les délais des procédures. Cependant, cet objectif ne peut être la seule préoccupation du service public de la justice. Les dysfonctionnements mis en lumière par l'actualité récente l'ont montré, il importe que la stratégie et le système d'évaluation de la performance prennent en compte d'autres éléments d'appréciation de la qualité du système judiciaire (nombre des décisions de justice contestées...).

b) Sur les 22 indicateurs du programme, 18 sont renseignés, au moins partiellement. Ils ont été régulièrement améliorés depuis leur présentation initiale, mais plusieurs remarques doivent être formulées.

La signification de certains d'entre eux n'est que partielle à cause de plusieurs défauts dans les modalités d'enregistrement (le délai théorique d'écoulement du stock des affaires civiles terminées, par exemple) ou dans les catégories statistiques retenues (comme le taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer, qui intègre les requêtes dilatoires).

S'agissant de la qualité des décisions de justice, le seul indicateur actuel autre que les délais (taux de cassation) est imparfait. Il conviendrait de le compléter, par exemple, par un indicateur sur le nombre de détentions provisoires d'une certaine durée suivies d'un non-lieu.

c) Le volet « performances » est examiné dans le cadre du dialogue de gestion entre l'administration centrale et les chefs de cours, avant les arbitrages sur les dotations en personnel et en crédits. Il reste à vérifier que, dans leurs nouvelles responsabilités d'ordonnateur secondaire, les chefs de cour organiseront dans cette optique le pilotage des moyens.

2 - Les performances en 2006

a) Les résultats obtenus sur la base des critères de performances

En matière civile, le délai de traitement des procédures de la Cour de cassation diminue régulièrement depuis 2004 ; seul le nombre d'affaires traitées par magistrat baisse en 2006, après un mouvement inverse en 2005. Pour les cours d'appel et les tribunaux de grande instance, la valeur des indicateurs s'améliore globalement en 2006. En revanche, le délai moyen de traitement par les conseils de prud'hommes s'accroît. De même, le taux de cassation des affaires civiles augmente régulièrement depuis 2004.

En matière pénale, le délai moyen de traitement des procédures de la Cour de cassation est stable en 2006 et le nombre d'affaires traitées par magistrat du siège a fortement cru. Le taux de réponse pénale augmente également. La plupart des indicateurs du casier judiciaire national s'améliorent. Les délais d'enregistrement des décisions judiciaires et de délivrance des bulletins se réduisent. En revanche, le taux de cassation augmente de manière continue.

Au total, les résultats traduisent une amélioration, sauf le taux de cassation. Comme il s'agit du seul indicateur censé mesurer la qualité des décisions de justice, on pourrait en inférer trop rapidement que le souci d'accélérer le traitement des affaires a pris le pas sur celui de la qualité du traitement. Cela souligne la nécessité d'affiner la mesure de la qualité.

b) L'adaptation des moyens aux objectifs

Le taux d'exécution de la LOPJ s'élève fin 2006 (soit au terme de quatre des cinq années d'application de la loi) à 66 % pour les crédits hors investissements et devrait atteindre 76 % en 2007. Ces chiffres sont légèrement inférieurs à ceux de la mission *Justice* prise dans son ensemble. Pour les dépenses d'investissement, ce taux devrait passer, en CP, de 12 % seulement en 2005 à 60 % en 2007. S'agissant des effectifs, sur les 4 450 emplois nouveaux prévus par la LOPJ, 2 287 ont été créés depuis 2003, soit un taux d'exécution de 51 %, nettement inférieur au chiffre de 65 % pour l'ensemble de la mission. Si l'on tient compte du plafond d'emplois de la LFI 2007, ce taux devrait atteindre 64 % (80 % pour la mission).

L'exécution 2006 a révélé le décalage important entre les emplois et la masse salariale. En effet, l'effectif moyen a été de 28 191 ETPT pour un plafond de 29 475 ETPT, en raison de l'insuffisance de la masse salariale ouverte en LFI (1,69 Md€). La fongibilité des crédits autorisée par la LOLF n'a dès lors pas pu jouer, à la différence de la plupart des autres programmes de la mission *Justice*.

Les effectifs respectifs de magistrats et des autres catégories d'agents évoluent de manière divergente : alors que 776 emplois de magistrat auront été créés en cinq ans, soit un taux d'exécution de la LOPJ de 82 %, 2 026 emplois de fonctionnaires ont été créés, soit 58 % seulement du plafond prévu. L'allongement de la durée de la scolarité des greffiers et le nombre limité des créations d'emplois autres que de magistrat n'ont pas permis à la Chancellerie d'opérer concomitamment les recrutements nécessaires. Ce décalage a induit des difficultés dans le fonctionnement judiciaire, qui risquent de durer plusieurs années.

c) La qualité de la gestion des moyens

Le bilan des contrats d'objectifs conclus avec certaines cours d'appel est inégal. Pour ceux passés en 2002, certaines cours ont atteint les objectifs fixés (par exemple, Douai), alors que d'autres n'ont pu y parvenir compte tenu de l'augmentation sensible du nombre des affaires nouvelles (par exemple, Aix-en-Provence). Pour ceux signés en 2004 et 2005, certains résultats sont pour le moment conformes aux engagements pris (Pau, Bordeaux, Lyon) alors que d'autres sont plus mitigés (Versailles, Bastia).

Les dépenses au titre des frais de justice, en forte croissance de 1999 (231,2 M€) à 2005 (495,4 M€), sont désormais imputées sur des crédits limitatifs. Des actions engagées en 2006 pour réaliser des économies sur certains types de frais ont permis de faire en sorte que les dépenses engagées à ce titre en 2006 (379,4 M€) dépassent à peine la dotation initiale (370,1 M€). Aucune indication n'est cependant disponible à ce stade sur les performances de l'action publique au regard des moyens engagés.

XVI - Missions Médias et Avances à l'audiovisuel public

LFI (Md€) AE et CP : 0,34 ; Exécuté (Md€) AE : 0,39, CP : 0,32
--

Le secteur des médias et de l'audiovisuel est organisé en deux missions *Avances à l'audiovisuel public* et *Médias*, selon une distinction prévue par l'article 20 de la LOLF. Conformément à une recommandation formulée par la Cour dans son rapport sur l'exécution budgétaire pour 2005, le programme *Audiovisuel extérieur* a été rattaché à la mission *Médias*, mais seulement en loi de finances pour 2007.

1. Pour la mission *Avances à l'audiovisuel public*, l'année 2006 a permis d'apprécier les premiers effets de la réforme de la redevance audiovisuelle de 2005, qui s'est traduite par l'adossement à la taxe d'habitation de la redevance des particuliers et la suppression du service de la redevance. Par rapport à 2004, le montant des encaissements bruts progresse de 2 % (2,26 Md€ en 2006).
2. Cette évolution ne permettra cependant à la redevance de dégager les ressources nécessaires au financement des sociétés de l'audiovisuel public que si son produit croît au même rythme que leurs budgets, qui ont progressé de 2,5 % par an en moyenne depuis 2004. La poursuite de l'alignement des conditions de dégrèvement de la redevance sur celles de la taxe d'habitation doit normalement entraîner à partir de 2008, si elle est mise en œuvre comme prévu, l'assujettissement à la redevance de près d'un million de ménages supplémentaires qui, bien que payant la taxe d'habitation, en étaient exonérés avant 2005.

Dans le cas contraire, à structures et conditions de fonctionnement inchangées de l'audiovisuel public, apparaîtrait plus rapidement que prévu, sans doute dès 2008, la nécessité d'un financement structurel par le budget général pour un montant significatif, en complément des ressources de la redevance et des remboursements de dégrèvements prévus par la loi. Cette perspective appellerait sans doute un réexamen approfondi de la redevance audiovisuelle, dans ses modalités et peut-être dans ses principes.

3. L'exécution budgétaire de la mission *Médias* a été perturbée en 2006 par le déversement sur le programme *Presse* des engagements pris au titre du fonds d'aide à la modernisation de la presse, antérieurement hébergé au sein du compte d'affectation spéciale n°902-32. Cela a conduit à abonder le programme de 35 M€ de reports (en AE et CP) en début d'année puis de 25 M€ d'AE en cours d'année, par un décret pour dépenses accidentelles ou imprévues. La réserve de précaution a également été mise à contribution, à hauteur de 10,5 M€ pour faire face, en AE, aux engagements pris avant 2006 dans le cadre du compte d'affectation spéciale.

Le solde du programme *Presse* (50 M€ en CP) dépasse très largement le plafond des reports (8,4 M€). C'est, là aussi, la conséquence de la budgétisation de l'ancien fonds d'aide à la modernisation de la presse.

4. Le dispositif de mesure des performances s'est amélioré : la mission *Médias* regroupe désormais la quasi-totalité des crédits budgétaires destinés à la presse et à l'audiovisuel, y compris depuis 2007 ceux de l'audiovisuel extérieur ; il serait souhaitable que la totalité des aides au transport postal de presse lui soit également rattachée.

Conformément aux souhaits des assemblées et aux recommandations de la Cour, de nouveaux indicateurs d'efficience ont été introduits visant à mesurer la part des ressources propres dans le chiffre d'affaires, ainsi que des indicateurs d'efficacité des aides à la presse ; les progrès qui restent à faire portent sur l'harmonisation, dans toute la mesure du possible, entre les indicateurs de la chaîne France 24 et ceux appliqués aux autres opérateurs de l'audiovisuel extérieur. Le renseignement des indicateurs en prévision et en cible résulte, dans certains cas, des objectifs assignés aux organismes dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens. Il peut encore être amélioré, en particulier pour France 24 qui est de création récente.

Ce dispositif devrait, sous les réserves exprimées ci-dessus, permettre de mesurer désormais de manière satisfaisante les performances des bénéficiaires de la redevance ou des subventions publiques.

XVII - Mission Outre-mer

LFI (Md€) AE : 2,36 CP : 1,99 ; Exécuté (Md€) AE : 2,20, CP : 2,01
--

La mission comprend trois programmes, respectivement orientés vers l'*Emploi outre-mer* (n°138), les *Conditions de vie outre-mer* (n°123) et l'*Intégration et la valorisation de l'outre-mer* (n°160).

L'essentiel des dépenses (90 %) est constitué de charges d'intervention. Une grande majorité de celles-ci (de l'ordre des deux tiers) résultant d'engagements législatifs, réglementaires ou contractuels à effet pluriannuel, le pilotage budgétaire de la mission apparaît fortement contraint et la marge de manœuvre des gestionnaires limitée.

1. Le ministère de l'**Outre-mer**, dont relève la mission, dispose d'un mandat clair (coordonner l'action du gouvernement dans les DOM, élaborer et mettre en œuvre sa politique dans les COM) et d'orientations stratégiques bien définies. Le cadre de son intervention fait l'objet d'un objectif unique (combler les retards structurels des collectivités territoriales d'outre-mer - CTOM) et un référentiel juridique précis (formé notamment des lois du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer et du 21 juillet 2003 de programme

pour l'outre-mer). Les priorités budgétaires de la mission sont cohérentes avec les orientations affichées (lutte contre le chômage, action sur l'aménagement du cadre de vie, soutien à l'équilibre institutionnel et financier des CTOM).

Au-delà des atouts historiques propres à contribuer à l'efficacité des interventions du ministère (connaissance des spécificités de l'outre-mer français, taille réduite facilitant la réactivité...), plusieurs leviers récents (réforme en cours de l'administration centrale, forte mobilisation des personnels pour l'application de la LOLF, développement de l'évaluation) ont permis au ministère de l'**Outre-mer** de bien négocier la mise en œuvre de la LOLF, même si d'importantes marges de progrès subsistent, surtout pour perfectionner les indicateurs de résultats et le contrôle de gestion.

2. Toutefois, avec un budget global de 1,99 Md€, les trois programmes de la mission ne couvrent en 2006 qu'environ 17 % des 12 Md€ de dépenses de l'État au profit des CTOM. Le ministère est de ce fait confronté à l'écueil du suivi et du pilotage de la dépense de l'État outre-mer. La difficulté qu'il rencontre pour coordonner l'action des services de l'État dans les zones ultramarines justifie les interrogations sur sa valeur ajoutée réelle dans la mise en œuvre de politiques sectorielles comportant la gestion directe des crédits budgétaires (notamment emploi et logement) ; pour partie les insuffisances relevées tiennent aussi aux réticences des grandes administrations à accepter de placer leurs actions sous la conduite d'ensemble du MOM. Cette perte d'efficacité dans le pilotage devrait conduire à une révision de l'organisation administrative des interventions de l'Etat outre-mer.
3. En territorialisant la dépense, la gestion par BOP a mis à jour un état d'endettement préoccupant, jusqu'alors masqué par la mutualisation des dépenses au niveau central (logement social, aménagement du territoire, DGDE de Polynésie française, exonérations de charges sociales). Une rallonge budgétaire a été décidée dans l'urgence pour le logement social (73 M€ mobilisés pour le paiement d'arriérés, y compris la contribution de la Caisse des dépôts et consignations). En outre, ont été opérés en 2006 l'apurement de la dette de l'Etat à l'égard du Fonds intercommunal de péréquation pour la Polynésie française (14 M€ au titre des exercices 2001 à 2003) et le paiement d'une partie des arriérés de subventions aux opérateurs du logement social outre-mer (8,4 M€). Ces dépenses ont été payées sur la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles. Une telle imputation n'est pas conforme à la destination de cette dotation.

4. L'exercice 2006 s'est soldé par d'importants impayés, dont le montant (estimé entre 310 M€ et 400 M€) représente entre 15 et 20 % du budget du MOM, chiffre qu'une meilleure prise en compte de l'intégralité des charges à payer (CPER, contrats de développement, fonds de secours et travaux divers d'intérêt local) pourrait encore alourdir en 2007.

XVIII - Mission Politique des territoires

LFI (Md€) AE : 0,88 CP : 0,72 ; Exécuté (Md€) AE : 0,94, CP : 0,77
--

La mission, interministérielle mais de dimension modeste, rend mal compte des moyens engagés par l'État en faveur de l'aménagement du territoire.

1. En termes de structures, il serait justifié de lui adjoindre les moyens consacrés à la politique de l'urbanisme (environ 18.000 emplois et 1,2 Md€). A cet égard, devraient être prises en compte les dépenses fiscales rattachées aux programmes *Aménagement du territoire* (plus de 400 M€ soit l'équivalent des dotations du programme) et au programme *Tourisme* (plus de 1,5 Md€).
2. A l'inverse, l'inclusion du programme *Tourisme* dans la mission ***Politique des territoires*** est discutable. En effet, la politique du tourisme, fondée surtout sur des interventions économiques et sociales, repose à la fois sur un programme qui ne relève d'aucune stratégie territoriale particulière et sur des dépenses fiscales, dont la principale (l'application d'un taux de TVA réduit dans l'hôtellerie) ne contribue que très indirectement à l'aménagement du territoire.
3. Par ailleurs, le programme 162 *Interventions territoriales de l'Etat* apparaît très hétérogène ; il regroupe des moyens qui ne visent pas à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions au sens de l'article 7 de la LOLF. Doté de 134 M€ d'AE en 2006, mais de 48 M€ seulement en 2007, la question de son maintien devrait être mise à l'étude dans le cadre de la préparation du budget 2008.
4. Les résultats en termes de performances ne pourront être appréciés qu'avec du recul. Toutefois le système d'information sur les résultats apparaît complexe, à l'exception notable du programme 159 *Ingénierie géographique et cartographique* de l'institut géographique national. De manière générale, les objectifs et indicateurs choisis sont hétérogènes et ne différencient pas les éléments relatifs aux résultats des actions menées et les données relatives aux moyens ou au

contexte. Une diminution significative du nombre des indicateurs permettrait une analyse plus pertinente de la gestion de la mission.

5. L'exécution budgétaire 2006 a été fortement perturbée par le mauvais fonctionnement des systèmes d'information. Cependant, la plus grande transparence qui a caractérisé la préparation du budget pour les services déconcentrés, les éléments contenus dans le projet annuel de performances et la justification des moyens au premier euro ont manifestement conduit les services, aussi bien que les opérateurs de l'État, à s'engager dans une démarche de gestion par objectifs.

En pratique, les nouvelles modalités de gestion de la réserve de précaution et l'utilisation - encore exceptionnelle en 2006 - de la fongibilité des crédits ont d'ores et déjà contribué à ce que le suivi de l'exécution budgétaire soit davantage assuré dans le respect des objectifs stratégiques de la mission.

6. Si les dépenses de personnel sont peu élevées (121 M€ pour 1 782 ETPT), il est indispensable d'établir un lien plus direct entre le nombre d'emplois et la masse salariale effectivement mobilisée pour mettre en œuvre ces programmes et la dotation de LFI.

A cet égard, la situation qui prévaut sur le programme 113 *Aménagement, urbanisme et ingénierie publique* est particulièrement insatisfaisante : alors que son effectif réel s'élève à 18 250 ETPT, seuls 250 ETPT y sont inscrits dans le budget initial, la quasi-totalité des effectifs étant rattachés à la mission **Transports** sur le programme support n°217 *Soutien et pilotage des politiques d'équipement*, qui regroupe indistinctement les personnels des services déconcentrés du ministère. A l'inverse, 370 emplois supplémentaires sont transférés en gestion sur le programme 113 précité, alors qu'ils sont destinés à concourir aux actions d'une autre mission (**Ville et logement**). Cet état de fait, qui ôte au responsable du programme la maîtrise d'un levier essentiel de la gestion de ses moyens, limite aussi fortement la possibilité de conduire une analyse significative de la politique mise en œuvre dans ce secteur.

7. Les dépenses d'intervention de la mission sont rigides, parce qu'elles résultent souvent d'un régime d'aides fixé par voie réglementaire ou contractuelle. Là encore, le caractère très limité de la marge d'initiative des gestionnaires caractérise la moitié environ de l'ensemble des crédits de la mission, soit 400 M€

XIX - Mission Provisions

LFI (Md€) AE : 0,47 CP : 0,11; Exécuté (Md€) AE : 0,41, CP : 0,05

La mission est composée de deux dotations globales ayant vocation à être réparties en cours d'année, en fonction des besoins, sur l'ensemble des programmes du budget de l'Etat. Ces dotations peuvent être abondées par le Gouvernement dans deux circonstances :

- en cas de mesures générales d'augmentation des rémunérations publiques, décidées après le vote du budget : aucun crédit n'avait été prévu à ce titre en LFI 2006, le montant des crédits de rémunération ayant pris en compte, conformément à la recommandation de la Cour¹²⁸, l'ensemble des mesures salariales décidées ou prévues au moment de son adoption ;

- en cas de dépenses accidentelles et imprévisibles : les dotations se sont élevées à 463,1 M€ en AE et 111,1 M€ en CP. Mais ce type de dépenses peut aussi être financé au moyen de la fongibilité des crédits à l'intérieur des programmes, de décrets d'avance et du « dégel » de crédits mis en réserve. Une présentation globale et cohérente de l'utilisation de ces dispositifs serait utile.

1. En 2006, la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles a été utilisée pour financer, conformément à son objet, des dépenses liées à des calamités naturelles, parmi lesquelles le financement d'acomptes versés par le fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) au titre de la sécheresse 2006 (9,0 M€). Elle a également permis de couvrir des dépenses imprévisibles, comme les frais de transport maritime et aérien et les charges de logistique au titre des opérations d'évacuation du Liban de l'été 2006 (9,3 M€).

Cependant, le caractère « accidentel » ou « imprévisible » de certaines dépenses imputées sur cette dotation est contestable. Ainsi, la mission a supporté l'apurement partiel de la dette de l'Etat à l'égard du fonds intercommunal de péréquation de la Polynésie française (FIP) (14,0 M€), les contributions dues au titre des années 2001 à 2003 n'ayant pas été versées. De même, l'Etat avait accumulé des arriérés de paiement de subventions aux organismes HLM d'outre-mer, et il a utilisé la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles à hauteur de 8,4 M€ pour régler une partie de cette

128) Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2005.

dette, dont il avait pourtant la totale maîtrise du calendrier d'apurement. Les crédits correspondants auraient dû figurer en LFI sur la mission *Outre-mer* ou être ouverts en loi de finances rectificative, l'imputation retenue étant inappropriée et irrégulière.

2. La dotation a aussi été utilisée pour faire face à des défaillances rencontrées dans la gestion des autorisations budgétaires pluriannuelles. A l'occasion du passage en « mode LOLF », des autorisations de programme non utilisées qui auraient dû être transformées en autorisations d'engagement ne l'ont pas été. Ces difficultés avaient été prévues dès la préparation du PLF 2006 et avaient conduit à constituer une « réserve » d'AE de 360 M€ environ au sein de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, destinée à abonder en cours d'année les programmes concernés par ces difficultés. Cette pratique, sans doute acceptable dans le contexte de transition organique de 2006, mais non conforme à l'objet de la dotation s'agissant d'opérations d'investissement programmées ou en cours, et donc de dépenses prévisibles, ne devra pas être renouvelée.

La notion de dépenses imprévisibles, sa doctrine d'emploi ainsi que les conditions dans lesquelles la dotation inscrite sur la mission *Provisions* peut être utilisée, mériteraient d'être précisées.

XX - Mission Recherche et enseignement supérieur

LFI (Md€) AE : 20,52 CP : 20,65 ; Exécuté (Md€) AE : 20,81 CP : 21,78

A - L'exécution de la mission

Interministérielle, la mission regroupe des crédits destinés, pour plus de 80 %, à plus de 200 opérateurs principaux de l'Etat : la qualité de la gestion et des résultats repose essentiellement sur ces derniers, et sur le pilotage exercé par les neuf responsables de programme.

1. Si la mise en œuvre de la LOLF progresse, elle doit être approfondie dans trois directions :
 - la relation avec les opérateurs : poursuite de l'évolution des contrats quadriennaux avec les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) enrichis en particulier d'un volet ressources humaines ; indications de moyens dans les contrats d'objectifs avec les organismes de recherche ; signature de contrats de performances avec les nouveaux opérateurs (Agence nationale de la recherche (ANR), Agence de l'innovation industrielle (AII) et

établissements publics de coopération scientifique (EPCS)). L'évolution de la contractualisation suppose des progrès, de la part des opérateurs, en matière de systèmes d'information, d'indicateurs de suivi, de contrôle de gestion et de comptabilité analytique, étant noté à cet égard avec intérêt la mise au point par l'Agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE) d'un guide méthodologique relatif à la mise en place d'une comptabilité analytique ;

- la relation entre gestion et mesure des performances, pour l'instant assez souvent dissociées à tous les niveaux (préparation et pilotage budgétaire ; gestion des BOP et UO ; déploiement des objectifs et indicateurs pertinents), ainsi que la montée en régime du contrôle de gestion dans les ministères ;

- l'articulation entre la responsabilité de la gestion des ressources humaines au niveau ministériel, celle du responsable de programme et celle des opérateurs, et de façon générale la consolidation de la fonction de responsable de programme : en particulier, les mesures nouvelles en cours de gestion devraient, avant toute annonce ou engagement, avoir fait l'objet d'une justification au premier euro et d'un plan de financement établis en liaison avec celui-ci.

2. L'exécution budgétaire 2006 s'est opérée dans le cadre d'évolutions organisationnelles importantes, comme la réforme de l'administration centrale du ministère de l'**Education nationale**, la transformation du GIP ANR en établissement public administratif, la création de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES). Aucun dysfonctionnement majeur n'a été enregistré. Les outils interministériels de gestion budgétaire et comptable sont apparus trop limités pour répondre aux besoins des gestionnaires, qui ont dû utiliser des outils propres. La souplesse de gestion créée au sein des programmes a été mobilisée pour des ajustements en fin d'année mais aussi pour faire face à des décisions nouvelles en cours de gestion, tel le renforcement de la politique des pôles de compétitivité décidé par le CIIACT de mars 2006 ; mais les modalités diffèrent peu de la pratique antérieure, dont seul le formalisme a disparu. La nomenclature programmes/actions (à laquelle se sont ajoutées les unités de budgétisation) a servi à la construction du PLF et à sa présentation au Parlement mais, pour l'exécution de la dépense, la nomenclature BOP/UO constitue la principale référence des gestionnaires, même si la répartition des crédits par action garde toute son importance, notamment pour la ventilation de la dépense au sein de chaque organisme ; l'échelon des actions apparaît toutefois dissocié de la mesure des performances, quand objectifs et indicateurs sont transversaux.

3. La qualité des indicateurs et leur chiffrage progressent, mais plusieurs se caractérisent encore par l'absence de justification de la valeur cible et par le fait que l'élément mesuré échappe à la maîtrise du responsable du programme ou même de l'opérateur concerné. De plus, la plupart des dépenses fiscales rattachées ne sont pas intégrées au dispositif de gestion par les performances, sauf, de façon perfectible, le crédit d'impôt recherche et, plus marginalement, le statut fiscal des FCPI et des jeunes entreprises innovantes.

Le rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures (jaune) annexé au PLF est riche en données et fait utilement l'effort d'exposer un petit nombre d'objectifs et d'indicateurs consolidés ou globaux pour la mission (y compris depuis 2007 sur son volet formation), qu'il présente comme une sorte de PAP consolidé de la mission ; si cette esquisse d'une vision d'ensemble, informative, de la mission interministérielle constitue un réel progrès, on est encore loin d'indicateurs de performances ou de coordination de la mission qui permettraient, avec toute la réserve nécessaire compte tenu de la difficulté de l'exercice, de viser des objectifs essentiels : rapprocher la production de la recherche publique des moyens qui lui sont consacrés (y compris extrabudgétaires, comme l'ANR) ; mesurer l'équilibre entre financements sur projets et financement de base au sein des établissements ; présenter une vision consolidée de la politique de recherche sur des sujets prioritaires mais dispersés au sein de la mission, comme en matière environnementale ; rapprocher le volume de la recherche en entreprises de l'ensemble des moyens publics, fiscaux et budgétaires (y compris AII et OSEO-Anvar), qui lui sont consacrés par l'Etat ; à cet égard, la baisse, sur les trois derniers exercices connus 2003-2005, du poids de la recherche industrielle dans le PIB devrait conduire à des travaux d'évaluation de ces dispositifs de soutien qui ont, dans le même temps, connu une augmentation conséquente.

4. De même, la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, qui est un élément essentiel de stratégie dans le cadre de la mission, ne fait l'objet ni d'une vision d'ensemble, ni d'indicateurs pertinents dans les programmes, alors que de nouveaux postes sont créés. Enfin, la loi pour la recherche de 2006 a prévu la production annuelle dans le cadre de la MIREs d'un état prévisionnel et indicatif, sur cinq ans, des recrutements de personnels, statutaires et non statutaires, dans la recherche publique ; ce document n'a pas été joint au PLF 2007. Ces différents thèmes justifieraient des travaux conjoints entre les responsables de programme, qui ne se sont pourtant réunis qu'une fois en 2006.

5. Le PLF 2007 est en phase avec l'évolution des crédits fixée par la loi programme sur la recherche d'avril 2006 ; par contre, il affiche la création de 2 000 emplois contre 3 000 en 2006, la poursuite de l'effort prévu à ce titre dans les engagements gouvernementaux du Pacte pour la Recherche se faisant donc à un niveau plus modeste.
6. Enfin, en termes d'architecture de la mission, le programme 172 *Orientation et pilotage de la recherche* a été fusionné avec le programme 194 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*, lors du vote de la LFI 2007, après avoir été allégé des allocations de recherche au profit du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire*. Pour l'avenir, il serait pertinent de supprimer le programme 191 sur la recherche duale, dont l'existence continue de susciter des interrogations, faute d'une politique clairement affichée (à répartir sur les programmes 193 *Recherche spatiale* et 194 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*) ; le maintien du programme 186 *Recherche culturelle et culture scientifique*, de très petite taille (150 M€), ne s'impose pas davantage car il conduit à un BOP supplémentaire dans chaque région pour la gestion de micro crédits ; son rattachement à la mission *Culture* paraît souhaitable.

B - Le programme Vie étudiante

Le programme 231, qui supporte les actions de l'Etat en faveur de la promotion de l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur et du suivi sanitaire des étudiants, ne regroupe pas, cependant, l'intégralité des dépenses mises en œuvre au titre de la vie étudiante.

Si un dispositif pertinent de mesure des performances a commencé d'être mis en place, des progrès doivent encore être accomplis pour disposer d'une meilleure visibilité et d'une plus juste appréciation des besoins, susceptibles d'améliorer l'efficacité globale des dépenses. Surtout, l'efficacité des dispositifs d'aide mis en place n'est pour l'instant pas mesurée : à la suite des travaux conduits récemment sur les aides sociales aux étudiants, la réflexion doit être approfondie afin que puissent être déterminés et mis en œuvre des leviers d'action propres à améliorer les performances du programme.

1 - Présentation du programme

Le programme, dont le responsable est le directeur général de l'enseignement supérieur (DGES), concourt à la réalisation de deux objectifs stratégiques : en premier lieu, promouvoir l'égalité des chances d'accès et de réussite dans l'enseignement supérieur, par l'octroi d'aides financières aux étudiants, et par des mesures en faveur du logement et de la restauration ; en second lieu, assurer un suivi sanitaire de la population étudiante, développer sa pratique des activités sportives et culturelles ainsi que son engagement dans la vie démocratique et associative.

Il était doté, en LFI pour 2006, de 1,74 Md€ en AE et en CP, soit 8,4 % des crédits de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*. Il est structuré en quatre actions. La principale regroupe les aides financières directes, qui représentaient en LFI 1,38 Md€ (79 % des crédits du programme) ; ces aides sont consacrées pour leur quasi-totalité aux bourses d'enseignement supérieur, qui bénéficient à 30 % des étudiants. Les crédits destinés au logement, à la restauration universitaire et au transport sont regroupés dans l'action « aides indirectes » (227,2 M€).

Le programme comprend un seul budget opérationnel de programme (BOP), géré directement par la DGES. Cette structuration simple s'explique par le fait que les opérateurs jouent un rôle essentiel, notamment par le réseau des œuvres universitaires constitué du CNOUS et des 28 CROUS¹²⁹. Outre la gestion du logement et de la restauration universitaires, ce réseau est chargé de l'instruction des demandes de bourses : une subvention pour charge de services publics est versée par l'Etat en contrepartie (267,7 M€ en LFI 2006). De leur côté, les établissements d'enseignement supérieur sont opérateurs pour la santé et les activités socio-éducatives des étudiants, et ils assurent le financement des mesures en faveur des étudiants handicapés.

2 - La démarche de performance

a) Périmètre et stratégie du programme

S'il a connu quelques ajustements en 2006, le périmètre du programme est resté globalement stable depuis l'origine. Toutefois, l'ambition affichée de démocratisation de l'enseignement supérieur est plus large que les actions qu'il recouvre. D'autres dispositifs relèvent directement du programme 150 *Formations supérieures et recherche*

129) Centre national et centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires.

universitaire, relatifs par exemple à l'information, à l'orientation des étudiants et à l'amélioration des taux de réussite aux diplômes. A cet égard, l'interdépendance des programmes 150 et 231 justifie que le directeur général de l'enseignement supérieur en soit, dans le cadre d'une démarche de performance, simultanément responsable.

Par ailleurs, le programme ne regroupe pas l'ensemble des dépenses faites par l'Etat en faveur de la vie étudiante. En particulier, les allocations versées dans le cadre de la politique du logement (aide personnalisée au logement et allocation de logement social, soit 1,18 Md€ en 2005), n'y figurent pas dans la mesure où elles ne sont pas spécifiques aux étudiants : elles sont rattachées à la mission *Ville et logement*. Les bourses de mobilité restent pour leur part rattachées à l'action de pilotage du programme 150, la DGES mettant en avant la volonté d'identifier la politique internationale des établissements.

S'agissant de l'architecture du programme, l'action « Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives » apparaît composite, même si ses éléments sont détaillés au titre de la justification au premier euro. Surtout, la question de la pertinence de l'action « Pilotage et animation du programme », dotée de 59,1 M€ en LFI 2006, reste posée, 99 % des crédits qui y sont inscrits étant reversés dans l'action « Aides indirectes ».

b) La mesure des performances

Le programme comporte quatre objectifs associés à neuf indicateurs. Si les premiers couvrent correctement la présentation des actions, le système de mesure des performances doit encore être amélioré.

Ainsi, des difficultés subsistent pour renseigner l'indicateur relatif au taux de réussite des boursiers : sa production complète, pourtant essentielle au regard de la finalité du programme, n'est prévue que pour le PLF 2009. Certains champs, en matière de santé, d'activités socio-éducatives, d'accueil des étudiants étrangers, de mesures en faveur des étudiants handicapés, ne sont toujours pas couverts. L'indicateur unique du « nombre d'universités sans fumée et sans tabac » retenu pour développer la prévention dans le domaine de la santé apparaît à la fois partiel par rapport à l'objectif et en retrait par rapport à l'indicateur précédent, certes purement quantitatif, du « taux d'étudiants de 1^{er} cycle ayant passé un contrôle médical » ; il est maintenant obsolète compte tenu de l'évolution de la réglementation. Le seul indicateur prévu au PAP 2007 pour l'objectif consistant à « encourager l'engagement des étudiants et le développement des activités sportives et culturelles » concerne le taux de participation étudiante aux élections universitaires, rendu par

ailleurs peu significatif en 2006 pour les élections aux CROUS qui se sont déroulées en période de grève des étudiants. Si tous les autres indicateurs sont maintenant chiffrés et comportent des valeurs-cibles, l'ensemble reste à consolider.

c) Le dialogue de gestion

Une charte de gestion, commune aux programmes 150 et 231, organise le pilotage et le suivi des budgets et fixe les modalités de coordination des acteurs de l'administration centrale. La mise en œuvre des actions repose toutefois principalement sur les opérateurs. Un premier contrat d'objectifs avait été passé avec le CNOUS pour la période 2004-2007, ce qui constituait un progrès même s'il restait rédigé en termes généraux. Son renouvellement doit être l'occasion de l'inscrire plus précisément dans la démarche de performance, en donnant au CNOUS les moyens d'assurer pleinement sa fonction de « tête de réseau » et de décliner les objectifs avec les CROUS.

Une part minimale des dotations du programme est en outre intégrée dans le volet « Vie étudiante » des contrats quadriennaux passés avec les universités, pour ce qui concerne notamment la médecine préventive et les activités physiques et sportives. L'effort de renouvellement de ces contrats par vagues successives, en intégrant la nouvelle démarche de performance, doit être poursuivi.

3 - L'analyse des performances en 2006

a) L'appréciation de l'efficacité des dépenses

Le montant des dépenses nettes exécutées s'élève à 1,80 Md€ hors rattachement de fonds de concours, soit +3,2 % par rapport aux crédits inscrits en LFI. L'augmentation est concentrée sur les dépenses d'intervention, qui s'élèvent à 1,44 Md€ (+6,2 %). Elle s'explique principalement de deux façons : tout d'abord par la mise en place de la nouvelle allocation d'installation étudiante (ALINE) pour la rentrée universitaire 2006, non prévue en LFI, et qui a nécessité l'ouverture en urgence, par décret d'avance, de 18,73 M€; ensuite et surtout, par l'abondement de 62,96 M€ des crédits de bourses en fin de gestion, qui a donné lieu, d'une part, à un virement de 34,26 M€ en provenance d'autres programmes, d'autre part, à une modification de la destination initiale de certains crédits au sein même du programme (subvention au CNOUS pour 23,96 M€ et prêts d'honneur pour 4,73 M€).

Depuis plusieurs exercices, un besoin de financement apparaît en fin d'exercice sur les dépenses d'intervention, qui pose le problème de l'efficacité de la gestion budgétaire. Ainsi, la part des étudiants ayant perçu le premier versement de leur bourse avant le 30 novembre s'est dégradée entre 2003 et 2005, passant de 85,2 % à 81,4 %, avant de remonter à 83,1 % en 2006. En outre, le report de charges sur l'exercice suivant s'élève à 52,5 M€ fin 2006, dont 39,4 M€ considérés comme structurels par la DGES en raison d'une validation tardive des dossiers. Une instance de pilotage inter directions a été créée à la rentrée 2006, ainsi que deux groupes de travail chargés d'étudier respectivement l'amélioration de la prévision et du suivi budgétaire et le transfert de la gestion des crédits de bourses au réseau des œuvres universitaires et scolaires.

Le PAP pour 2007 fait état d'une provision de 41,73 M€ inscrite au PLF pour accompagner la rénovation et l'évolution du dispositif des aides. Toutefois, les CP inscrits au titre des dépenses d'intervention (1,42 Md€) sont inférieurs à la consommation constatée en 2006 (1,44 Md€), nonobstant le report de charges précité de 2006 sur 2007 : ces éléments laissent présager une gestion à nouveau tendue.

b) La mise en perspective des objectifs avec les résultats obtenus

Si la réussite des boursiers n'est pas pour l'instant intégrée dans la mesure de l'efficacité du système d'aide sociale, alors que les bourses en représentent l'essentiel du coût, les perspectives pour l'accès à l'enseignement supérieur des jeunes de 20/21 ans selon leur origine sociale, qui relèvent de l'objectif de « promouvoir une égale probabilité d'accès des différentes classes sociales aux formations de l'enseignement supérieur », ont été fixées de façon volontariste s'agissant de la catégorie des employés et ouvriers : de 43 % en réalisation 2005 et 50 % en cible 2010, la cible étant fixée à 80 % pour la catégorie employeurs, cadres et professions intermédiaires après une réalisation 2005 de 78,5 %.

Pour le logement, la part des étudiants boursiers bénéficiaires d'une place en CROUS est en légère diminution par rapport à 2004, passant de 30,8 % à 30,5 % malgré l'augmentation du nombre de boursiers. L'effort prioritaire devait porter sur les académies ayant un pourcentage inférieur à 30, dont il était prévu de réduire le nombre de 9 en 2005 à 7 en 2006 (il est en fait toujours de 9) et à 5 en 2010. La réalisation du plan gouvernemental en faveur du logement étudiant (réhabilitation de 70 000 chambres traditionnelles et construction de 50 000 places nouvelles en dix ans à compter de 2004) reste en deçà des objectifs, notamment pour son volet réhabilitation : selon le bilan réalisé par le CNOUS en décembre 2006, 4233 chambres seulement ont été

renovées en moyenne par an entre 2004 et 2006. La baisse continue de fréquentation des restaurants universitaires semble pour sa part enrayée depuis 2004, avec une augmentation de 1 % en 2006. Au PAP 2006, la prévision relative à l'enquête de satisfaction sur le logement et la restauration relevant du réseau des œuvres s'établissait respectivement à 3,6 et 3 sur 5. Cette enquête souffre de n'être réalisée que tous les trois ans, l'Observatoire de la Vie Etudiante expérimentant toutefois une enquête complémentaire annuelle basée sur une interrogation en ligne des usagers, dont la fiabilité demande encore à être éprouvée.

Les dépenses fiscales ne sont en l'état pas intégrées à la démarche de performance, et restent étrangères à la stratégie mise en place. Le chiffrage de celles d'entre elles dont l'objet principal contribue au programme (évaluées à 191 M€ en 2006, la principale étant la réduction d'impôt pour frais de scolarité) a été précisé au PLF 2007 pour sa dimension spécifique à la vie étudiante. La majoration du quotient familial pour enfants étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents (1,08 Md€ en 2005)¹³⁰ n'est toutefois pas rattachée, alors que sa finalité est bien d'aider les foyers concernés.

XXI - Mission Régimes sociaux et de retraite

LFI (Md€) AE et CP : 4,49 ; Exécuté (Md€) AE et CP : 7,76

La mission, interministérielle, comprend trois programmes, parmi lesquels deux relèvent du ministère de **l'Équipement** (198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* et 197 *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins*), et le troisième du ministère de **l'Économie, des finances et de l'industrie** (195 *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers*).

Elle regroupe des crédits (4,5 Md€ en LFI 2006 ; 5 Md€ en LFI 2007) que l'État verse à divers organismes chargés de gérer des régimes sociaux ou des régimes de retraite, ainsi qu'au compte d'affectation spéciale « *Pensions* » créé par la LFI pour 2006.

1. Les crédits ouverts sont presque exclusivement destinés à financer des dépenses d'intervention (titre 6) et accessoirement des dépenses de fonctionnement (titre 3). Encore s'agit-il, dans ce dernier cas, de crédits de fonctionnement pour charges de service public versés à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM), opérateur de l'État, pour équilibrer le régime de retraite des marins.

¹³⁰ Source : *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, MENESR, édition 2006.

2. Quel que soit le titre de rattachement des crédits, les indicateurs relatifs aux programmes ou parties de programme qui financent des régimes de retraite sont essentiellement orientés vers la qualité du service aux pensionnés, ayants-droit et ayants-cause et vers la maîtrise des coûts de gestion. Les programmes du compte d'affectation spéciale (CAS) « *Pensions* » sont assortis d'indicateurs de même nature, ce qui devrait permettre, à terme, en dépit de la spécificité des situations, d'apprécier l'évolution des résultats de chacun des régimes et de disposer d'éléments de comparaison.
3. Aucun emploi n'est rattaché aux programmes de la mission, au titre de laquelle, logiquement, la LFI pour 2006 n'avait pas ouvert de crédits de personnel. Toutefois, la loi de finances rectificative a ouvert 3,27 Md€ sur le titre 2 du programme 195. Cette opération exceptionnelle, qui impacte d'autant le solde budgétaire de l'exercice 2006, avait pour objet de régulariser, au moment de l'entrée en vigueur de la LOLF, le mode de comptabilisation budgétaire des pensions versées aux personnels civils et militaires de l'Etat¹³¹.

Le Gouvernement, qui a choisi de proposer au Parlement l'ouverture des crédits nécessaires en LFR pour 2006, a en outre jugé plus expédient d'imputer ces crédits au programme 195, au lieu de procéder à des ouvertures sur chacun des programmes concernés.

4. Le périmètre de la mission ne traduit pas de manière exhaustive les subventions de l'Etat aux régimes sociaux ou de retraite : en effet, la subvention versée à la Compagnie générale maritime et financière pour compenser les surcharges spécifiques qu'elle supporte au titre des retraites du personnel de l'ancienne Compagnie générale maritime (privatisée en 1996) est imputée sur le programme 205 *Sécurité et affaires maritimes*, de la mission **Transports** ; de même, les crédits correspondant au financement de dispositifs sociaux destinés aux mineurs sont rattachés au programme 174 *Passifs financiers miniers* de la mission **Développement et régulation économiques**, et non à la mission **Régimes sociaux et de retraite**, qui finance pourtant des dispositifs sociaux de même nature (en faveur des conducteurs routiers en fin d'activité)¹³². Enfin, la contribution du budget général au fonds spécial des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, qui correspond à la couverture du

131) La Cour avait relevé, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour l'exercice 2005, la pratique consistant à ne comptabiliser qu'en janvier N+1 les versements effectués à ce titre en décembre de l'année précédente.

132) Les constatations de la Cour sur l'association nationale pour la gestion des retraites de Charbonnage de France et des houillères de bassin (ANGR) ont donné lieu à un référé en date du 29 janvier 2007.

déséquilibre démographique de ce régime spécial (de l'ordre de 1 Md€ en 2006) n'est -comme il se doit- pas incluse dans les crédits de la mission mais imputée aux programmes des différents ministères employeurs, *au prorata* des effectifs de pensionnés de chacun d'eux.

5. Les crédits du programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* ont été sous-estimés en LFI 2006 d'au moins 133 M€ par rapport aux données alors disponibles sur le déséquilibre attendu du régime de retraite de la SNCF, que la subvention imputée à l'action 02 de ce programme est destinée à compenser. Cette sous-estimation, à laquelle le collectif de fin d'année n'a pas remédié de façon significative, est à l'origine d'une augmentation de la dette de l'Etat à l'égard de la SNCF, toutes choses égales par ailleurs, de l'ordre de 200 M€ à la fin de l'année 2006.
6. La nomenclature budgétaire des trois programmes qui composent la mission est mal adaptée : les subventions à la SNCF, à la caisse de retraites du personnel de la RATP et à divers petits régimes sont indistinctement regroupées, pour plus de 3 Md€, dans une même action *Régimes de retraite des transports terrestres* du programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres*. Dans le même temps, le programme 197 *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* comporte toujours, en 2007 comme en 2006, une action *Prévoyance des marins* qui n'est pas dotée parce que l'Etat ne subventionne plus le régime d'assurance maladie géré par la Caisse générale de prévoyance de l'ENIM.

XXII - Mission Relations avec les collectivités territoriales

LFI (Md€) AE : 3,23 CP : 3,03 ; Exécuté (Md€) AE : 3,36 CP : 3,27

A - L'exécution de la mission

La mission comporte quatre programmes, qui portent respectivement les crédits de concours financiers aux communes et groupements de communes (119), aux départements (120), aux régions (121) et certains concours spécifiques (122)¹³³.

133) A ces concours directs, s'ajoutent notamment les actions d'assiette, de recouvrement et de contrôle des recettes fiscales mises en œuvre par les services de l'Etat pour le compte des collectivités territoriales. Elles relèvent du programme Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local, examiné ci-dessus.

1. A l'exception des crédits de l'action 2 du programme 122 *Concours spécifiques et administration* (11,3 M€ en CP), les crédits de la mission sont gérés avec l'ensemble des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales (65 Md€ environ en 2006 hors fiscalité transférée, selon les données de l'annexe au PLF 2007 « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales »). Les crédits de la mission ne sont donc pas représentatifs des transferts de l'Etat vers les collectivités territoriales et les groupements de communes puisqu'ils n'en constituent que moins de 5 %.

Les concours autres que ceux imputés sur les programmes 119 à 121 sont financés par prélèvements sur recettes ou sont apportés par des impôts transférés ou encore résultent des exonérations d'impôts locaux, remboursées par l'Etat aux collectivités concernées. Si, pour ces dotations, les catégories de collectivités bénéficiaires sont connues, elles ne le sont pas pour l'ensemble des concours, sauf pour les fractions d'impôts d'Etat transférées.

2. Pour qu'il en aille autrement, il faudrait que les prélèvements sur recettes, les dépenses d'intervention au profit des collectivités territoriales imputées sur des programmes autres que ceux de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et les dépenses de compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs soient décomposés par catégorie de collectivités bénéficiaires. Une telle présentation ne figure ni dans le « bleu » relatif à la mission précitée, ni même dans le « jaune » « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales », annexé au projet de loi de finances.
3. Dans ce contexte, la mise en œuvre de la LOLF a été perçue par les gestionnaires de la direction générale des collectivités locales (DGCL) comme un alourdissement des procédures de gestion des crédits, dont plus de 80 % obéissent à des critères d'attribution strictement définis par la loi. Pour les enveloppes qui laissent une marge de manœuvre à la DGCL (c'est le cas, par exemple, des crédits de la dotation globale d'équipement et de la dotation de développement rural versés aux communes), le suivi des consommations doit être amélioré, compte tenu du décalage dans le temps entre les consommations d'AE et de CP.

En 2006, les insuffisances des outils informatiques ont conduit la DGCL à mettre en place un dispositif exceptionnel de collecte des informations budgétaires auprès des préfetures, au risque de défauts de fiabilité.

4. Appliquée uniformément à tous les crédits, la réserve de précaution a eu pour effet de perturber significativement l'exécution des dépenses légalement obligatoires. De ce fait, la fongibilité des crédits a été utilisée dès cette première année, non pour opérer de véritables choix de gestion, mais pour pallier cette contrainte, en jouant sur les différences de calendrier de versement des diverses dotations.

B - Les programmes 119, 120 et 121

Dédiés aux concours financiers aux collectivités territoriales, ces trois programmes se caractérisent par une gestion dont les modalités de mise en œuvre ne laissent à l'administration qu'une faible marge de manœuvre. Aussi, la mesure des performances ne peut-elle porter que sur une part infime des concours de l'Etat aux collectivités locales. Pour cette raison, l'effet péréquateur des concours de l'Etat doit être apprécié plus largement (cf. le point C ci-après).

1 - La structure des programmes

Le programme 119 *Concours financiers de l'Etat aux communes et groupements de communes* supporte la dotation globale d'équipement (DGE), la dotation de développement rural (DDR) et la dotation générale de décentralisation (DGD), dont les consommations de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement ont représenté respectivement 770,5 M€ et 755,9 M€ en 2006.

Le programme 120 *Concours financiers de l'Etat aux départements* supporte la dotation globale d'équipement (DGE), la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) et un reliquat de la dotation générale de décentralisation¹³⁴ (DGD), dont les consommations de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement se sont élevées en 2006 respectivement à 938,4 M€ et 949,7 M€.

Le programme 121 *Concours financiers de l'Etat aux régions* supporte la dotation d'équipement régional scolaire (DRES) et un reliquat de la dotation générale de décentralisation (DGD), dont les consommations de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement ont atteint respectivement 1 389,2 M€ et 1 395,3 M€ en 2006.

134) Si la quasi-totalité des crédits affectés aux départements pour la compensation financière des transferts de compétences a été intégrée dans la DGF en 2004, 5 % de la DGD « générale » restent imputés sur crédits budgétaires pour procéder aux ajustements de gestion nécessaires.

2 - Les performances des trois programmes

La question des performances revêt ici un caractère particulier. Les crédits des trois programmes 119, 120 et 121 ne représentent en effet qu'une part infime du total des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales. De plus, les modalités de mise en œuvre des crédits sont définies, pour 80 % de leur montant, par la loi et par les décisions du Comité des finances locales. C'est dire que la marge de manœuvre dont dispose l'administration pour gérer ces crédits de manière efficiente et performante ne peut porter que sur 1 % (20 % de 5 %) du total des concours de l'Etat aux collectivités locales.

La Cour a engagé une enquête, commune avec les chambres régionales des comptes, dont les résultats seront connus courant 2008. Toutefois, il est possible de porter une première appréciation sur la mise en œuvre de la démarche de performance initiée par la LOLF.

a) Les indicateurs de performances de la gestion des crédits

Les programmes 120 et 121 regroupent des crédits pour lesquels le DGCL, qui en est responsable, ne dispose d'aucune marge de manœuvre. Dès lors, des objectifs et indicateurs appliqués à l'action des services de l'Etat n'ont qu'un sens limité. Il en est ainsi, en particulier, de l'indicateur « *évolution du volume des investissements des départements soutenus par la seconde part de la DGE des départements* » du programme 120.

Le seul programme pour lequel la question des performances apparaît réellement pertinente est le programme 119, celui des concours financiers aux communes et groupements de communes, pour l'action « *soutien aux projets des communes et groupements de communes* », qui comprend la DGE et la DDR (516 M€ de crédits de paiements ouverts par la LFI 2006). L'objectif poursuivi - « *promouvoir les projets de développement local* » - est assorti de trois indicateurs.

Le premier se rapporte à l'« *évolution du volume des investissements des collectivités locales réalisés grâce aux subventions DGE ou DDR comparée à l'évolution de la formation de brute de capital fixe (FBCF)* ». Il mesure le différentiel d'évolution entre les investissements soutenus par ces dotations et l'ensemble des investissements des administrations publiques. Du fait du nombre de facteurs exogènes jouant sur les évolutions respectives de ces investissements, la DGCL insiste sur le caractère seulement illustratif de cet indicateur, surtout destiné à mesurer « *l'effet de levier* » des dotations. Au demeurant, aucun objectif n'est assigné aux préfetures. Dès lors, le choix d'une cible (différentiel de 2,9 %) est difficile à interpréter faute d'explications sur l'utilité particulière

des investissements aidés justifiant qu'ils augmentent plus vite que les investissements des administrations publiques en général. En outre, cet indicateur est contradictoire avec le suivant, qui incite à concentrer davantage les subventions, ce qui a pour effet, à enveloppe égale, de réduire le nombre des projets aidés.

Le deuxième indicateur est plus conforme à l'approche en termes de performances : l'objectif donné aux préfetures de créer un effet de levier est mesuré par le « *pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 %* » du montant des projets. Alors que la cible prévoyait que 65 % des projets subventionnés devraient répondre à cette caractéristique, le taux observé est d'environ 40 % en réalisation 2005 comme en prévision 2006.

Enfin, l'indicateur mesurant le « *délai séparant la décision de subvention de la fin de la réalisation du projet* » présente la faiblesse de dépendre lui aussi de nombreux facteurs exogènes, en particulier du fait de la multiplicité des acteurs intervenant dans la réalisation des projets. Faute de connaître les moyens déployés par la DGCL pour raccourcir ce délai, cet indicateur apparaît plus informatif qu'opérationnel. Au demeurant, la cible (moins de trois ans) est supérieure aux délais mesurés en 2005 (2 ans pour la DGE et 2 ans et 7 mois pour la DDR). Il n'a donc pas de sens.

b) Les performances des programmes en 2006

Le « *pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention au titre de la DGE des communes compris entre 25 et 35 %* » a progressé de 39,65 % en 2005 à 46,79 % en 2006. De même, « *le pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention au titre de la DDR compris entre 25 et 35 %* » est passé de 40,11 % en 2005 à 50 % en 2006. Même si les cibles (65 % dans les deux cas) ne sont pas atteintes, les préfetures semblent donc avoir suivi les recommandations de la DGCL dans la sélection de leurs dossiers afin de réduire le saupoudrage.

Par ailleurs, la plus grande rigueur souhaitée dans la gestion des dossiers de subvention se traduit aussi par une réduction des « *délais séparant la décision de subvention de la fin de réalisation du projet* » : de 24 mois en 2005 à 21 mois en 2006 pour les DGE des communes et de 31 mois en 2005 à 27 mois en 2006 pour la DDR.

Enfin, les résultats de 2006 illustrent le caractère contradictoire entre l'indicateur qui mesure « *l'évolution du volume des investissements des collectivités locales réalisés grâce aux subventions DGE ou DDR comparée à l'évolution de la FBCF* » et celui qui vise à une plus grande concentration des aides. De fait, le taux des investissements réalisés grâce à la DGE (selon les données fournies par les préfetures) est en baisse de 8,54 % en 2006 (pour une cible de +4,2 %).

C - La péréquation

La LOLF ne prévoit pas de fixer des objectifs et indicateurs pour les prélèvements sur recettes, qui, avec 48,2 Md€ représentent pourtant 75 % des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. Néanmoins, quelques objectifs et indicateurs leur sont associés, en annexe du « bleu » budgétaire de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Ils portent notamment sur la péréquation.

L'objectif de péréquation est consacré par l'article 72-2 (5°) de la Constitution¹³⁵. La réalisation de cet objectif est complexe à apprécier, en l'absence d'obligation quantifiée de moyens ou de résultats, mais aussi de l'insuffisance des indicateurs.

1 - Les moyens explicitement consacrés à la péréquation

De 2001 à 2006, les moyens explicitement consacrés à la péréquation ont cru de 44 % : ils sont passés de 7,2 à 8,4 % de l'ensemble des concours de l'Etat prévus en LFI, alors que ceux-ci ont eux-mêmes augmenté de 26 %. Cette évolution a été particulièrement sensible en 2005 et 2006, suite aux réformes de la DGF.

La première réforme (2004) a surtout concerné l'architecture des dotations : celle-ci a été aménagée pour que la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) croisse moins vite que son montant total, la différence majorant chaque année les montants des différentes parts de la DGF explicitement consacrées à la péréquation¹³⁶.

La part forfaitaire de la DGF et les autres dotations, qui poursuivent des objectifs différents, peuvent aussi avoir des effets redistributifs, favorables ou défavorables à l'égalité entre collectivités.

Pour renforcer l'effet péréquateur des dotations, une deuxième réforme (2005) a notamment rénové le mode d'appréciation de la richesse relative des collectivités, en substituant au critère de potentiel fiscal celui de potentiel financier, afin de mieux appréhender leurs ressources financières stables et durables. Par exemple, pour les communes, le potentiel financier a été défini comme la somme du potentiel fiscal et de la part forfaitaire de la DGF. Le bilan de ces réformes, y compris au plan budgétaire, reste à faire.

135) « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

136) Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation, dotation de fonctionnement minimale, dotation de péréquation urbaine, dotation globale de fonctionnement des groupements (hors dotation de compensation des établissements publics communaux), dotation de péréquation des régions.

2 - La mesure des effets péréquateurs des dotations

Dans les limites fixées par la loi, le comité des finances locales détermine l'évolution des principales composantes de la DGF et donc la croissance des moyens explicitement consacrés à la péréquation. Dès lors, l'atteinte de l'objectif de péréquation n'est pas imputable à l'administration, qui met seulement en œuvre le dispositif ainsi arrêté. En revanche, il lui revient de mesurer l'effet péréquisiteur des dotations.

Une méthode d'analyse du taux de correction, grâce aux concours de l'Etat, des inégalités des ressources des collectivités (corrigées en fonction de leurs charges) avait été définie sous l'égide du Commissariat général du plan. Les derniers résultats disponibles ont été publiés en 2004 et concernent la période 1994-2001. Ils montraient que le taux de correction des inégalités avait crû pendant ces sept années de 34 à 40 % pour les communes, de 43 à 51 % pour les départements et de 35 à 54 % pour les régions.

La DGCL se propose d'appliquer la même méthode pour les années postérieures à 2001 afin notamment de pouvoir renseigner chaque année un des indicateurs de l'annexe précitée.

3 - La qualité du calcul des dotations aux collectivités

L'exactitude des montants attribués au titre de la DGF¹³⁷ et du fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF) est appréhendée par un objectif¹³⁸ du programme 122 *Concours spécifiques et administration* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (action 2 « administration des relations avec les collectivités territoriales »). Il consiste à maximiser l'exactitude des montants de dotations notifiés. L'un des indicateurs associés est « le nombre, le montant moyen et le volume total des rectifications opérées en cours d'année ».

Cet indicateur est alimenté à partir des réclamations des collectivités et de leur traitement. Ce n'est donc qu'une mesure indirecte de la fiabilité du système d'attribution des dotations, dont un récent contrôle de la Cour a montré qu'il est perfectible.

137) Dont le montant prélevé sur les recettes de l'Etat a été de 38,26 Md€ en 2006.

138 « Garantir une gestion des dotations adaptée aux contraintes des collectivités locales ».

XXIII - Mission Remboursements et dégrèvements

LFI (Md€) AE et CP : 68,53 ; Exécuté (Md€) AE et CP : 72,24

La mission, la première du budget de l'Etat par son montant (68,5 Md€ en 2006), regroupe une partie des crédits évaluatifs auparavant inscrits au budget des charges communes. Elle est composée de deux programmes, dédiés respectivement aux impôts d'Etat (**programme 200**) et aux impôts locaux (**programme 201**), qui sont regroupés de manière artificielle et dont le contenu est lui-même, pour chacun d'entre eux, très hétérogène.

La mesure des performances, réduite à l'observation des délais de remboursement, est essentiellement formelle.

A - Les caractéristiques communes aux deux programmes

1 - Présentation générale

La mission regroupe un ensemble composite de dépenses liées aux impôts, d'Etat ou locaux : surtout des remboursements, notamment de TVA (39,1 Md€) et d'impôts sur les sociétés (9,4 Md€), et des dégrèvements d'impôts locaux pris en charge par l'Etat (12,2 Md€), mais aussi la prime pour l'emploi (2,7 Md€) et divers autres crédits d'impôt, des admissions en non-valeur (2,2 Md€) et des restitutions de sommes indûment perçues, ainsi que nombre de dépenses variées de plus faible montant.

Tous ces crédits sont évaluatifs. Ils sont partagés en deux programmes, selon que les impôts en cause sont des impôts d'Etat (programme 200, 55 Md€ de dotation initiale) ou des impôts locaux (programme 201, 13,5 Md€ de dotation initiale).

Contrairement à la prescription de l'article 7 de la LOLF, aucun de ces deux programmes ne concourt à une « politique publique définie ». En réalité, la mission a repris purement et simplement un flux de crédits évaluatifs auparavant inscrits au budget des charges communes. Le découpage en actions recouvre essentiellement la répartition par grands impôts, avec des actions spécifiques pour la prime pour l'emploi et les admissions en non-valeur. S'y ajoutent dans le programme 200, une action qui regroupe, sans logique, l'ensemble des autres éléments.

La mise en œuvre des deux programmes repose sur les grands réseaux du MINEFI (impôts, comptabilité publique, douanes) chargés de l'établissement et du recouvrement des impôts. Le responsable en est le directeur général des impôts.

La LOLF interdisant de rattacher des crédits limitatifs (tels ceux qui financent les dépenses de personnel) à un programme de crédits évaluatifs, les moyens de la mission sont inscrits dans une autre mission (*Gestion et contrôle des finances publiques*), sans que les coûts correspondants soit identifiés et suivis.

Chaque programme se résume à un BOP unique, avec une exception en 2006 pour quelques dépenses du programme 200. Les dépenses relèvent de la procédure dérogatoire sans ordonnancement préalable.

Au total, même la notion de pilotage budgétaire et de gestion est, pour ces deux programmes, largement inconsistante.

2 - La capacité de l'administration à s'engager dans une démarche de performance

L'administration considère les remboursements et dégrèvements comme de simples composantes du processus global de gestion de l'impôt. Ils ne sont censés participer d'aucune autre politique publique que cette activité de gestion.

En conséquence, la stratégie est cantonnée à la qualité de service, elle-même considérée sous le seul angle de l'amélioration des délais de remboursement aux bénéficiaires. Ainsi, un seul indicateur de délai, décliné sur quatre impôts, constitue le dispositif de mesure des performances, ce qui, même en s'en tenant à une perspective de pure gestion, apparaît particulièrement réducteur.

Il est vrai que, dans la configuration actuelle de la mission, toutes les dépenses couvertes ne se rattachent pas à une politique au sens de la LOLF - notamment les remboursements de TVA ou les admissions en non-valeur. Toutefois, bon nombre relève de politiques identifiables. Assimilables à des concours de l'Etat aux collectivités territoriales ou représentant une part importante d'une dépense fiscale (78 % pour la prime pour l'emploi), ces dépenses sont bien justiciables d'une véritable démarche de performance.

B - Les particularités du programme 200

1 - Le contenu des dépenses

La majorité des dépenses s'effectue sous la forme, quasi-mécanique, de remboursements de crédits de TVA (66 % des dépenses du programme) ou de restitutions d'impôts sur les sociétés. Les remboursements d'impôts faisant suite à des réclamations sont, en revanche, d'une autre nature, mais ils ne peuvent être identifiés, la nomenclature étant organisée par impôt et non par nature de dépenses.

Un seul crédit d'impôt est suivi budgétairement : la prime pour l'emploi. Les autres avantages fiscaux qui donnent lieu à remboursement ne sont pas identifiables.

L'action 5 du programme, constituée par défaut, rassemble tous les flux relatifs aux droits indirects (TIPP), aux contentieux divers hors « grands impôts », aux amendes et aux opérations d'ordre (admission en non-valeur). Elle est particulièrement hétérogène et opaque.

2 - La mesure des performances

Pour considérables qu'ils soient, les flux financiers en cause ne sont examinés que sous l'angle de la rapidité de traitement des dossiers. Les deux indicateurs retenus s'appliquent à l'ensemble TVA et impôts sur les sociétés, et aux contentieux de l'impôt sur le revenu. Dans les deux cas, les niveaux atteints en 2006 (respectivement 90,9 et 95,4 %) dépassent la cible (80 et 82,7 %) fixée en dessous des réalisations constatées en 2005 (83,9 et 95 %). Aucun autre aspect, notamment la qualité et la sécurité du traitement des dossiers, ne fait l'objet d'une mesure.

L'efficacité des activités est impossible à apprécier en l'absence de données sur les moyens spécifiquement affectés à ces opérations. Au total, la mesure des performances est très pauvre.

C - Les particularités du programme 201

1 - Le contenu des dépenses

Le périmètre du programme est resté stable en 2006. Il a été doté en LFI de 13,49 Md€ et les dépenses effectives se sont élevées à 12,74 Md€. Sur 4 actions, 3 concernent les impôts locaux (taxe professionnelle, taxe d'habitation et taxes foncières) et la dernière les admissions en non-valeur de créances fiscales impossibles à recouvrer.

La majeure partie de ces dépenses correspond à des dégrèvements d'impôts locaux prévus par la loi et compensés par l'Etat, de telle sorte que ces dégrèvements s'apparentent à de quasi-subventions de l'Etat aux collectivités territoriales.

2 - La mesure des performances

Une seule action du programme est dotée d'un indicateur. Il mesure la proportion de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation (TH) traitées dans le délai d'un mois (96,3 %). Sa pertinence est amoindrie par la prise en compte des demandes contentieuses et l'exclusion des demandes gracieuses. Surtout, le caractère restreint de la stratégie se double d'une représentativité modeste eu égard aux sommes importantes inscrites sur le programme 201, dont la TH ne mobilise qu'un cinquième des crédits, et même si cet impôt donne lieu au plus grand nombre de contestations.

La pauvreté du programme en objectifs et indicateurs ne permet pas d'effectuer d'autres constats, alors que de nombreux travaux (audit de modernisation, enquête de la Cour pour le Sénat) soulignent les besoins de données et d'analyse sur l'ensemble des dépenses en cause.

XXIV - Mission Santé

LFI (Md€) AE : 0,41 CP : 0,40 ; Exécuté (Md€) AE et CP : 0,38

A - L'exécution de la mission

La mission regroupe les actions directes de l'État en matière de santé publique, de prévention et d'accès aux soins. Elle représente 0,15 % des dépenses du budget général pour 2006 et une part encore plus marginale des dépenses des organismes d'assurance maladie.

1. Elle se décompose en trois programmes de taille inégale : *Santé publique et prévention* (n° 204 - 241,8 M€ de crédits de paiement), *Offre de soins et qualité du système de soins* (n° 171 - 102,5 M€) et *Drogue et toxicomanie* (n° 136 - 55,2 M€). Les dépenses de personnel, d'un montant de 277 M€, sont intégralement imputées sur la mission interministérielle *Solidarité et intégration*. De ce fait, près des trois quarts des crédits des programmes de la mission *Santé* sont constitués de dépenses d'intervention qui financent de nombreux opérateurs, sur lesquels les responsables de programme s'appuient pour la mise en œuvre des politiques publiques dont ils ont la charge.
2. Le programme *Santé publique et prévention*, analysé plus avant dans le B, a été marqué en 2006 par le retour à l'Etat de certaines compétences autrefois exercées par les conseils généraux et par une progression des crédits destinés à la lutte contre le cancer. A l'inverse, le programme *Offre de soins et qualité du système de soins* demeure sous-doté pour assurer le financement de la formation médicale initiale et les frais de contentieux auxquels il est exposé¹³⁹. Pour sa part, le programme *Drogue et toxicomanie* (cf. C ci-après), auquel est budgétairement rattachée la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), ne retrace qu'une partie limitée des crédits ouverts pour lutter contre les dépendances, l'essentiel figurant sur d'autres programmes ou missions.
3. La première année « en mode LOLF » a apporté des améliorations limitées à la qualité de la gestion budgétaire. Les conditions de préparation et de négociation du budget restent marquées par les pratiques de l'ordonnance de 1959 et ont conduit à accroître sensiblement la charge de travail des services gestionnaires. Les

139) Le « pilotage de la politique hospitalière » a donné lieu à une insertion dans le rapport annuel sur les lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2006.

marges de manœuvre des responsables de programme ont évolué de manière inégale, en raison de l'absence d'outils de pilotage, d'une programmation budgétaire insuffisante, du rôle conservé par la direction financière du ministère et de la part des dépenses obligatoires et inéluctables qui limite l'exercice de la fongibilité.

Par ailleurs, la défaillance des systèmes d'information interministériels et la nouvelle organisation budgétaire ont rendu plus complexes la gestion et le suivi de l'exécution, en particulier pour les services déconcentrés. Il n'a pas été mis fin non plus en 2006 à la sous-dotation récurrente de certains dispositifs (formation médicale continue) ou types de dépenses (frais de justice).

Cependant, des efforts de réorganisation administrative ont été menés par la direction générale de la santé et la direction des affaires financières afin de mieux tenir compte des nouvelles modalités de gestion. Les services ont également bénéficié d'une meilleure visibilité sur les dotations qui leur ont été accordées grâce à la réforme des modalités de mise en réserve des crédits.

B - Le programme Santé publique et prévention

*L'Etat impulse la politique de santé publique, qu'il élabore, au travers notamment des crédits figurant au **programme 204**. Celui-ci, à la structure complexe, ne rend pas compte de l'ensemble des moyens financiers consacrés à la politique de santé publique puisqu'il n'englobe en particulier pas ceux en provenance de l'assurance maladie.*

Ce contexte ne devrait néanmoins pas faire obstacle à une évaluation des performances propres du programme dès lors que les indicateurs identifient clairement les responsabilités de l'Etat (comme pour le dépistage du cancer du sein). Cette démarche d'évaluation était encore embryonnaire en 2006.

Le programme regroupe les crédits que le ministre chargé de la santé consacre à l'élaboration, au pilotage et à la mise en œuvre de la politique de santé publique et à la prévention. Les 253 M€ d'AE et 242 M€ de CP ouverts par la LFI 2006 sont répartis entre un BOP national, qui inclut les subventions pour charges de service public à deux opérateurs, l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) et l'institut national du cancer (INCa), et 26 BOP régionaux. La complexité de ce programme a souvent été soulignée : essentiellement

doté de crédits d'intervention¹⁴⁰, il est divisé en 4 actions et 29 sous-actions auxquelles ont été associés, dans le projet annuel de performances (PAP), 7 objectifs et 17 indicateurs.

La démarche de performance est demeurée embryonnaire en 2006. Si la responsabilité des résultats obtenus est nécessairement partagée en matière de santé publique, le PAP les apprécie et les chiffre encore insuffisamment, comme en témoigne l'exemple du dépistage du cancer du sein.

1 - Des performances dont la responsabilité est partagée

Le programme n'est pas le seul vecteur de la politique de santé publique définie par la loi du 9 août 2004¹⁴¹. Non seulement il ne couvre pas la totalité de son champ, mais la mise en œuvre des différents plans de santé publique, comme l'atteinte des 100 objectifs définis dans l'annexe à la loi, mobilisent d'autres partenaires.

Le programme ne rend pas compte de la totalité de l'intervention de l'Etat dans la conduite de cette politique. Outre le fait que la frontière entre prévention et sécurité sanitaire est imprécise et que la fusion de ces deux programmes¹⁴², préconisée par les audits du CIAP, doit être expertisée, la santé au travail, la santé scolaire, celle des exclus, la santé en milieu carcéral, la prévention en matière de drogue et de toxicomanie figurent dans d'autres missions et programmes. La proposition de créer un document de politique transversale favorisant la coordination par le ministre en charge de la santé et l'obtention de résultats socio-économiques communs n'a jusqu'à présent pas été retenue.

Par ailleurs, le programme concerne seulement les crédits que l'Etat consacre à des actions financées en coopération avec d'autres, et notamment l'assurance maladie. La difficulté à mesurer la portée de l'action de chacun a conduit l'Etat et la sécurité sociale à s'approprier les mêmes objectifs et indicateurs.

Le développement de la prévention est l'un des cinq objectifs retenus par le programme de qualité et d'efficacité (PQE) de l'assurance maladie, annexé à la loi de financement de la sécurité sociale de 2007. Un sous-objectif (le taux de participation au dépistage organisé du cancer du sein chez les femmes de 50 à 74 ans) et un objectif (la prévalence des

140) Les crédits de personnel et autres dépenses de fonctionnement sont regroupés au sein d'un programme support *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* rattaché à la mission **Solidarité et Intégration**.

141) Article L 1411-1 du code de la santé publique.

142) Le programme *Veille et sécurité sanitaire* est également sous la responsabilité du DGS mais il est rattaché à la mission interministérielle **Sécurité sanitaire**.

pratiques addictives¹⁴³) sont communs à la mesure de la performance de l'action de l'Etat et à celle de l'assurance maladie. Si les chiffres de prévision et de cible de consommation d'alcool diffèrent dans le PQE de ceux du programme de l'Etat, c'est uniquement du fait d'une modification du mode de calcul de l'indicateur entre 2006 et 2007. Pourtant, même si leur indicateur cible pour 2008 reprend celui fixé dans les tableaux annexés à la loi relative à la politique de santé publique, ni la DGS ni la CNAMTS ne peuvent porter au crédit de leur seule performance une éventuelle réduction de la quantité d'alcool consommée.

De façon plus générale, bien que la DGS puisse se prévaloir d'être le catalyseur d'actions engagées par différents intervenants, des indicateurs reflétant les leviers d'action dont dispose effectivement son directeur en tant que responsable du programme devraient être préférés aux indicateurs finals de politiques de santé publique portés à la connaissance du Parlement par d'autres voies¹⁴⁴.

2 - Des performances encore insuffisamment appréciées

Les objectifs et indicateurs retenus en 2006 ne fournissent pas suffisamment d'outils à l'évaluation des performances.

Les indicateurs se concentrent en effet sur l'efficacité des politiques. L'insuffisante finesse de ventilation des ETPT ne permet pas de renseigner des indicateurs d'efficience. Seul indicateur de ce type, le coût unitaire du dépistage organisé du cancer du sein résulte d'un calcul global et imparfait (cf. ci-après). Les indicateurs de qualité de service aux usagers sont, pour leur part, difficilement identifiables en raison de la nature du programme : les actions de santé publique ne peuvent généralement être appréciées des bénéficiaires qu'à moyen et long terme.

Bien que le programme soit expérimental depuis 2004, le choix des indicateurs et leur libellé n'ont pas connu la continuité nécessaire à l'appréciation d'une stratégie. Des 13 indicateurs retenus en 2005, 10 ont été maintenus en 2006 et seulement 5 en 2007, dont 2 ne sont pas comparables en raison d'un libellé et d'un périmètre différents. Le manque de pertinence de certains d'entre eux comme les difficultés à les élaborer ou à les renseigner ont justifié leur disparition du PAP 2007.

143) L'objectif est détaillé en 2 sous-indicateurs, la prévalence du tabagisme quotidien des 15-75 ans et la consommation d'alcool pur moyenne par habitant de 15 ans et plus.

144) Article L.1411-2 du CSP, dernier alinéa : « la mise en œuvre de cette loi et des programmes de santé qui précisent son application est suivie annuellement et évaluée tous les cinq ans. Elle peut à tout moment faire l'objet d'une évaluation globale ou partielle par l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé ».

55 % des crédits sont déconcentrés auprès des DRASS. La liberté laissée aux responsables de programme régionaux dans le choix de leurs objectifs et indicateurs permet de rendre compte tant de leur degré d'engagement dans la démarche de performance que de la diversité des priorités sanitaires locales. Mais l'ensemble de ces données, pour autant qu'elles soient effectivement renseignées et de manière suffisamment fiable pour la préparation du RAP, n'est pas nécessairement synthétisable au niveau national. Seuls les indicateurs de santé environnementale qui figurent dans le PAP (saturnisme et monoxyde de carbone) et rendent compte de l'utilisation de crédits entièrement déconcentrés, peuvent être aisément renseignés par les DRASS, mais les montants en jeu sont très limités. De ce fait, les résultats des BOP régionaux doivent davantage être interprétés comme des leviers d'action pour le responsable du programme que comme des éléments des performances.

Enfin, alors que la réduction de la prévalence des pratiques addictives constitue une composante essentielle de la politique de prévention de nombreuses pathologies, les crédits initialement prévus au programme ont été en grande partie¹⁴⁵ transférés en 2006 par amendement parlementaire sur le programme *Drogues et toxicomanie*, réduisant les moyens financiers contribuant à l'atteinte de l'objectif.

De ce fait, peu de données chiffrées permettent d'évaluer les performances du programme en 2006. Compte tenu des objectifs et indicateurs non repris dans le PAP 2007, qui ne seront donc pas nécessairement renseignés, des chiffres de réalisation ne seront proposés dans le RAP que pour à peine plus du tiers des indicateurs figurant dans la LFI pour 2006. Certains ne seront en outre que provisoires ou relatifs à une période antérieure à l'année 2006.

3 - L'exemple du dépistage du cancer du sein

Le programme a contribué pour près de 85 M€ en CP en 2006 à la mise en œuvre du plan cancer 2003-2007, dont près du quart finance le dépistage organisé du cancer du sein. Deux sous-objectifs et trois indicateurs¹⁴⁶ sont associés à cette première tentative de mise en œuvre d'une politique de santé publique structurée qui figure dans le rapport d'objectifs de santé publique 2004-2008 annexé à la loi de santé publique, et qui est l'une des mesures du plan cancer précité.

145) 18 M€ hors crédits destinés à l'INPES.

146) Deux autres indicateurs sont associés au plan cancer (ventilation en % des dépenses du plan cancer par nature par rapport aux objectifs initiaux du plan et fonction de coordination de l'INCa) mais ils n'ont pas été construits.

La réussite de ce projet est subordonnée à une adhésion forte des femmes appartenant à la population cible et à une substitution de ce dépistage organisé, qui apporte notamment la garantie d'une seconde lecture des mammographies, au dépistage spontané par initiative individuelle qui en est dépourvu. En termes de santé publique, seul un pourcentage élevé de participation au programme garantit sa qualité (le taux de cancers ainsi dépistés doit être conforme au taux attendu). En termes économiques, l'organisation mise en place (formation des radiologues et création des structures de gestion) ne se rentabilise qu'avec un nombre suffisant de participantes.

Les résultats de l'année 2006, tels qu'ils peuvent être lus au travers du PAP, sont dépourvus de signification. Les deux indicateurs prévus à cet effet ne rendent pas compte du déploiement du dépistage organisé. L'indicateur n°1 concerne le taux de participation au dépistage du cancer du sein dans la population cible. Les chiffres qui figurent tant en objectif qu'en réalisation additionnent en fait dépistage organisé et dépistage spontané ; ils mesurent donc la couverture de la population en termes de dépistage mais non l'impact du dépistage organisé. Le champ de l'indicateur a été plus exactement circonscrit dans la LFI pour 2007 mais l'indicateur cible 2008 a été ramené à 65 % au lieu des 80 % figurant dans la loi relative à la politique de santé publique¹⁴⁷. L'indicateur n°3 mesure le nombre de mammographies de dépistage organisées par rapport au nombre total de ces actes. Compte tenu de la méconnaissance par l'assurance maladie du nombre exact de mammographies de dépistage individuel (hors dépistage de diagnostic et de suivi), cet indicateur demeure indisponible. Cela interdit une appréciation sûre de la préférence donnée par la population concernée et les professionnels de santé au dépistage organisé, mis en œuvre dans le cadre de la politique de santé publique, plutôt qu'au dépistage individuel.

L'objectif poursuivi au travers de l'indicateur n°2 (coût unitaire du dépistage organisé du cancer du sein) est de démontrer que ce coût est inférieur au coût minimal d'un dépistage individuel, alors qu'il est seul assorti de la double lecture des clichés. L'exercice 2006 a été le premier bénéficiant d'un budget type et d'un progiciel national pour la gestion comptable des structures de gestion. Toutefois, les données ainsi rassemblées pour 2006 n'étaient pas encore connues en mai 2007 et l'on s'attendait à ce que des erreurs de paramétrages aient minoré certains coûts unitaires. En outre, la participation des conseils généraux, par mise à disposition de personnels et subventions, n'a été qu'estimée en 2006, après le désengagement de la moitié des départements. Le suivi de l'intérêt économique du dépistage organisé ne pourra donc intervenir qu'en 2008, sur l'exercice 2007, date d'échéance de l'actuel plan cancer.

147) Les 15% d'écart seraient la part du dépistage spontané.

Du fait d'indicateurs inappropriés ou mal renseignés, le PAP 2006 entretient donc la confusion quant aux coûts et à l'efficacité respectifs du dépistage organisé et dépistage spontané, alors que le choix de faire coexister les deux modalités rend indispensable une évaluation précise des résultats de ce double dispositif, ainsi que la Cour l'avait déjà souligné en 2003¹⁴⁸.

C - Le programme Drogue et toxicomanie

Le programme 136 n'inclut que les tâches de coordination administrative d'une politique qui comporte des aspects sanitaires, éducatifs et répressifs. La mesure de ses performances reste incertaine en l'absence d'un document de politique transversale et d'indicateurs de résultat final.

Le programme regroupe les crédits gérés par la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), soit 37,3 M€ auxquels s'ajoutait la recette attendue d'un fonds de concours (1,2 M€) et qu'un amendement parlementaire a abondé d'un transfert de 18 M€¹⁴⁹.

Une première analyse du point de vue des performances conduit à souligner qu'une bonne évaluation de l'action publique impliquerait que les indicateurs retenus soient mieux définis et que le programme soit complété par un document de politique transversale incluant notamment des indicateurs de résultat final.

1 - Un positionnement institutionnel et budgétaire singulier

a) Un programme limité aux tâches de coordination

La politique de lutte contre la toxicomanie conjugue des actions préventives, sanitaires et répressives. Cette dimension fortement interministérielle justifie le rôle d'impulsion et de coordination confié à la MILDT, son rattachement administratif au Premier ministre et la création d'un programme spécifique sur la drogue et la toxicomanie.

148 Rapport public 2003, pages 457 et suivantes.

149) Le programme a financé en 2006 quatre opérateurs, le centre de téléphonie sociale DATIS (Drogue alcool tabac info service), le centre interministériel de formation anti-drogue (CIFAD), l'observatoire français des drogues et de la toxicomanie (OFDT) et l'association Toxibase intégrée à l'OFDT en 2007.

Le programme est cependant circonscrit aux missions propres de la MILDT : la coordination des divers volets de la lutte contre les dépendances, l'expérimentation de nouveaux partenariats et les coopérations internationales.

Sauf une modique dotation pour financer des projets expérimentaux, les actions opérationnelles de lutte contre la toxicomanie sont quant à elles dispersées entre le programme 204 *Santé publique et prévention* et divers autres programmes relevant des missions *Sécurité, Développement et régulation économiques, Travail et emploi, Enseignement scolaire* ou *Recherche et enseignement supérieur*.

Dans ces circonstances, le transfert opéré pour 2006, sur initiative parlementaire, des crédits d'action sanitaire relatifs au tabac et à l'alcool initialement inscrits dans le programme 204 précité a visé à renforcer la consistance du programme 136. Il n'améliorait pas, ce faisant, sa capacité d'initiative vis-à-vis des ministères régaliens. Celle-ci est au demeurant affaiblie par l'absence d'une confirmation par décret du rôle de coordination de la MILDT en matière d'alcool et de tabac, d'une part, de toute réunion depuis près de trois ans du comité interministériel sous la présidence du Premier ministre dont elle est l'exécutif, de l'autre.

b) Le rattachement budgétaire à une administration sectorielle

La MILDT dépend depuis 2004, pour son fonctionnement et son personnel, du budget du ministère chargé de la **Santé** et le programme 136 lui-même a été rattaché à la mission *Santé*, en conformité avec une définition étroite de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. En outre, ce programme n'inclut pas les crédits de personnel et de fonctionnement, qui sont rattachés au programme 124, lequel relève de la mission *Solidarité et intégration*.

De surcroît, la mise en œuvre et les résultats de la lutte contre la toxicomanie sont d'autant plus difficiles à suivre que celle-ci ne fait pas l'objet d'un document de politique transversale (DPT) décrivant la cohérence des actions budgétaires concourant à cette politique et celles des mesures réglementaires ou fiscales, qui sont un élément essentiel de son efficacité, comme le prouve l'exemple du tabac.

2 - Des indicateurs d'efficacité administrative plutôt que de résultat final

a) Une approche fonctionnelle des performances

Son périmètre étant restreint aux relations entre administrations, les cinq indicateurs attachés au programme ne visent à mesurer ses performances qu'en termes d'efficacité fonctionnelle.

Même ainsi conçue, la mesure quantifiée des résultats ne permet guère d'évaluer la contribution propre de l'action de la MILDT au bon aboutissement des principales mesures mises en œuvre en 2006, telles la tenue des états généraux de l'alcoolisme, la loi de prévention de la délinquance, le plan de prise en charge et de prévention des addictions ou la prohibition du tabac dans les lieux publics.

b) Une mesure des résultats qui reste externe, pour l'essentiel, au cadre de la LOLF

A l'exception de ceux sur l'alcool, le tabac et le cannabis figurant dans le programme *Santé et prévention*, les indicateurs retenus dans les autres programmes concernés par la toxicomanie mesurent les actions opérationnelles mises en œuvre, plutôt que des résultats finaux. Leur rareté et leur dispersion permettent de douter de leur pertinence globale pour évaluer l'impact final de l'action publique.

L'observation de l'évolution des diverses dépendances relève donc pour l'essentiel du suivi du Programme gouvernemental de lutte contre la toxicomanie 2004-2008. La lisibilité n'en est cependant pas améliorée par la récente publication d'un Plan de prise en charge et de prévention des addictions, qui en décline le volet sanitaire sur un autre horizon temporel (2007-2011).

3 - Un suivi des performances aux enseignements encore limités

a) Une démarche bien engagée

Une collecte nationale et locale des informations a été mise en place pour renseigner les indicateurs 2006. Un questionnaire adressé aux chefs de projets départementaux a visé à servir pour 2006 la partie locale des indicateurs « Degré d'articulation du plan avec les autres dispositifs nationaux et locaux » et « Effet de levier des financements MILDT ». Par ailleurs, un bilan à mi-parcours du plan gouvernemental 2004-2008

documente l'essentiel de l'indicateur « Prise en compte des objectifs opérationnels du plan gouvernemental ».

Enfin, les administrations partenaires devaient évaluer l'implication de leurs services déconcentrés au regard de ce même indicateur et nourrir l'indicateur « Pertinence des actions d'assistance technique dans les zones géographiques prioritaires ».

b) Des indicateurs modestement significatifs

L'indicateur mesurant la mise en œuvre des 60 objectifs du plan gouvernemental (37 pour 30 attendus) comptabilise tout début d'exécution, sans aucune pondération en fonction ni de l'importance relative des objectifs, ni du degré d'avancement des résultats par rapport aux cibles retenues. Quant à celui évaluant l'articulation du plan avec d'autres dispositifs publics, il a été abrogé en 2007 pour le niveau national ; et, pour le niveau déconcentré, il fait apparaître, en 2006, 158 articulations avec d'autres plans publics, pour 252 prévues. De même, la part de financements externes des projets financés s'est élevée à 44 % au lieu des 50 % inscrits dans le PAP 2006, mais la prévision a été, selon un procédé insolite, ramenée rétroactivement à 30 % par la LFI pour 2007.

Quant à l'indicateur du nombre des reprises de dispositifs expérimentaux jugés pertinents par d'autres administrations et partenaires, il serait à terme plus significatif s'il mesurait la proportion de projets expérimentaux ayant été ultérieurement poursuivis sans recours aux crédits de la MILDT.

Enfin, deux projets internationaux sur sept (soit 28 % pour 20 % escomptés) ont été mis en œuvre en 2006.

L'évaluation des performances est particulièrement nécessaire pour une politique telle que la lutte contre la toxicomanie, qui vise à une transformation des comportements individuels et sociaux. Si les indicateurs pour 2006 font ressortir une réalisation se situant, pour plusieurs d'entre eux, en deçà des prévisions initiales, il apparaît surtout que les divers ratios retenus gagneraient à être mieux définis. On peut en effet s'interroger sur le caractère statistiquement significatif d'indicateurs agrégeant des relevés portant sur des actions de portée très inégale.

Pour autant, seul l'établissement d'un document de politique transversale, auquel devrait être rattaché un choix significatif d'indicateurs de résultats en cohérence avec les divers plans d'action gouvernementaux, permettrait d'assurer une meilleure lisibilité d'ensemble de la politique conduite en ce domaine.

XXV - Mission Sécurité

LFI (Md€) AE : 16,05 CP : 15,28 ; Exécuté (Md€) AE : 15,94 CP : 15,33

La mission, interministérielle, supporte l'action de l'État pour veiller à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre public. La stratégie commune de cette mission vise à « *renforcer la lutte contre l'insécurité en optimisant l'allocation des ressources* ».

1. La mission comporte deux programmes, gérés respectivement par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et par celui de la défense. Le programme *Police nationale* (8 Md€ de CP et un plafond de 147 588 ETPT en 2006) a pour finalité, en luttant contre les différentes formes de délinquance, d'améliorer la sécurité des personnes et des biens et se donne pour objectif d'inscrire dans la durée les résultats de cette politique. Le programme *Gendarmerie nationale* (7,2 Md€ de CP et un plafond de 100 691 ETPT en 2006) a pour objectif de « *veiller à la sûreté publique, [d']assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois* ». Les ministères ont choisi des organisations différentes pour gérer leurs crédits : 13 BOP pour le programme *Police nationale* et 1 BOP unique pour le programme *Gendarmerie nationale*.
2. Le volet performances a été élaboré dans le cadre d'un groupe de travail commun à la DGGN et à la DGPN en s'appuyant sur la loi d'orientation et de programmation de la sécurité intérieure (LOPSI) avec le souci de faire converger les actions, objectifs et indicateurs des deux programmes. Ainsi, la très grande majorité des indicateurs du PAP 2006 sont communs. La mise en cohérence a porté sur le choix et le libellé des actions, des objectifs et des indicateurs et a permis, en les rapprochant, d'améliorer plusieurs de ces derniers et de préciser leur mode d'élaboration. Toutefois, on relève des différences de méthode ou d'interprétation d'indicateurs identiques, ainsi que la suppression ou la requalification d'indicateurs initialement communs, essentiellement en matière de sécurité routière.
3. Depuis 2002, les moyens supplémentaires prévus par la LOPSI ont permis à la Police nationale d'affecter plus de 5 200 nouveaux agents à plusieurs grandes missions (protection aux frontières, lutte contre le terrorisme, sécurité routière...), de lancer des programmes d'équipement (nouvelle tenue des policiers, armement...) et de réaliser, quoique avec retard, son plan d'investissement immobilier. La Gendarmerie nationale, quant à elle, a réparti au sein des brigades

départementales et des unités de police judiciaire 5 100 nouveaux emplois et a modernisé ses casernements et son équipement.

4. En matière de masse salariale, la comparaison entre les deux programmes ne peut être faite directement, car les taux de contribution de l'Etat employeur au régime des pensions sont différents entre les personnels militaires (103,3 %) et civils (49,9 %).

Suite aux violences urbaines de l'automne 2005, la police a été autorisée en 2006 à recruter 2 000 adjoints de sécurité en contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE). Cette mesure a fait l'objet d'un amendement parlementaire, traduit dans l'article 150 de la loi de finances mais non dans l'article 71 relatif aux plafonds d'emplois. En conséquence, le ministère a géré deux plafonds d'emplois pour le programme *Police nationale*.

5. Par ailleurs, des réformes parallèles en matière de personnel ont été mises en œuvre dans les deux programmes. La Police poursuit une « réforme des corps et carrières », engagée par le protocole du 17 juin 2004, caractérisée par la déflation des corps d'officiers et de commissaires, des revalorisations indiciaires, des mesures de repyramidage et la valorisation de la fonction administrative par le recrutement de personnels administratifs, scientifiques et techniques. Deux ans après, son calendrier semble respecté et les textes modifiant les statuts sont publiés ; le repyramidage et le redéploiement des responsabilités des personnels dits « actifs » suivent leur cours. En revanche, la place du corps administratif et de soutien doit être précisée. Pour sa part, la Gendarmerie nationale met en œuvre de manière accélérée le « plan d'adaptation des grades aux emplois » décidé en 2004 par le ministre de la *Défense*. Visant le même objectif de revalorisation globale de la condition des personnels, il se traduira à l'inverse par un doublement du nombre des officiers, dont les conséquences sur l'organisation de l'arme restent à préciser.

XXVI - Mission Sécurité civile

LFI (Md€) AE : 0,47 CP : 0,46 ; Exécuté (Md€) AE : 0,43 CP : 0,42

La mission, pilotée par le ministère de *l'Intérieur et de l'aménagement du territoire*, comprend les programmes n° 161 *Intervention des services opérationnels* (255,4 M€ de CP et 2 248 ETPT en LFI 2006) et 128 *Coordination des moyens de secours* (207,1 M€ de CP et 356 ETPT en LFI 2006).

1. La structuration de la mission apparaît artificielle : l'activité d'une partie des services et de plusieurs catégories de personnels relève des deux programmes, où la réalisation de certains objectifs de l'un des programmes dépend étroitement des moyens inscrits sur l'autre. Cette organisation favorise les rigidités de gestion.
2. Au plan stratégique, une politique transversale de sécurité civile reste à développer et les dépenses des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), qui représentent 85 % des dépenses opérationnelles de sécurité civile, sont désormais prises en compte (art. 129 de la LFI pour 2007). Par ailleurs, le contrôle de gestion mis en place par le ministère, encore peu développé, s'applique surtout au suivi de l'exécution budgétaire et très peu à l'aide au pilotage et à l'analyse prospective.
3. Les mesures de gel de crédits, mises en œuvre avant la notification des BOP, n'ont pas pesé de manière significative sur l'exécution budgétaire 2006. Les crédits du titre 2 ayant été surévalués, le mécanisme de la fongibilité a pu être mis à profit dès cette année pour contribuer au financement, non programmé, d'un avion de lutte contre l'incendie.

XXVII - Mission Sécurité sanitaire

LFI (Md€) AE : 0,94 CP : 0,64 ; Exécuté (Md€) AE : 1,31 CP : 0,93

La mission, interministérielle, se décompose en deux programmes de taille inégale : l'un d'eux, *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* (n° 206), regroupe 84 % des 640 M€ de CP de la mission, le solde étant affecté au programme *Veille et sécurité sanitaires* (n° 228). Toutefois, la mission ne regroupe pas, dans son architecture actuelle, l'intégralité des politiques interministérielles de sécurité sanitaire, puisque d'autres programmes, pilotés par les ministères de l'**Ecologie**, de l'**Intérieur** ou des **Finances**, y participent également. Cet état de fait ne permet pas, y compris pour les gestionnaires, une appréhension d'ensemble de l'action de l'Etat en ce domaine. Il pourrait justifier un réexamen du découpage des programmes.

1. Plus encore, la réduction du nombre de BOP déconcentrés du programme 206 se révèle indispensable. Interrogées, les directions départementales des services vétérinaires se sont montrées unanimes pour constater les inconvénients du fractionnement excessif des budgets, source de retards et d'un appauvrissement du dialogue de

gestion. La direction générale de l'alimentation semble partager ce constat ; elle devrait en tirer rapidement les conséquences.

2. L'exécution budgétaire 2006 a nécessité l'ouverture de 69 M€ par décrets d'avance pour financer les dépenses liées aux crises sanitaires (influenza aviaire, EST ovine, épidémie de chikungunya et de dengue). Ces mesures ont notamment été rendues nécessaires du fait d'une inscription très insuffisante dans la LFI 2006 de crédits pour la lutte contre l'influenza aviaire, en raison de décisions de dépistage allant très au-delà des préconisations communautaires.

Des reports de charges importants (101 M€ soit 15 % des crédits de la mission) ont été opérés en fin d'année sur le programme 206, notamment sur le service public de l'équarrissage, qui peine à trouver son équilibre malgré la réforme intervenue en 2006. Une ouverture de CP effectuée en LFI pour 2007, supérieure à la dotation en AE, devrait permettre de couvrir ce retard, au moins partiellement.

3. Les crédits du programme 228 sont massivement abondés par des fonds de concours, notamment, pour 175 M€ (près de deux fois le montant des crédits de LFI), au titre de la 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 ou de menaces sanitaires graves. La dotation a été multipliée par sept en cours de gestion pour faire face aux crises sanitaires apparues en 2006. Or, seuls 48 % de ces crédits ont été consommés (331 M€). Cet écart, s'il s'explique en partie par la volonté de constituer une provision destinée à répondre à la survenue d'une nouvelle crise, met en lumière la sur-dotation de certains dispositifs, liée aussi, il est vrai, au caractère pluriannuel d'une part des marchés passés en 2006.
4. Enfin, le programme 206 comprend des crédits de personnel destinés à financer les emplois dans les services déconcentrés : les effectifs ont diminué en 2006 de 82 ETPT dans le plafond d'emplois autorisés, du fait de départs en retraite non compensés et du transfert à l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) des agents qui étaient précédemment mis à sa disposition.

XXVIII - Mission Solidarité et intégration

LFI (Md€) AE : 12,19 CP : 12,17 ; Exécuté (Md€) AE : 12,58 CP : 12,53

La mission, interministérielle, dépend conjointement du ministre de l'**Emploi, de la cohésion sociale et du logement** et du ministre de la **Santé et des solidarités**. Elle comporte six programmes de politiques

publiques dans les domaines sanitaire et social - *Accueil des étrangers et intégration* (n° 104), *Action en faveur des familles vulnérables* (n° 106), *Egalité entre les hommes et les femmes* (n° 137), *Handicap et dépendance* (n° 157), *Politiques en faveur de l'inclusion sociale* (n° 177) et *Protection maladie* (n° 183) - et un programme support sur lequel sont regroupés les crédits de personnel et de fonctionnement (*Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* (n° 124)).

1. Ces programmes se déclinent en 161 budgets opérationnels de programme (BOP) et 976 unités opérationnelles (UO), ce qui traduit la dispersion des moyens de la mission. 88 % des BOP et 95 % des UO sont positionnés au sein des services déconcentrés, directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales ou délégations régionales aux droits des femmes et à l'égalité.
2. La mission se caractérise par le poids des crédits d'intervention, qui représentent plus de 10,7 Md€ en CP en LFI 2006, soit 88 % des moyens de la mission. L'essentiel est constitué de dépenses dites obligatoires, que l'Etat est juridiquement tenu de supporter, et de charges inéluctables, dépenses obligatoires à effet différé. Dès lors, la part des dépenses sur laquelle les responsables de programme disposent d'une certaine marge de manœuvre est, selon les cas, faible ou presque inexistante. L'architecture budgétaire retenue et le poids des dépenses obligatoires conduisent à la rigidité du cadre de gestion, qui explique le faible recours, en 2006, au mécanisme de la fongibilité mis en place avec la globalisation des crédits.
3. S'agissant des modalités de la gestion budgétaire, la démarche de justification au premier euro des crédits demandés n'a pas pu être mise en œuvre de manière satisfaisante, ni apporter encore les améliorations attendues aux modalités de préparation du budget ; les crédits et leur répartition ont été déterminés comme les années précédentes sur le fondement de discussions et d'arbitrages rendus sans rapport nécessaire avec les justifications présentées. De même, l'exécution a été marquée par des dégels tardifs de crédits mis en réserve, par des annulations de crédits et par le recours à des décrets d'avances pour combler des insuffisances de crédits pourtant connues dès le début de l'exercice.
4. Pour certains dispositifs, la situation ne s'est donc pas améliorée en 2006 du fait de sous-dotations persistantes, qui se traduisent par un montant d'impayés croissant à l'égard des organismes de sécurité sociale, même si la démarche de justification au premier euro a permis, dans certains cas, de rapprocher la prévision de l'exécution. La direction de la sécurité sociale, en lien avec les services

gestionnaires, estime les insuffisances cumulées fin 2006 au titre de l'allocation de parent isolé, de l'allocation aux adultes handicapés, de l'appui social individualisé et de l'aide médicale d'Etat à près de 1,6 Md€

La situation très tendue qui caractérise la mission impose une démarche de recherche des performances. L'instauration d'un contrôle de gestion, qui permettrait la mise en place d'un véritable dialogue de gestion, notamment avec les services déconcentrés, est prioritaire ; le ministère s'y est engagé ; il est aussi indispensable d'apporter une plus grande cohérence aux objectifs et indicateurs des programmes, dont la plupart ne sont pas encore stabilisés.

5. Enfin, il apparaît nécessaire que les ministères concernés travaillent à une réorganisation administrative et budgétaire de la mission afin d'améliorer la cohérence des structures chargées de mettre en œuvre les politiques sanitaires et sociales. La répartition des compétences entre les administrations elles-mêmes, la mise en place d'une structure de pilotage de la mission, un éventuel regroupement de programmes et la redéfinition du rôle des directions régionales des affaires sanitaires et sociales constituent autant de pistes à explorer.

XXIX - Mission Sport, jeunesse et vie associative

LFI (Md€) AE : 0,83 CP : 0,76 ; Exécuté (Md€) AE : 0,83 CP : 0,72

A - L'exécution de la mission

Le périmètre financier du ministère a évolué une nouvelle fois en 2006, avec la budgétisation d'une partie des crédits du fonds national pour le développement du sport (FNDS). Cette mesure a eu pour effet de porter le budget de la mission de 531,79 M€ de CP en 2005 à près de 756,08 M€ en 2006, soit une hausse de 42 %. La mission demeure toutefois l'une des plus petites du budget général.

1. La mise en réserve de crédits, moins élevée que les années précédentes, a porté en 2006 respectivement sur 2 % et 3,3 % des AE et des CP ouverts en LFI (9,06 % des crédits LFI en 2005).
2. La gestion 2006 a été marquée par une forte perturbation liée à la bascule des autorisations de programme qui étaient budgétairement affectées sur le chapitre 9 (concours financiers) du FNDS en 2005 et dont l'article 53 de la loi du 30 décembre 2005 a prévu l'inscription sur le budget général. Opérée en mars 2006, cette bascule n'a pas été

totale puisque près de 37 M€ de crédits d'investissement (soit l'équivalent de 13,5 % des AE du programme *Sport*) n'ont pas été transférés depuis le FNDS et n'ont pas donné lieu à l'ouverture des AE correspondantes sur le programme *Sport*. Cet état de fait a perturbé l'exercice 2006 (abandons de chantiers...), mais aura aussi des répercussions sur la gestion 2007 dès lors que certaines charges (près de 20 M€) ont été reportées en fin d'année (et ne sont que partiellement couvertes en LFI 2007).

3. L'année 2006 s'est caractérisée par un certain nombre d'avancées dans la mise en œuvre de la LOLF. Le ministère a progressé dans son approche des performances et a retravaillé les objectifs et indicateurs pour mieux hiérarchiser les objectifs et rééquilibrer les indicateurs en vue de favoriser ceux participant le plus directement à l'efficacité, en particulier pour le programme soutien. Toutefois, la question se pose, pour le programme *Jeunesse et vie associative*, de trouver les indicateurs pertinents susceptibles de valoriser l'action propre du ministère dans un domaine largement interministériel.

De plus, celui-ci s'est fortement investi, bien qu'avec des équipes restreintes, dans le dialogue de gestion, tant entre niveaux central et déconcentré qu'entre programmes ou avec les services du CBCM.

4. Cependant, la mission est marquée par une double particularité. Tout d'abord, les crédits de titre 2 ont été regroupés sur le programme soutien, ce qui a pour effet, certes de globaliser la gestion des crédits de personnel, mais aussi d'empêcher de recourir utilement au mécanisme de la fongibilité, qui ne peut jouer entre programmes. En outre, les crédits inscrits sur les missions opérationnelles sont, de façon prépondérante, des crédits d'intervention, dont les critères d'évaluation des performances sont plus malaisés à établir et dont la justification au premier euro revêt un caractère artificiel. Un doute subsiste même sur l'exactitude des chiffres d'ETPT chez les opérateurs, et donc des plafonds d'emplois opposables à ces derniers.
5. Si la Cour avait relevé, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2005, que le contrôle de gestion se mettait en place à l'administration centrale du ministère, une interrogation persiste quant au rythme qui a été adopté. Le MJSVA a créé une cellule de contrôle de gestion, mais celle-ci est dotée d'effectifs modestes. Au niveau déconcentré, la fonction de contrôle de gestion reste embryonnaire. Cette situation est à rapprocher des difficultés rencontrées par le ministère dans les remontées de données depuis les BOP. Ces deux éléments militent pour le déploiement d'un contrôle de gestion sur l'ensemble du réseau.

Enfin, la mise en œuvre et l'utilisation des systèmes d'information dédiés à la mesure des performances demeurent un point faible. Les outils prévisionnels y sont toujours insuffisants, tout particulièrement dans le domaine des ressources humaines, ce qui rend difficile la budgétisation de la masse salariale en mode LOLF.

B - Le programme Sport

*Sur le **programme 219**, les dispositions de la LOLF ont été mises en œuvre et la démarche de performance engagée dans des conditions satisfaisantes : une stratégie a été définie et rendue publique, assortie d'objectifs et indicateurs concrets et lisibles, des documents de performance sont en cours d'établissement avec les opérateurs et la signature de conventions avec les fédérations sportives se poursuit. Des améliorations doivent néanmoins être apportées, notamment dans le domaine de la mesure de l'efficacité et du contrôle de gestion.*

Le programme vise à « contribuer au développement du sport dans ses composantes « sport pour tous » et « sport de haut niveau », dans des conditions de sécurité et d'encadrement permettant le respect de l'intégrité des personnes et des valeurs éthiques, valeurs qui élèvent le sport au rang d'outil d'éducation et d'insertion sociale ».

Il a été doté en LFI 2006 de 200,5 M€ en CP (dont 75,7 % d'interventions), soit un peu plus du quart du total des crédits de paiement de la mission *Jeunesse, sport et vie associative* à laquelle il est rattaché.

1 - Une démarche de performance bien engagée

a) Le périmètre du programme

La configuration des budgets opérationnels de programme (BOP), assise sur les 26 directions régionales et un BOP national (BOP « centrale Sport »), est désormais stabilisée. La part déconcentrée représente 14,1 % des crédits.

Quatre actions aux contours bien identifiés (sport pour le plus grand nombre ; sport de haut niveau ; prévention et santé ; métiers du sport) structurent de façon cohérente le programme, avec une priorité affichée, s'agissant des crédits budgétaires (près de 60 %), sur le sport de haut niveau et, pour le CNDS (plus de 60 %), sur le sport pour tous. Huit objectifs de performances et treize indicateurs figurent au PAP 2006 ; simples et assortis d'objectifs majoritairement chiffrés dès la première année d'exécution, ils permettent de rendre compte de l'activité du programme, principalement en termes d'efficacité.

Le programme ne regroupe pas la totalité des ressources affectées au sport. Ces dernières comprennent, en effet, les ressources du Centre national pour le développement du sport (CNDS), établissement public créé en 2006 à la suite du Fonds national pour le développement du sport (FNDS) - soit 213 M€ en 2006. Il convient d'y ajouter les crédits affectés au soutien du sport au sein du programme *Conduite et pilotage* de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* - soit 321,5 M€ dont 188,5 M€ au titre de la rémunération de 3 544 ETPT. Ces crédits ont vocation à être ventilés entre les programmes opérationnels dans le cadre de la mise en œuvre de la comptabilité d'analyse des coûts (CAC).

Force est donc de constater que le responsable du programme (le directeur des sports) n'a qu'une maîtrise partielle des crédits alloués au sport, s'agissant en particulier des dépenses de personnel, même s'il est associé aux décisions et aux arbitrages. Cet état de fait limite les possibilités de recours au mécanisme de la fongibilité des crédits.

b) La stratégie

La stratégie du programme est présentée de façon détaillée dans les PAP 2006 et 2007. Elle a de plus fait l'objet, pour partie et en vue des Jeux olympiques de Pékin, d'une communication en Conseil des ministres le 18 janvier 2006, rendue publique sous l'intitulé « Programme national de développement du sport 2006-2008 », dont les principaux axes sont accompagnés d'objectifs chiffrés et d'engagements de réalisations d'équipements. La direction des sports a, par ailleurs, passé avec les fédérations sportives des conventions pluriannuelles, qui s'inspirent clairement de la structuration du programme, l'idée étant de stabiliser ce dispositif de conventions sur une olympiade.

c) La mise en œuvre concrète de la démarche de performance

La nouvelle approche irrigue bien les services et sa réussite tient à la qualité des objectifs et indicateurs retenus. Les instructions sur la mise en place des BOP en 2005 et 2006, celles relatives au RAP 2006 (remontée des indicateurs des services déconcentrés et des fédérations), l'approbation en conseil d'administration du CNDS du document de performances de cet opérateur et les conventions d'objectifs passées avec les fédérations sportives (toutes assorties d'objectifs et indicateurs) témoignent d'une forte implication du ministère dans le processus de mesure des performances.

La réalisation du recensement des équipements sportifs (RES) offre en outre un cadre de référence pour la programmation des investissements du CNDS et apporte à ses travaux une réelle plus-value.

Plusieurs améliorations doivent néanmoins être mises en œuvre : la prise en compte de la même démarche par tous les opérateurs (en priorité l'INSEP et les CREPS), la fixation de valeurs cibles pour les indicateurs du CNDS, de même que la relation contractuelle qu'il reste à établir, au plan des performances, avec l'agence française de lutte contre le dopage (AFLD)¹⁵⁰, autorité publique indépendante qui bénéficie d'une subvention du ministère. Par ailleurs, le système ministériel d'information statistique est encore à l'étude.

d) Le dialogue de gestion

La direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale (DRHACG) est chargée du contrôle de gestion et de la coordination de sa mise en œuvre au sein du ministère. Trois niveaux de dialogue de gestion coexistent (entre responsables de programme, entre responsables de programme et responsables de BOP et entre responsables de BOP et responsables d'UO), qui devraient être formalisés dans une charte de gestion entre les trois programmes.

A l'issue d'une évaluation de l'exercice 2006, le ministère a lui-même identifié, outre les aspects de méthode et de calendrier, plusieurs voies de progrès : les dépenses de personnel, la mesure des performances, la représentation des CREPS et du programme *conduite et pilotage* dans les instances de dialogue de gestion. Le contrôle de gestion du programme *Sport* lui-même reste encore embryonnaire.

Le dialogue de gestion avec le CNDS est formalisé par la présence du responsable de programme au conseil d'administration de l'établissement ainsi qu'au comité de programmation et par de fréquentes réunions bilatérales. La maîtrise de la part territoriale, avec un risque d'éparpillement, et les arbitrages en matière d'équipements sont les deux principaux enjeux pour le responsable du programme. En revanche, les contrats de performance avec les CREPS, acteurs des trois programmes, ne sont pas encore finalisés.

150) La Cour se réserve la possibilité de revenir sur ce sujet à l'issue des contrôles en cours du laboratoire national de dépistage du dopage (LNDD) et de l'ancien conseil de prévention et de lutte contre le dopage (CPLD).

2 - Les performances du programme en 2006

Le ministère a amélioré sa capacité à appréhender les performances.

a) L'appréciation de l'efficience

Si les modalités de la contractualisation avec les fédérations et avec certains opérateurs ont été améliorées, des progrès doivent être faits dans le sens d'une meilleure appréciation de l'efficience : il devront s'appliquer notamment au développement de la comptabilité analytique (prévue en 2008 pour les opérateurs) et à l'analyse de l'efficience des dépenses d'intervention de l'Etat au profit des fédérations, à la mesure de la part consacrée à la lutte anti-dopage dans les fédérations. Enfin, une attention particulière devrait être portée à l'imputation des dépenses de personnel des établissements sur leur budget pour améliorer l'analyse des coûts, à l'examen de l'efficience de la part territoriale du CNDS consacrée au soutien général de la pratique sportive et à la consolidation des crédits dont bénéficient les fédérations sportives (Etat, CNDS et collectivités) pour mieux en apprécier l'emploi.

b) L'appréciation de l'efficacité

L'année 2006 peut s'apprécier par référence au bilan déjà réalisé en 2005 en forme de RAP (dont la maquette a été reprise par la direction générale de la modernisation de l'Etat) et en perspective, puisque tous les indicateurs comportent une valeur cible.

L'analyse des résultats pour 2006 permet de mettre en avant plusieurs éléments de constats. Après la hausse du nombre des licenciés de 3,4 % en 2005, les prévisions tablaient sur une hausse de 1 %, cohérente avec la cible 2008 (16 millions de licenciés et 35 % de licences féminines)¹⁵¹. 15 fédérations sportives étaient en situation financière dégradée ou fragile en 2005, 14 le sont en 2006 (pour 14 prévues, avec une cible de 12 en 2008). La part des moyens affectés aux « publics cibles » a dépassé les objectifs en 2005 pour les femmes et les publics socialement défavorisés ; le tassement observé pour l'action en faveur des personnes handicapées doit être relativisé, car d'autres interventions sont menées à leur profit. Les montants affectés à ces publics représentent en 2006 23,5 % des aides attribuées par le MJSVA, en retrait par rapport à l'objectif fixé (24,4 %) ; la cible 2008 reste de 27 %. Grâce au recensement des équipements sportifs (RES) réalisé en 2006, la

151) Les résultats complets seront connus en mai 2007.

répartition des équipements sur le territoire est désormais mieux suivie et évolue dans le sens d'un meilleur équilibre. Le rang sportif de la France apparaît comme un objectif ambitieux (maintenir sa 6^e place mondiale). Malgré les progrès réalisés, mais qui restent en deçà des objectifs affichés, le suivi médical des sportifs de haut niveau et « espoirs » est perfectible et la cible d'un suivi de 100 % en 2008 est confirmée. La lutte contre le dopage étant désormais confiée à l'AFLD, c'est à cette agence de définir les valeurs cibles à atteindre en matière de contrôles. Enfin, le taux de qualification et d'insertion professionnelle des sportifs de haut niveau a d'ores et déjà atteint les objectifs fixés pour 2008 : 85 % de réussite scolaire ou professionnelle et 95 % d'insertion deux ans après la sortie des listes des sportifs de haut niveau.

Les résultats du CNDS sont analysés pour la première fois en 2006 ; sur les 8 indicateurs du document de performances signé fin 2006, 3, relatifs à l'emploi de la part territoriale, voient un début de réalisation (publics cibles, emploi et formation) et 5 seront bientôt disponibles. L'ensemble des « publics cibles » bénéficie d'un effort de 30,5 % de la dotation, pour un objectif 2006 de 30 %, après une exécution 2005 de 26 %. Compte tenu du poids de l'intervention du CNDS, le RAP du programme devrait rendre compte de façon précise de ses résultats.

XXX - Mission Stratégie économique et pilotage des finances publiques

LFI (Md€) AE : 1,09 CP : 0,88 ; Exécuté (Md€) AE : 0,87 CP : 0,83

A - L'exécution de la mission

La mission comprend deux programmes de faible volume financier correspondant, d'une part, aux cinq grandes directions d'état-major du ministère des **Finances** et, d'autre part, à l'INSEE.

1. La nouveauté de l'exercice et l'imprécision des outils ont imposé la prudence dans les recrutements et la gestion du personnel (le plafond des emplois autorisés était de 8 011 ETPT). Le retard pris dans l'engagement des dépenses pour le futur système d'informations financières Chorus explique le solde des sous-consommations. L'exécution est restée en dessous de ces limites, de 5 % pour les CP et de 3 % pour les emplois, sans pour autant pénaliser les activités.

2. Les crédits de rémunérations des prestations exécutées par la Banque de France pour le compte de l'État ont été notoirement sous-évalués en LFI (147 M€). Le contrôleur budgétaire et comptable du ministère avait émis un avis défavorable sur le budget opérationnel de programme concerné pour ce motif et, de fait, le programme a dû financer un supplément de 35 M€, grâce à un redéploiement des crédits destinés initialement au système *Chorus*. Sans cette facilité conjoncturelle, le programme n'aurait pu couvrir ses dépenses.
3. La structure de la mission est hétérogène et pour partie peu efficace. Le programme *Statistiques et études économiques* est circonscrit à l'INSEE qui s'est doté d'une batterie d'indicateurs étendue pour piloter ses services centraux comme ses directions régionales ; sa gestion n'appelle pas d'observation. Pour sa part, le programme *Stratégie économique et financière et réforme de l'État* se caractérise par des difficultés de pilotage spécifiques (qui sont analysées dans le B ci-après) et il regroupe des dépenses fiscales très disparates, visant principalement à favoriser la consommation, mais qui n'ont guère de lien avec ses finalités. La Cour partage sur ce point l'opinion critique exprimée par la Commission des finances du Sénat. Les dépenses fiscales, estimées à 717 M€ en LFI pour 2006, s'inscrivent dans une tendance à la baisse. Les évaluations sont cependant fragiles ; pour 2005, par exemple, l'estimation réalisée en fin de gestion du coût des dépenses fiscales du programme est supérieure de 43 % aux prévisions initiales. Cette méconnaissance en volume se double d'une absence de mesure de leur efficacité économique ou sociale.

Les deux opérateurs rattachés, l'Autorité des marchés financiers (AMF) et l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM), ont peu de liens fonctionnels et matériels avec le programme et ses objectifs.

4. La mission ne se prête pas à une appréciation d'ensemble des résultats. Les documents budgétaires juxtaposent les PAP des deux programmes sans définir d'orientation stratégique pour la mission elle-même. L'INSEE a produit l'ensemble de ses indicateurs, qui ont tous atteint ou dépassé les cibles fixées pour 2006. Les indicateurs du programme *Stratégie économique et financière et réforme de l'État* ne mesurent chacun, en revanche, que l'action de l'une des directions d'état-major, sans que l'on puisse les relier aux objectifs stratégiques, ni même les hiérarchiser. En outre, ils n'étaient pas tous affectés de cibles. Si l'architecture de la mission ne devait pas être adaptée, l'accent devrait être mis sur une amélioration du dispositif de suivi et de mesure des performances.

B - Le programme Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat

Le programme 221 est de taille modeste en termes budgétaires mais s'y attachent des enjeux majeurs (conception de la politique économique, préparation du budget, pilotage de la modernisation de l'Etat...). L'application à ce programme de la démarche de performance soulève des difficultés particulières liées notamment à la spécificité des directions et services d'état-major qui le composent. Des progrès doivent être faits pour définir des objectifs et indicateurs propres à rendre compte des résultats et du coût des actions conduites dans le cadre du programme.

1 - Présentation du programme

Le programme est composite ; il regroupe l'essentiel des directions et services d'état-major du MINEFI.

De taille modeste sur le plan budgétaire (1 528 ETPT, 425 M€ de CP ouverts en LFI 2006), il revêt une importance majeure par sa double finalité : d'une part, l'aide à la conception et à la mise en œuvre de la politique économique et financière du pays ; d'autre part, le pilotage de la modernisation de l'Etat (depuis le rattachement de la réforme de l'Etat au ministère chargé du **Budget**). Entre notamment dans son champ la construction du futur système d'information budgétaire, financière et comptable de l'Etat, Chorus.

Le programme est structuré en cinq actions dont chacune correspond à une direction du ministère : définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France (DGTPE), politique des finances publiques et analyse des performances des politiques publiques (direction du budget), élaboration de la réglementation fiscale (direction de la législation fiscale), modernisation de l'Etat (direction générale de la modernisation de l'Etat), systèmes d'information financière de l'Etat (Agence pour l'informatique financière de l'Etat).

Le responsable du programme est à présent le directeur général de la modernisation de l'Etat.

2 - La mise en œuvre de la démarche de performance

Elle se heurte à plusieurs limites qui tiennent au contenu du programme et à la nature d'une partie de ses actions.

1/ Le contenu du programme est hétérogène ; outre les missions correspondant à chacune des actions précitées, il finance des prestations de service assurées pour le compte de l'Etat par la Banque de France (secrétariat des commissions de surendettement, notamment) et l'Institut d'émission des départements d'outre-mer, qui ont un poids financier important (147 M€ soit le tiers du total des crédits) mais dont la nature et les critères de performances sont sans rapport avec les principales activités du programme. Ce manque de cohérence est accentué par le rattachement de certaines dépenses fiscales (réductions d'impôt sur les donations ou sur les prêts à la consommation, par exemple), qui n'ont également qu'un lien ténu avec lui. Il en est de même des deux opérateurs qui lui sont aussi rattachés, l'Autorité des marchés financiers (AMF) et l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM).

Le poids de la rémunération de prestations de services extérieurs dans les crédits du programme conduit à distinguer les performances obtenues directement au moyen des crédits budgétaires et celles obtenues dans la conduite des politiques faisant partie du programme. Les indicateurs associés à ces dernières ne doivent porter que sur ce qui est imputable aux directions concernées.

2/ Le périmètre du programme a été élargi en 2005 à la réforme de l'Etat, désormais du ressort du ministre chargé du **Budget** et prise en charge par une nouvelle direction, la DGME. La volonté gouvernementale de rapprocher budget et réforme de l'Etat n'a encore donné lieu qu'à des synergies limitées, mais appelées à se renforcer à l'avenir, notamment avec les audits de modernisation (qui relèvent de l'action 4 du programme) et surtout les suites qui y seront données.

3/ Les capacités d'action du responsable de programme sont limitées. Son absence d'autorité hiérarchique sur l'ensemble des services qui contribuent au programme et l'hétérogénéité de celui-ci expliquent qu'il ne puisse exercer un véritable pilotage, mais davantage une fonction de facilitateur et de coordonnateur entre les directions composant le programme.

En deux ans, trois directeurs différents ont d'ailleurs été désignés dans la fonction : d'abord le directeur de la prévision et de l'analyse économique, ensuite le directeur de l'AIFE et, depuis décembre 2006, le directeur général de la modernisation de l'Etat (DGME). Cette instabilité montre que le programme n'a pas de responsable « naturel », le dernier choix pourrait toutefois sembler préférable aux précédents.

4/ Les objectifs et indicateurs ne reflètent que très partiellement la finalité du programme, notamment pour les actions mises en œuvre par la DGTPE et la direction du budget. Recouvrant principalement des activités de conception des politiques économiques et financières et de conseil au ministre, elles posent, il est vrai, des difficultés particulières pour l'application de la démarche de performance.

Pour remédier à ces insuffisances, une première option consisterait à retenir des indicateurs relatifs à l'impact socio-économique des politiques concernées (taux de croissance, taux de chômage, solde des finances publiques, niveau de la dette). Mais ceux-ci ne seraient que très partiellement « imputables » aux directions du programme, les décisions les plus importantes étant prises par le ministre lui-même et différents facteurs exogènes entrant en ligne de compte. Une autre option consiste à améliorer les indicateurs existants, pour les rendre plus représentatifs des finalités du programme tout en veillant à ce qu'ils soient suffisamment imputables aux services et donc significatifs de leurs performances. Cette démarche a commencé à être mise en œuvre, mais elle doit faire l'objet d'améliorations, au demeurant possibles¹⁵².

En dépit de son importance, l'action 2 (politiques des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques) ne comportait en 2006 ni objectif ni indicateur. Un nouvel objectif a été défini dans le PAP 2007, intitulé « *Améliorer la qualité du volet performance du budget de l'Etat* ». L'indicateur associé est censé rendre compte de la qualité des objectifs, des indicateurs et de la justification au premier euro de l'ensemble des programmes. Mais, à ce stade, il est formé par juxtaposition de cinq sous-indicateurs portant sur la seule qualité des indicateurs du budget général. Si l'adoption d'un objectif et d'un indicateur portant sur la conduite du chantier performances par la direction du budget constitue un premier progrès, il est regrettable que celle-ci ne reste soumise à aucun indicateur sur le volet « politique des finances publiques », qui constitue le cœur de sa mission. La définition d'un indicateur relatif au respect de la norme de dépenses de l'Etat pourrait aussi être envisagée.

152 S'agissant, par exemple, de la possibilité de définir des indicateurs plus élaborés de qualité des prévisions fiscales.

Les objectifs et indicateurs associés aux actions 3 à 5 rendent mieux compte des missions des directions concernées, mais plusieurs progrès apparaissent souhaitables. S'agissant de l'action 5 (systèmes d'information financière de l'Etat), aucun indicateur ne porte sur l'avancement de l'important projet Chorus. Pour sa part, l'action 3 (élaboration de la législation fiscale) pourrait incorporer un objectif relatif à l'évaluation des dépenses fiscales, dont le poids dans les interventions de l'Etat est à la fois élevé (environ 60 Md€) et croissant.

3 - Les performances du programme en 2006

Neuf indicateurs ont été retenus pour l'année 2006.

L'action 1 en comporte quatre. Deux portent sur la fiabilité des prévisions de croissance et de recettes fiscales de la LFI. En pratique, ils ne sont pas renseignés dans le PAP, les prévisions correspondantes n'étant disponibles qu'à la toute fin de la préparation du budget.

Les deux derniers indicateurs portent sur les délais de transposition des directives européennes. Ceux-ci se sont nettement améliorés en 2006 avec la résorption presque totale du stock de directives non transposées (1 seule fin 2006 contre 6 en 2005 et 9 en 2004).

L'action 2 n'ayant comporté ni objectif ni indicateur en 2006, l'évaluation des performances à cette aune est impossible. S'il y avait eu un objectif relatif au respect de la norme de dépenses, il aurait pu être constaté qu'il y a été satisfait sous certaines réserves (cf. 1^{ère} partie).

L'action 3 a pour objectif de contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et d'accélérer la production des textes d'application. Ses résultats sont mesurés par deux sous-indicateurs : la date d'achèvement du code général des impôts applicable au 1^{er} janvier et la part des textes d'application publiés dans le délai de six mois. En 2006, le code applicable au 1^{er} janvier a été publié dans les temps (le 26 mars, la cible étant le 1^{er} avril) ; en revanche, seulement 33 % des textes d'application de la législation fiscale (décrets et arrêtés) ont été publiés dans les six mois, ce qui est loin de la cible fixée à 55 %.

A l'action 4 correspondent deux objectifs assignés à la DGME : « fournir aux administrations un appui efficace dans la mise en œuvre de la modernisation de l'Etat » et « accroître le recours à l'administration électronique dans les relations entre l'administration et les usagers ». La mesure des performances s'est heurtée à plusieurs difficultés en 2006. D'une part, l'indicateur associé au premier objectif, qui résulte d'une enquête de satisfaction auprès des personnels d'encadrement, a connu une rupture de série liée à la création de la DGME fin 2005. Pour autant, le

taux de satisfaction enregistré en 2006, supérieur à 82 %, impose dès à présent de réviser à la hausse les cibles initialement fixées pour les années 2007 (52 %) et 2008 (54 %). D'autre part, l'un des indicateurs associés au second objectif, le taux de dématérialisation des échanges avec les usagers, s'est révélé délicat à mesurer en raison de problèmes de collecte et il a été supprimé en 2007. L'autre indicateur, maintenu dans le PAP 2007 et relatif à l'avancement du programme ADELE, s'élève à 76,9 % pour une cible 2006 à 75 %.

L'action 5 « systèmes d'information financière de l'Etat » a pour indicateur un indice de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'AIFE qui atteint 66 % en 2006. Cet indice, mesuré par une enquête semestrielle auprès des utilisateurs, présente néanmoins deux limites : portant par définition sur les outils existants, il n'intègre pas la construction du système Chorus, qui constitue pourtant un enjeu majeur ; de plus, la faiblesse du taux de réponse (seulement 7 % des sondés pour le premier semestre 2006, 18 % au second) limite la portée de l'enquête et sa comparabilité dans le temps.

XXXI - Mission Transports

LFI (Md€) AE : 9,29 CP 9,38 ; Exécuté (Md€) AE : 11,35 CP : 10,85

A - L'exécution de la mission

La mission présente une certaine cohérence en termes de maquette et de pilotage. Un effort visant à favoriser la transversalité des politiques de transport a été engagé en 2006, même s'il n'est pas allé jusqu'au bout, le secteur routier en particulier continuant d'être géré par un programme distinct et selon une organisation spécifique de ses services. La création du secrétariat général et de la direction générale du personnel et de l'administration au niveau central et la montée en puissance, au niveau déconcentré, des directions régionales de l'équipement donnent au ministère, et singulièrement à la mission **Transports**, des instruments de pilotage rénovés qui ont permis de passer, dans des conditions satisfaisantes, le cap de l'année 2006, marquée à la fois par le passage à la LOLF et par la décentralisation.

1. Les crédits de personnel sont regroupés dans le seul programme 217 *Conduite et pilotage des politiques d'équipement*. Ce choix a permis au ministère de respecter le plafond d'effectifs et les plafonds de masse salariale prévus par la LFI. Il a aussi rendu possible une vraie déconcentration des moyens vers des BOP régionaux d'une taille

critique suffisante, ce que n'aurait probablement pas permis l'éclatement des crédits entre un grand nombre de programmes. La solution adoptée par l'**Equipement** présente des avantages du point de vue de la gestion. Toutefois, des éléments précis et fiables devraient être rendus disponibles sur les effectifs et les dépenses salariales par programme, ce qui est la vocation de l'outil Suivi de l'activité ministérielle (SAM) mis en place en 2006.

2. La mission se caractérise par le poids croissant des fonds de concours (près de 2,9 Md€). Cette montée en puissance, qui se confirme en 2007, est liée au rôle croissant de l'Agence pour le financement des infrastructures de transports en France (AFITF) dans le financement de la mission. Sa mise en place a certainement permis d'accélérer des projets importants, à commencer par les contrats de plan Etat-région (CPER), qui prenaient du retard pour des raisons budgétaires. Elle introduit néanmoins une grande complexité, avec notamment des changements de structure budgétaire peu expliqués dans les documents budgétaires, ainsi que des mouvements de crédits de sens contraire, de montants significatifs, en cours de gestion. Par ailleurs, le suivi des fonds de concours et des crédits ouverts par leur rattachement est, en l'état actuel, particulièrement difficile ; un effort de clarification est indispensable.
3. De manière générale, le ministère a su s'adapter dans des conditions satisfaisantes aux nouvelles règles budgétaires et rénover en profondeur son dispositif de pilotage. Les crédits disponibles au titre de la mission ont, dans l'ensemble, été utilisés de manière à ce que soient effectivement réalisés les programmes prévus en 2006, en particulier l'accélération des dernières phases des CPER.

Cependant, il est nécessaire pour les services gestionnaires, que soit établie une distinction mieux assurée entre les fonds de concours et les attributions de produits (en particulier des règles de reports qui leur sont respectivement applicables). Par ailleurs, l'exécution 2006 a confirmé, dans le secteur des transports, la confusion persistante sur le champ des dépenses d'intervention. Celle-ci est aggravée par la définition imprécise de la notion d'opérateur et par les changements de structure budgétaire liés à la montée en charge de l'AFITF. De fait, l'analyse précise des dépenses d'intervention est compliquée par le fait qu'elles semblent additionner des charges de nature et d'objet extrêmement hétérogènes.

4. La mission a contribué en 2006 à la mise en œuvre des objectifs gouvernementaux en matière de construction de grandes infrastructures fixés lors du comité interministériel pour l'aménagement du territoire du 18 décembre 2003. Cela a été

possible grâce à l'AFITF qui a constitué, depuis 2005, un outil efficace, souple et intermodal pour conduire des projets que le budget général ne parvenait pas à financer. L'agence a toutefois dû assumer des transferts importants et non prévus au départ en provenance du budget général, en particulier le financement des CPER. De ce fait, son équilibre financier est d'ores et déjà compromis, à partir de 2008, ses engagements connaissant une croissance sensiblement plus rapide que ses ressources. Par ailleurs, elle finance majoritairement des opérations routières en 2007, alors qu'elle devait opérer un transfert financier de la route vers les autres modes de transport.

Pour leur part, les dépenses d'intervention restent marquées par une grande inertie. Celle-ci est la conséquence, d'une part, d'engagements de l'Etat vis-à-vis de la SNCF et de RFF qu'il lui est difficile de ne pas respecter, sauf à compromettre l'équilibre financier de ces derniers, et, d'autre part, de l'équilibre financier complexe du système ferroviaire français.

B - Le programme Météorologie

*Le programme 170 a été élaboré à partir d'une structure préexistante : l'établissement public Météo-France. Le projet annuel de performances est calqué sur le contrat d'objectifs signé entre l'établissement et les ministres chargés des **Transports** et du **Budget**.*

Les performances mesurées dans ce cadre sont celles de l'établissement (dont les indicateurs apparaissent pertinents) plus que celles des politiques publiques auxquelles contribue son activité. Elles traduisent les bons résultats de l'opérateur au plan opérationnel, mais aussi - sans doute - un problème de coût relatif des prestations fournies.

1 - Une application partielle des principes de la LOLF

a) Une mesure des performances centrée sur les objectifs de l'établissement

Le rapport annuel de performances ne se fonde pas sur une définition des missions prioritaires pour l'action de l'Etat et justifiant la subvention inscrite en LFI (153 M€ en 2006). Les documents présentés à l'appui du budget portent sur toutes les activités de l'établissement, quels qu'en soient les usages, publics ou privés, et sur l'ensemble de ses ressources, y compris ses recettes propres (45 M€). En outre, plusieurs objectifs et indicateurs sont relatifs à son activité concurrentielle, qui n'a pourtant pas vocation à être financée par la subvention.

b) La responsabilisation des acteurs

La LOLF repose sur le principe d'une responsabilisation des gestionnaires de crédits publics. A cet égard, la désignation du président directeur général d'un établissement comme responsable du programme auquel il est rattaché pose problème. En effet, le PDG de Météo-France n'est pas, en principe, placé sous l'autorité hiérarchique du ministre. Il ne lui revient pas non plus de définir les objectifs que l'Etat fixe à l'opérateur, ni les moyens qui lui sont attribués. Cette activité de tutelle devrait incomber au directeur de la recherche et de l'animation scientifique et technique, chargé de la définition de la stratégie sur la base de laquelle l'Etat passe contrat avec l'établissement.

c) La démarche de performance de l'établissement

Le PAP constitue une déclinaison simplifiée du contrat d'objectifs et de moyens signé entre l'établissement et l'Etat. C'est d'ailleurs à ce dernier que se réfèrent les services pour l'élaboration et l'exécution du budget, comme dans un grand nombre de procédures mises en place dans le cadre de la démarche qualité. Il n'est pas encore possible d'apprécier l'efficacité de celle-ci. Cependant, les documents précités sont effectivement utilisés comme des instruments de pilotage.

En revanche, les règles définies par la LOLF pour favoriser une gestion par les objectifs plutôt que par les moyens ne s'appliquent pas encore aux établissements publics. Si Météo-France a modifié ses méthodes d'élaboration du budget, celles-ci restent inscrites dans un cadre budgétaire qui a peu évolué : la discussion budgétaire porte en effet successivement sur les volets fonctionnement et investissement, puis sur les charges de personnel. La négociation reste d'ailleurs centrée sur les emplois plutôt que sur la masse salariale.

2 - Les résultats 2006 de Météo-France

Les indicateurs disponibles confirment la compétence technique de l'établissement mais aussi ses difficultés à garantir un haut niveau de productivité et à maintenir le niveau de ses recettes commerciales.

a) Les performances techniques

Plusieurs indicateurs permettent d'appréhender les performances techniques de Météo-France. Globalement, on note une tendance à l'amélioration de la qualité des outils et des prévisions, même si certains posent des difficultés d'interprétation.

Par exemple, l'un des indicateurs compare les performances du modèle de prévision de Météo-France à celles des autres modèles disponibles au sein de l'organisation météorologique mondiale. Il ne permet toutefois pas d'évaluer l'impact du degré de précision du modèle sur la qualité des prévisions elles-mêmes. De même, les indicateurs relatifs à la fiabilité des prévisions publiées et à la pertinence de la procédure de vigilance et des bulletins de météo marine sont difficiles à interpréter dans la mesure où il n'est pas possible, sauf à disposer de résultats sur longue période, de déterminer si l'atteinte ou le dépassement, dès 2006, de plusieurs cibles fixées à horizon 2008 tiennent à une sous-estimation de celles-ci, à des performances meilleures qu'attendues ou à l'effet de caractéristiques climatiques particulières.

La combinaison de l'ensemble des indicateurs atteste néanmoins de la qualité des prévisions de l'établissement, qui semblent répondre aux attentes des clients, ainsi qu'il ressort pour 2006 de l'indicateur de « confiance et de satisfaction des usagers ».

b) La productivité

A la demande du Parlement et de la Cour, un indicateur de productivité a été introduit en 2006. Il vise à mesurer l'évolution en euros constants du coût de la mission de service public et celle des gains de productivité réalisés sur les produits et services à caractère concurrentiel. Dans un contexte de diminution de la subvention de fonctionnement, programmée par le contrat d'objectifs et de moyens signé avec l'Etat, cet indicateur constitue une forte incitation à l'amélioration de la productivité. Seule l'analyse des comptes de l'établissement permettra néanmoins d'évaluer *a posteriori* si cette baisse des recettes s'est effectivement traduite par des gains de productivité ou si elle a induit une dégradation du résultat ou du niveau d'investissement.

La comparaison des résultats de Météo-France avec ceux d'organismes également en situation de monopole montre que les services des pays voisins ont un effectif et des dépenses de personnel sensiblement inférieurs. Le Deutscher Wetterdienst (service météorologique allemand) employait 2 505 agents en 2005 (en baisse de 19 % depuis la réunification), pour un coût de 101 M€. Le MetOffice (service météorologique anglais) a lui aussi réduit ses effectifs à 1 719 en 2005, pour un coût de 121 M€. En 2005, l'effectif réel de Météo-France était de 3 717 agents et les dépenses de personnel s'élevaient à 204 M€.

Les charges de personnel représentent 74 % des coûts pour Météo-France contre 65 et 59 % pour ses homologues anglais et allemand. A l'inverse, ses dépenses d'investissement sont bien moindres, en valeur absolue (du simple au double par rapport à celles de l'établissement britannique) comme en proportion des dépenses.

A la demande de la Cour, Météo-France a développé une méthodologie lui permettant de comparer les résultats des services anglais, allemand et espagnol aux siens. Cette démarche est en cours mais les premiers résultats provisoires tendent à confirmer une organisation du travail plus coûteuse en France que dans les pays voisins (conséquence notamment de différences dans la durée du travail). Par ailleurs, l'étude du coût des prestations aéronautiques fait apparaître que Météo-France est un peu plus cher que ses homologues allemand et espagnol. Le coût par aéroport est légèrement inférieur à celui du MetOffice, mais le coût rapporté au niveau de trafic est très nettement supérieur¹⁵³.

Les comparaisons internationales doivent néanmoins être considérées avec prudence dès lors que les organismes n'interviennent pas sur un même périmètre, du fait de la taille des territoires nationaux¹⁵⁴, des caractéristiques climatologiques ou du nombre des missions.

XXXII - Mission Travail et emploi

LFI (Md€) AE : 13,64 CP : 13,16 ; Exécuté (Md€) : AE 14,11 CP : 13,83

A - L'exécution de la mission

La mission, rattachée au ministre de l'**Emploi, de la cohésion sociale et du logement**, s'articule autour de quatre programmes chargés de la mise en œuvre de la politique de l'emploi et du travail (n° 133 *Développement de l'emploi* ; n° 102 *Accès et retour à l'emploi* ; n° 103 *Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques* ; n° 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail*). Les moyens des services et les personnels sont rattachés à un programme support (n° 155).

153) Le MetOffice couvre 33 aéroports et Météo-France 69.

154) Par exemple, Météo-France intervient dans les DOM-TOM (400 emplois directs hors fonctions supports), ce que ne font pas les organismes comparables.

1. Le choix des objectifs et indicateurs, encore trop nombreux, a été l'occasion pour les services de mener une réflexion sur leurs missions prioritaires. La mise en œuvre de la LOLF s'est accompagnée d'une adaptation de l'organisation administrative, pour la faire correspondre au nouveau cadre de gestion et de préparation du budget.

Toutefois, la gestion des interventions, confiée à des opérateurs, pèse sur la structure budgétaire de la mission ; elle conduit à une hypertrophie des BOP nationaux et centraux par rapport aux BOP territoriaux, qui n'ont représenté en 2006 que 7,88 % du total des CP de la mission. Dès lors, la signification réelle des BOP territoriaux et la marge d'action effective de leurs responsables sont réduites¹⁵⁵.

De surcroît, les outils de suivi de l'exécution utilisés par le ministère de l'**Emploi** sont aujourd'hui inopérants pour assurer la nécessaire liaison entre la gestion budgétaire et les performances ; il n'existe pas de suivi infra-annuel des résultats et les systèmes d'information ne permettent pas un pilotage approprié des crédits déconcentrés.

2. Des structures de contrôle de gestion ont été mises en place au niveau régional (secrétaires généraux des DRTEFP) comme en administration centrale. Elles se sont déjà impliquées dans la fixation des objectifs et la préparation du budget. Mais le suivi de l'activité (coûts et indicateurs de performances) n'est pas encore prévu.

La fongibilité des crédits a relativement peu joué en 2006, notamment en raison du dynamisme et de la relative rigidité des dépenses d'intervention mises en œuvre dans le cadre du plan de cohésion sociale et du plan d'urgence pour l'emploi.

Dès lors, le bilan des modifications apportées par la gestion « en mode LOLF » est contrasté. La justification au premier euro a permis d'améliorer la programmation. En revanche, le renforcement de la responsabilité et des marges de manœuvre des gestionnaires s'est révélé limité (s'agissant en particulier du recours à la fongibilité), voire régressif par rapport à la période antérieure (pour la gestion des crédits de fonctionnement, par exemple¹⁵⁶).

3. A périmètre constant, l'exécution en dépenses sur la mission **Travail et emploi** a dépassé de 678,3 M€ la dotation de LFI en raison de l'augmentation du nombre des bénéficiaires des dispositifs du programme 102 *Accès et retour à l'emploi* et de l'élargissement des

155) Les services déconcentrés conservent néanmoins une capacité d'orientation des crédits, dits « pilotés », rattachés aux opérateurs (CNASEA, UNEDIC, ANPE...).

156) En raison de l'étanchéité relative entre les titres et la lourdeur des opérations de subdélégation et de remontée des crédits.

critères d'attribution (taux moyen de prise en charge et durée hebdomadaire rémunérée des bénéficiaires de contrats aidés, notamment). Par ailleurs, d'importantes insuffisances des crédits inscrits en LFI ont conduit à des réaffectations de crédits en gestion en faveur des dispositifs d'aide à l'emploi, à hauteur de 1,3 Md€ non compris les reports de l'exercice 2005 (0,4 Md€) et les ouvertures nettes de 2006 (0,5 Md€).

Si la mise en réserve initiale a porté sur 4,5 % du total des crédits de LFI, elle a été levée pour les crédits d'intervention, très tendus. Les annulations (101,1 M€) ont, dès lors, plus fortement affecté en valeur relative les crédits de fonctionnement, mais aussi ceux de la politique du travail.

4. Les effectifs de la mission se sont légèrement réduits en 2006 (-0,5 % par rapport à 2005), mais les effectifs subventionnés des opérateurs (30 215 ETPT) – qui représentent trois fois ceux de la mission - ont continué à progresser fortement, en particulier à l'ANPE (+25 %).
5. Les interventions de la mission *Travail et Emploi* sont, depuis plusieurs années, inscrites au nombre des priorités gouvernementales. Un effort a été accompli en 2006 pour définir des objectifs et indicateurs pertinents. Leur contrôle relève principalement de l'exercice de la responsabilité de tutelle du ministère, 94 % du total des crédits étant délégués aux opérateurs de l'Etat, aux organismes de sécurité sociale et aux collectivités territoriales. Or, le mode de relations entre l'Etat et ses partenaires délégataires n'a pas réellement changé de nature et reste davantage un contrôle de régularité qu'une évaluation des performances. Celle-ci, lorsqu'elle a commencé à se mettre en place, se limite toujours à des analyses par dispositif.

Enfin, en dépit de l'entrée en application de la LOLF, la majorité des crédits est budgétée pour des montants identiques, en AE et en CP. La rigidité des dépenses résulte donc moins de la rémanence des AE ouvertes d'une année sur l'autre que des contraintes juridiques liées aux droits antérieurement ouverts ou de subventions garanties par des conventions pluriannuelles.

Cet état de fait constitue une contrainte particulière, qu'il appartient aux responsables de la mission de surmonter pour que celle-ci soit, à l'avenir, pilotée selon une véritable démarche de performance.

B - Le programme Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques

Le programme 103 vise à améliorer l'accès des actifs à la qualification ; il finance 21 dispositifs de formation professionnelle. Il est pour l'essentiel géré par un BOP national et un opérateur (l'AFPA), les BOP territoriaux ayant un rôle résiduel. Le suivi des performances y est encore insuffisant (une tutelle trop formelle sur les opérateurs, des indicateurs sans valeurs cibles, des déficiences de la collecte des données, un dialogue de gestion balbutiant). L'exécution 2006 a fait apparaître des sous-dotations significatives en LFI.

Le programme était doté en 2006 de 4,55 Md€ d'AE (non compris 530 M€ de dépenses fiscales) et de 1362 ETPT (34,5 % des CP et 12,9 % des emplois de la mission **Travail et Emploi**), qui lui sont imputés dans le cadre de l'analyse des coûts.

1 - La structure du programme

Composé de deux actions, il est à la fois relativement composite par la variété des dispositifs financés mais aussi, d'un point de vue financier, concentré sur certains types d'interventions si l'on se réfère au détail et au montant des mesures telles qu'elles résultent de la justification au premier euro.

88,4 % (4 Md€) des AE étaient rattachées à l'action *Amélioration de l'accès des actifs à la qualification*. Sur ce total, les dotations de décentralisation en matière de formation professionnelle se sont élevées à 1,8 Md€ et la prise en charge des exonérations de cotisations sociales sur l'apprentissage et les contrats en alternance à 1,3 Md€. Le solde est essentiellement affecté aux dotations à l'AFPA et aux rémunérations de stagiaires prises en charge par l'État.

L'action intitulée en 2006 *Anticipation des mutations et développement de la mobilité professionnelle* représentait 11,6 % des AE (529 M€), dont 60 % pour les incitations à la cessation d'activités (préretraites, préretraites progressives, conventions de cessation d'activités).

Le programme se caractérise donc par la part des engagements obligatoires (dotations de décentralisation), des dépenses « de guichet » payées en fonction des seuls droits des bénéficiaires (exonérations de cotisations sociales sur les contrats en alternance) et des dépenses à forte rémanence financière (préretraites). Il en résulte une faible marge de

manoeuvre dans un cadre annuel, qui contribue à expliquer les choix retenus pour sa gestion.

2 - Les modalités de gestion du programme

La mission *Travail et emploi* est organisée selon une chaîne de responsabilité complexe : le responsable de programme est le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle ; le responsable du BOP national est le chef du service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle. Le service ordonnateur intervient à la demande du responsable du programme pour la dotation des BOP, national ou territoriaux, et valide les engagements de dépense présentés par lui.

Le BOP national, qui concentre 95,5 % des crédits, rassemble plusieurs types de dépenses : les subventions pour charges de service public aux opérateurs, essentiellement l'AFPA ; les financements des dispositifs à paiement centralisé tels que les exonérations de charges ; les crédits pour les mesures difficilement prévisibles, comme les plans sociaux ; la rémunération des stagiaires et les dotations de décentralisation aux régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage ; enfin, certaines actions qui comportent des volets nationaux, comme la politique de soutien à la gestion prévisionnelle des emplois.

Les 31 BOP territoriaux (seulement 4,5 % des crédits, soit 204 M€ en AE et 195 M€ en CP) manquent de consistance financière et conduisent à s'interroger sur la marge d'action effective de leurs responsables, les directeurs régionaux de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle (DRTEFP). Ceux-ci ont élaboré des plans d'actions détaillés, qui déclinent les 19 objectifs et 52 indicateurs du programme, intermédiaires ou nationaux.

3 - La capacité à s'engager dans une démarche de performance

a) La stratégie et le périmètre du programme

La stratégie générale du programme, centrée sur la formation, s'appuie sur le plan de cohésion sociale et les objectifs d'accroissement global des qualifications que se sont fixés les Etats membres de l'UE à l'horizon de 2010.

Les 21 dispositifs d'aide existants, souvent de faible ampleur financière, sont complexes, éclatés et d'une forte variabilité dans leurs critères de mise en œuvre (effectifs, durée, taux de prise en charge).

Le programme subventionne trois opérateurs (0,77 Md€ soit 17 % des crédits). L'AFPA est le plus important (11 298 ETPT et 1,05 Md€ versés à partir de la Mission *Travail et emploi*, dont 673 M€ issus du programme 103). Son troisième contrat de progrès (2004/2008) lui impartit la mission de qualifier les actifs et de contribuer aux politiques de l'emploi. Sa mise en œuvre est mesurée par 12 indicateurs rendant compte de son activité, de sa collaboration avec l'ANPE et de son plan d'économies. Le centre pour le développement de l'information sur la formation permanente (Centre INFFO) et l'Agence Socrates-Leonardo (éducation et formation dans le cadre d'objectifs nationaux et européens) reçoivent respectivement des subventions 4,54 et 0,24 M€. Ils font également l'objet de contrats d'objectifs pluriannuels.

Formellement, par ces contrats d'objectifs partiellement harmonisés avec les objectifs et indicateurs du PAP, ces organismes se sont engagés dans une démarche de performance. Néanmoins, la tutelle prend encore principalement la forme d'un contrôle de régularité.

b) Les objectifs et indicateurs attachés au programme

L'exercice 2006 a permis d'améliorer les indicateurs du programme ; dans le PAP 2007, ils ont été réduits de 25 à 19, et 13 d'entre eux sont désormais assortis de valeurs chiffrées en réalisation 2005, en prévision 2006 et en cible 2007.

Plusieurs lacunes demeurent néanmoins : contrairement aux recommandations de la Cour¹⁵⁷, la fixation des valeurs cibles n'est toujours pas argumentée. En outre, la plupart des indicateurs ont été créés pour les PAP 2006 et 2007 ; en choisissant de nouveaux indicateurs plutôt que d'améliorer ceux qui existaient antérieurement à la LOLF (pour le suivi mensuel des dispositifs, par exemple), la mission *Travail et Emploi* a gagné en pertinence mais s'est privée d'un système de collecte éprouvé et offrant un certain recul. Les systèmes d'information, mis en place en 2006, sont encore, *de facto*, dans une phase expérimentale. Un système d'aide à l'analyse des performances (*SYCLADES*), commun aux programmes de la mission, sera déployé en 2007 ; il devrait être une aide au pilotage des services (en rendant les valeurs des indicateurs accessibles à tous ses utilisateurs) et faciliter les comparaisons.

Par ailleurs, il n'existe actuellement aucune procédure d'audit interne (contrôle par sondage, vérification des conditions d'exercice du contrôle hiérarchique) permettant de contrôler la fiabilité de la collecte des données qui alimentent les indicateurs. De surcroît, si les indicateurs intermédiaires

157) Rapport public sur l'exécution de 2006.

des BOP territoriaux sont clairs, ils s'avèrent très difficiles à interpréter en termes de performances car trop dépendants de la conjoncture économique.

Enfin, les résultats sont rarement rapportés aux moyens mis en œuvre, à l'efficacité et à la qualité du service. Les indicateurs intermédiaires des BOP sont en majorité des indicateurs de production et d'impact, et rarement des indicateurs d'efficacité.

c) Le dialogue de gestion sur les performances

Le dialogue de gestion ne permet que marginalement d'apprécier les performances. Par ailleurs, le dialogue de gestion inter programmes 2005/2006, organisé par le DAGEMO, en l'absence des représentants territoriaux des opérateurs, a notamment permis de mettre en lumière des difficultés entre services de l'Etat et opérateurs (accès aux données détenues par ceux-ci, choix stratégiques contradictoires avec les services déconcentrés...).

4 - La gestion du programme en 2006

Les résultats du programme en termes d'indicateurs n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction des présents développements. Toutefois, l'analyse de la gestion 2006 montre que le mécanisme de la fongibilité des crédits a été largement utilisé sur ce programme. Mais l'appréciation de l'usage qui a été fait par les gestionnaires de cette nouvelle marge de manœuvre n'est pas aisée, en raison notamment de l'absence de référence à laquelle confronter l'utilisation finale des crédits.

En effet, le PAP ne contient pas d'éléments précis de justification au premier euro et les rubriques retenues ne coïncident pas toujours avec la nomenclature budgétaire d'exécution. Il en est de même, pour le suivi des dispositifs d'intervention, des documents de programmation budgétaire initiale du ministère de l'emploi.

Les dépenses de la sous-action *Implication des branches et des entreprises* ont été largement supérieures aux prévisions pour les préretraites et les CATS. Pour les premières (ASFNE et préretraites progressives), les prévisions du PAP s'établissaient à 140,4 M€; les dépenses ont atteint 317 M€. Pour les CATS, la dépense s'est élevée à 267,5 M€ pour une prévision de 176 M€.

Un dépassement a aussi été relevé (10,3 % en engagements et 5,6 % en paiements) sur la sous-action Réduction des inégalités dans l'accès à la formation ; les principaux écarts ont porté sur la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle. Pour faire face à cet excès de dépenses, le responsable de programme a fait le choix de ne pas honorer une partie des versements dus aux organismes de sécurité sociale.

XXXIII - Mission Ville et logement

LFI (Md€) AE : 7,38 CP : 7,35 ; Exécuté (Md€) AE : 7,06 CP : 7,11

A - L'exécution de la mission

La mission réunit deux domaines qui étaient séparés budgétairement avant le passage en mode LOLF mais depuis lors placés sous l'autorité du ministre de l'**Emploi, de la cohésion sociale et du logement** : le logement (6,22 Md€ en 2006) et la politique de la ville (1,07 Md€). Cette présentation correspond aussi au périmètre du programme national de rénovation urbaine. La gestion des personnels -qui représente un enjeu de second rang pour la mission **Ville et logement**- est assurée pour l'ensemble des programmes par la direction générale du personnel et de l'administration (DGPA) du ministère chargé de l'**Equipement**. De même, c'est le CBCM Equipement qui est compétent pour les quatre programmes.

1. Les composantes de la mission restent, cependant, largement distinctes en pratique : deux programmes relèvent du pôle *logement* (109 *Aide à l'accès au logement* et 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement*), deux autres du pôle « ville » (102 *Rénovation urbaine* et 147 *Equité sociale et territoriale et soutien*), qui sont respectivement sous la responsabilité du directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction et du délégué interministériel à la Ville.
2. Le passage en mode LOLF a dégagé de nouvelles marges de manœuvre pour les gestionnaires. La globalisation des crédits et le recours aux possibilités élargies de fongibilité ont permis de mieux s'adapter aux consommations réelles et de faire face à certaines difficultés, comme dans le cas du manque de CP constaté, en cours de gestion, pour faire face aux engagements pris dans le cadre du prêt à taux zéro. Toutefois, il n'a pas encore été tiré parti de toutes les possibilités ouvertes par la LOLF et la pratique de la fongibilité est restée très encadrée. En outre, le suivi de la consommation des crédits doit être fiabilisé pour permettre un suivi instantané par les gestionnaires et le contrôle financier.
3. La mission a bénéficié en 2006 de l'augmentation des moyens du programme national de rénovation urbaine, de la forte progression des crédits du programme 147 *Equité sociale et territoriale et soutien*, à la suite des émeutes urbaines de la fin de l'année 2005 (+180 M€), et du souci d'accélérer le paiement des subventions aux organismes de logement social.

Dans ce dernier cas, la mobilisation s'est cependant opérée dans des conditions contestables. L'avance consentie par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) aux organismes de logement social pour accélérer le paiement des subventions est en effet intervenue selon des modalités qui, initialement, ne garantissaient pas aux mieux les intérêts financiers de l'Etat. Ce n'est qu'à la fin de l'année 2006 que les organismes précités ont été invités à conclure des avenants modificatifs à la convention d'attribution de l'avance prévoyant le renoncement aux créances détenues sur l'Etat. En outre, le dispositif repose sur un système de gestion lourd pour l'administration centrale et, surtout, pour les services déconcentrés. Si le lien opéré avec la réforme des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) a modifié profondément l'économie du dispositif initial, le prélèvement opéré sur les fonds propres des SACI par l'ordonnance du 25 août 2006 aurait dû être prévu en loi de finances¹⁵⁸.

4. La soutenabilité budgétaire de la mission ne paraît pas assurée eu égard aux engagements pris par l'Etat. En témoignent notamment l'écart significatif entre les AE et les CP ouverts au titre des subventions de l'Etat à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), la persistance d'une dette importante à l'égard des organismes de logement social 196 M€¹⁵⁹ et le risque de la voir s'alourdir compte tenu du montant des crédits de paiement inscrits en LFI 2007. L'absence d'abondement complémentaire en LFR au titre des aides personnelles au logement, qui a entraîné un report de charges estimé à 300 M€ sur 2007, et la persistance d'impayés élevés, même s'ils ont été réduits de moitié en 2006, au titre du FIV-investissement (130 M€), en dépit de la mobilisation en gestion de marges de manœuvre sur les dispositifs adultes-relais et réussite éducative, confortent cette analyse.

Enfin, une appréhension exhaustive de la mission exige la prise en compte du poids croissant des dépenses fiscales, dont l'estimation est passée de 10 à 11,1 Md€(+11 %) entre les LFI 2005 et 2007.

158) Le responsable de programme a adressé, le 27 novembre 2006, à l'ensemble des services concernés, des instructions pour qu'ils procèdent à la régularisation de ces avances dans la comptabilité de l'Etat.

159) Due, pour une part, à la présentation tardive des dossiers de subventions.

B - Le programme Développement et amélioration de l'offre de logement

Le programme 135, qui est marqué, au plan budgétaire, par le poids des dépenses fiscales rattachées, dont l'évaluation et le suivi sont très insuffisants, se caractérise par l'absence d'une stratégie transversale. Au regard de la démarche de performance, les objectifs du plan de cohésion sociale, surtout quantitatifs, ne sont pas harmonisés avec l'approche plus qualitative des objectifs et indicateurs du PAP.

1 - Présentation du programme

Le programme - dont le responsable est le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction - relève de la mission **Ville et logement**.

Doté en LFI 2006 de 1,2 Md€ environ en AE et en CP, le programme manque d'une stratégie transversale ; il est formé par la juxtaposition d'actions thématiques (soutien au logement social, développement de l'offre de logements à loyers maîtrisés dans le parc privé, lutte contre l'habitat indigne...). En outre, il est caractérisé par le poids inégal des cinq actions qui le constituent. Celle relative à la construction locative et à l'amélioration du parc, sur laquelle sont notamment retracées les subventions aux organismes de logement social et les subventions de l'Etat à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), représente 82 % des CP du programme.

Le poids des dépenses fiscales rattachées (11,1 Md€, soit plus que le total des crédits de la mission) constitue une limite majeure de l'analyse des performances. En dépit des enjeux qui s'y attachent, ces dépenses ne sont, en effet, intégrées dans aucun des objectifs et indicateurs retenus. L'intérêt de l'analyse est encore réduit par l'évolution dynamique des dépenses fiscales (+10 % par rapport à 2005), sous l'effet notamment de la transformation de dépenses budgétaires en dépenses fiscales (comme la réforme convertissant le prêt à taux zéro en crédit d'impôt à compter de 2005).

Le dialogue de gestion, mis en œuvre en 2006, a été structuré de manière à favoriser la définition, pour 2007, de priorités stratégiques pour les budgets opérationnels de programme régionaux. Cependant, il n'a pas porté sur le volet performances du PAP. La comptabilité d'analyse des coûts n'a pas non plus été mobilisée en 2006 dans cette optique.

2 - Le traitement des fonctions supports

Le responsable du programme n'a qu'une maîtrise limitée des fonctions supports. Si le programme comporte une action « soutien », celle-ci ne retrace pas la réalité des moyens mobilisés. Les 3 103 ETPT qui y ont été inscrits en LFI 2006 avaient en effet vocation à contribuer à la mise en œuvre de l'ensemble des programmes de la mission *Ville et logement*. Ces emplois sont, en outre, transférés en gestion du programme 135 vers deux programmes de soutien gérés par la direction générale du personnel et de l'administration (DGAP) du ministère chargé de l'*Équipement*. Cette mutualisation constitue un élément de souplesse de gestion mais elle conduit aussi à ce que les moyens effectivement dédiés aux programmes contribuant à la politique du logement ne soient connus que rétrospectivement, grâce à l'outil de suivi des activités du ministère (SAM). La lisibilité du projet annuel de performances du programme pourrait, à cet égard, être améliorée par l'identification d'actions « soutien » pour les quatre programmes de la mission¹⁶⁰.

3 - Les objectifs et indicateurs de performances

Comme l'a relevé le CIAP dans son récent rapport d'audit (n° 2006-AI-R-53-01) sur le programme 135, les objectifs et indicateurs doivent être perfectionnés. Les constats faits par la Cour mettent en lumière leur hétérogénéité, reflet du manque d'unité du programme, qui empêche une approche transversale des performances. En outre, le mode d'alimentation de plusieurs indicateurs ne paraît pas adapté aux contraintes temporelles de remise du rapport annuel de performances. Tel est le cas, notamment, de l'indicateur « part des ménages primo-accédants sur le total des accédants » qui se rapporte à l'objectif de développer l'accession sociale à la propriété, mais aussi des deux indicateurs associés à l'objectif visant à promouvoir le développement durable dans le logement et, plus généralement, dans la construction.

Le fait que le suivi d'indicateurs qui figuraient dans le PAP 2006 mais qui ont été supprimés dans le PAP 2007 n'ait pas été assuré soulève par ailleurs la question de la nécessaire stabilité dans le temps des critères d'appréciation des performances.

Un indicateur supplémentaire serait également utile sur le taux de rotation du parc social. Une progression d'un point du taux de rotation des logements sociaux induisant la disponibilité de 40 000 logements supplémentaires, il s'agit d'une information significative sur l'efficacité et les performances du programme.

160) Le PAP 2008 devrait indiquer les effectifs rattachables à chacun des programmes.

4 - Eléments d'analyse des performances

a) Le cadre d'analyse des performances

Les objectifs et indicateurs d'analyse de la politique du logement se situent pour beaucoup en dehors du cadre de la LOLF. Deux référentiels d'objectifs coexistent en effet. Le premier est qualitatif : il s'agit des objectifs du PAP. Le second est principalement quantitatif : il découle des objectifs du plan de cohésion sociale (PCS), qui couvre 80 % des crédits du programme. C'est ce dernier qui a constitué, en 2006, le principal levier d'orientation des services vers un management par objectifs. Il conviendrait de rechercher une plus grande cohérence.

En outre, le responsable du programme ne disposait pas en 2006 d'un cadre précis d'analyse des performances de l'Agence nationale de l'habitat (ANH), principal opérateur pour ce programme au titre du parc privé. Un projet de contrat d'objectifs et de moyens est actuellement en négociation. Il devrait être complété par une nouvelle convention sur les mises à disposition de moyens du ministère de l'**Equipement**.

b) Les performances du programme en 2006

Analyse en termes d'efficacité

La focalisation des services sur les objectifs quantitatifs du plan de cohésion sociale risque de faire passer au second plan l'approche plus qualitative des indicateurs de performance du PAP. Ce constat s'applique spécialement aux subventions des organismes de logement social. Les indicateurs liés au PAP font ainsi apparaître une difficulté de financement des logements locatifs sociaux en zone tendue¹⁶¹. Le PCS fixant des objectifs par département, le souci de leur respect en termes globaux a conduit à ce que la difficulté à financer des logements sur les zones tendues et moyennement tendues se reporte sur les autres zones.

Les taux globalement élevés d'atteinte, selon les données transmises par la DGUHC et l'ANAH, des objectifs du PCS doivent être considérés avec prudence : les objectifs sont plus facilement atteints en PLS¹⁶² qu'en PLUS/PLAI¹⁶³ pour le parc social, et en logements intermédiaires qu'en logements conventionnés pour le parc privé. Pour ce dernier, les objectifs relatifs à la remise sur le marché des logements vacants et à la résorption de l'habitat indigne n'ont pas été atteints.

161) Les objectifs PCS ne sont pas déclinés en fonction de ce zonage territorial.

162) Prêt locatif social.

163) Prêt locatif à usage social - prêt locatif aidé à l'intégration.

Il en va de même des résultats relativement favorables observés pour l'indicateur de réalisation de logements sociaux au regard de l'article 55 de la loi SRU (qui impose un seuil minimal de 20 % de logements sociaux pour les agglomérations de plus de 50 000 habitants). En effet, l'objectif annuel sur lequel est calculé le taux n'est en effet qu'un minimum pour parvenir au respect des obligations légales.

Analyse en termes d'efficience

Les niveaux d'atteinte des objectifs du PAP et du PCS pour le parc social ne constituent pas une mesure de l'efficience de la seule action de l'Etat car celui-ci n'est pas l'unique financeur des aides à la construction de logements sociaux.

Le lien entre ces résultats et les moyens consacrés par l'Etat à l'amélioration du parc privé apparaît en revanche plus direct. S'agissant des objectifs du Plan de cohésion sociale, la comparaison des évolutions entre 2005 et 2006 pour les dotations de l'Etat à l'ANAH fait apparaître, dans un contexte de quasi-stabilité des moyens, des évolutions contrastées. La production de logements à loyers maîtrisés monte en régime, mais la progression est plus forte sur les logements intermédiaires (+52 %) que sur les logements conventionnés (+21 %). Le nombre de sorties de vacances baisse significativement, tandis que les sorties de situations d'indignité diminuent légèrement.

On pourrait déceler, dans ces constats, une relative amélioration de l'efficience des actions mises en œuvre dans le cadre du programme, mesurée en comparant l'évolution des moyens engagés à celle des résultats obtenus. Cependant, les données résultant des indicateurs de performances du PAP ne permettent pas encore de dresser un constat pertinent en termes d'efficience.

c) La qualité de la gestion du programme

S'agissant enfin de la qualité de la gestion du programme, on note la persistance de la consommation tardive des subventions par les organismes de logement social¹⁶⁴, ainsi que les montants toujours élevés d'impayés en fin d'année. La mobilisation d'une avance de la Caisse des dépôts et consignations a contribué à leur diminution en 2006 – de 457 M€ à fin 2005 à 196 M€ à fin 2006 – mais elle n'a pas été entourée de tous les gages d'une gestion efficiente : incertitudes sur l'extinction effective des créances des organismes de logement social, risques de trop-perçus par ces derniers, dispositif de suivi perfectible. La conclusion, le 26 décembre 2006, d'un avenant à la convention d'avance Etat – CDC

164) Les organismes produisent des demandes de paiement essentiellement à partir du mois de septembre, ce qui nuit à la lisibilité de la consommation des enveloppes.

signée le 3 juillet 2006 a, cependant, traité la question du reliquat de la contribution versée à la CDC (à partir du prélèvement sur les fonds propres des sociétés anonymes de crédit immobilier) en stipulant que celui-ci ferait l'objet d'un reversement par la Caisse.

XXXIV - Mission Contrôle et exploitation aériens

LFI (Md€) AE : 1,77 CP : 1,72 ; Exécuté (Md€) AE : 1,73 CP : 1,70

A - L'exécution de la mission

La mission, qui correspond au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), est le support budgétaire des activités de prestations de service de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Elle comporte quatre programmes, dont trois retracent les activités de service (*Navigation aérienne, Surveillance et certification, Formation aéronautique*) et le dernier les fonctions de support (*Soutien aux prestations de l'aviation civile*).

Son financement par des redevances perçues sur les usagers (principalement les compagnies aériennes) distingue le BACEA des autres missions et rend en partie inopérantes les grilles de lecture classiques de l'exécution budgétaire : il n'est en effet affecté ni par la régulation, ni par les sous-dotations constatées sur le budget général et poursuit un objectif propre d'équilibre d'exécution.

1. La démarche de performance donne lieu à un pilotage dynamique fondé sur des objectifs qui reflètent correctement les enjeux de la mission, mais l'adaptation du budget annexe au nouveau cadre issu de la LOLF reste perfectible. En effet, la pertinence des indicateurs pourrait être améliorée, la qualité de la justification au premier euro est inégale et la comptabilité d'analyse des coûts reste sommaire. Enfin, la centralisation de la gestion des crédits de titre 2 et l'absence de BOP territoriaux ne permettent pas aujourd'hui d'utiliser toutes les possibilités ouvertes par la LOLF.
2. Les dépenses de la mission ont progressé de près de 8 % en 2006. Les dépenses de personnel (855 M€) sont demeurées dans la limite des prévisions et les charges de fonctionnement (591 M€) les ont légèrement dépassées. Les investissements ont été légèrement inférieurs aux prévisions (440 M€, soit 2 % de moins qu'en LFI 2006) mais expliquent l'essentiel de la progression globale des dépenses de la mission, avec une hausse de 44 % par rapport à 2005 due à la reprise des investissements d'Aéroports de Paris.

3. Les recettes nettes du BACEA se sont élevées à 1,64 Md€ en retrait de près de 6 % par rapport aux prévisions, compte tenu d'un moindre niveau des recettes d'exploitation liées au trafic aérien (1,39 Md€).
4. En revanche, les recettes en capital (256 M€) ont été nettement plus élevées en 2006 qu'en 2005 (107 M€) en raison de la reprise par le budget annexe des équipements de contrôle aérien pré-financés par Aéroports de Paris (ADP), qui donnaient lieu jusqu'à présent à une annuité de remboursement du budget annexe. Cette opération, financée par un emprunt de 150 M€ environ, explique la progression de l'encours de la dette du BACEA (878 M€ contre 740 M€ à fin 2005). Sans elle, la dette du budget annexe au 31 décembre 2006 aurait été de 729 M€, inférieure de 1,5 % au niveau de 2005. Compte tenu des dispositions inscrites dans la LFI pour 2007, l'endettement du BACEA devrait demeurer stable.

B - Le programme Navigation aérienne

Le programme 612 contribue à l'action de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) pour assurer au meilleur coût une prestation de service de qualité. Cette stratégie se reflète dans les objectifs et indicateurs du PAP, qui sont mis en œuvre et complétés en interne par un pilotage par objectifs et qui font l'objet de comparaisons internationales.

Les objectifs d'efficacité sont atteints en 2006. En revanche, l'efficacité, à laquelle le financement par redevance confère un caractère stratégique, est appelée à se dégrader, sous l'effet de la hausse des coûts de personnel. L'examen des performances de la DSNA montre que, si des progrès ont été accomplis, par rapport aux constats précédents de la Cour¹⁶⁵, des marges de progrès subsistent en matière de gestion et de coût du contrôle aérien.

1 - Un programme du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA)

Les règlements communautaires créant le « Ciel unique européen » et l'article 18 de la LOLF ont rendu nécessaire, en 2005, une réorganisation de la **direction générale de l'aviation civile** (DGAC) qui se reflète en loi de finances. Désormais, les activités régaliennes (réglementation et régulation économique) relèvent du budget général

165) Rapport public particulier de 2002 sur *le contrôle de la navigation aérienne*, et insertion de suivi au rapport public annuel 2006.

(mission *Transports*), tandis que les prestations de service (navigation aérienne, contrôle/surveillance, formation) sont retracées dans un budget annexe (mission *contrôle et exploitation aériens*).

Le DGAC est responsable des quatre programmes de la mission *BACEA*. Parmi ceux-ci, le programme 612 représentait en LFI 2006 73 % des emplois (8504 ETP) et 67 % des crédits (1,33 Md€ en AE). Il retrace les activités de prestation de service public financées par des redevances versées par les usagers (transporteurs aériens, principalement) : la redevance de route (1,01 Md€ en PLF 2006) et la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA, 0,21 Md€).

2 - L'engagement dans la démarche de performance

La démarche de performance est facilitée par les spécificités de la DSNA au sein de l'appareil administratif. Le service rendu, s'il n'est pas lui-même concurrentiel, doit rester compétitif pour préserver la compétitivité des aéroports ou des compagnies. La **DGAC** compare de plus en plus ses performances à celles de ses homologues européens, grâce aux travaux de la commission d'examen des performances d'Eurocontrol, et ses méthodes tendent à converger vers celles du management privé (démarche qualité, pilotage par objectifs). De plus, la démarche de performance ne subit pas les mêmes contraintes de financement que le budget général, les redevances assurant à la DSNA des ressources pérennes et ajustables.

Ce contexte a facilité l'émergence, depuis 2005, d'une méthode de management des performances baptisée « pilotage par objectifs » (PPO). Dans ce cadre, les directeurs d'administration centrale s'engagent sur des objectifs annuels de premier niveau, suivis collégialement avec le DGAC, qui sont complétés et détaillés pour les besoins du pilotage interne. Le PPO permet de mobiliser les services, y compris ceux qui ne sont pas couverts par des objectifs du PAP. L'exercice 2006 a montré que cette approche apporte une plus-value en termes de rapidité des diagnostics et des actions correctrices, mais qu'elle présente encore deux faiblesses significatives : le PPO ne sera étendu qu'en 2007 aux services déconcentrés et à l'École nationale de l'aviation civile (ENAC) et, surtout, il ne traite pas des moyens mis en regard des objectifs, qui restent négociés dans le cadre d'un dialogue de gestion disjoint du dialogue de performance.

Dans le sens des recommandations de la Cour, le protocole triennal 2007-2009 renforce les engagements réciproques des personnels et de l'Etat, mais il ne pallie pas les défauts des précédents : un coût élevé pour des effets mal évalués. La DSNA a aussi, pour répondre à une exigence de la réglementation européenne, décliné ses objectifs dans un plan à cinq ans (2007-2011). Le PAP est en cohérence avec cette stratégie : trois objectifs ont trait à l'efficacité (sécurité, gêne sonore, ponctualité) et deux à l'efficience (efficacité économique en métropole et outre-mer).

3 - Les performances du programme en 2006

Les résultats enregistrés par la DSNA sur les trois objectifs d'efficacité sont proches des cibles annexées à la LFI pour 2006. En matière de sécurité, 12 croisements dangereux d'aéronefs (à une distance inférieure à 50 % de la norme) ont été enregistrés sur 2 800 000 vols contrôlés, un chiffre qui correspond à la fois à la cible, à la moyenne des années passées et à une valeur standard fixée au niveau européen. En matière de ponctualité, le contrôle aérien a été à l'origine de 11,53 % des retards (pour une cible de 12 %), générant un retard moyen par vol contrôlé de 1,03 minute (pour une cible inférieure à 1 minute). Ces indicateurs se stabilisent, après avoir enregistré, dans un climat social dégradé, des résultats décevants au début des années 2000. Enfin, l'indicateur relatif aux nuisances sonores (50 situations de non-respect des trajectoires de décollage relevées à Orly et Roissy en 2006, contre 122 en 2004 et 63 en 2005) s'améliore à un rythme plus élevé que les prévisions, sans doute sous-calibrées, ne le laissaient espérer (prévision de 100 en 2005, 90 en 2006 et 80 en 2007).

Les résultats enregistrés en 2006 en matière d'efficience sont mitigés. Bien que stratégique compte tenu du mode de financement du BACEA, l'indicateur d'évolution des taux unitaires de redevances, qui rapporte le coût global de la prestation à son volume, et l'indicateur de comparaison internationale qui le complète, ne permettent pas de suivre certains enjeux importants, comme la productivité du travail. Ils révèlent néanmoins deux tendances : le coût de la prestation rendue par la DSNA reste modéré (11 € de moins que la moyenne des Etats voisins comparables, mais avec un volume de prestations nettement supérieur) et progresse moins vite que le trafic aérien. Mais cette efficience est appelée à se dégrader sous l'effet, en particulier, de la hausse des coûts de personnel induite par le nouveau protocole (15 M€ sur 3 ans) et par la normalisation du taux de cotisation de retraite (surcoût annuel de l'ordre de 100 M€ à horizon 2009). Jusqu'en 2010, la DSNA se fixe en conséquence comme objectif non plus une baisse des taux unitaires mais le maintien de leur progression à un niveau inférieur à celui de l'inflation.

Recommandations

Recommandation 14. *Poursuivre l'adaptation de l'organisation administrative et de l'architecture budgétaire aux nouvelles conditions de la gestion, notamment par la réduction du nombre des BOP et, quand cela est possible, leur positionnement à l'échelon régional ;*

Recommandation 15. *Définir au niveau interministériel un cadre général fixant le rôle du responsable de programme et l'articulation de son autorité avec celle des autres niveaux d'administration ;*

Recommandation 16. *Faire en sorte que des indicateurs d'efficience et de qualité de service, suffisamment stables d'une année sur l'autre, soient mis en place et renseignés pour chaque programme, afin de permettre une appréciation significative de l'efficacité des dispositifs auxquels ils s'appliquent et de la qualité de la gestion budgétaire ;*

Recommandation 17. *Développer un contrôle de gestion qui puisse s'appuyer sur une doctrine mieux définie, propre à constituer une référence obligatoire pour les services de l'État ;*

Recommandation 18. *Faire en sorte que les systèmes d'information sur les ressources humaines (SIRH) permettent de ventiler les dépenses de personnel entre les actions auxquelles elles se rattachent ;*

Recommandation 19. *Donner une impulsion nouvelle à la comptabilité d'analyse des coûts, notamment en veillant, dans un premier temps, à l'utilisation des données qui peuvent désormais être tirées de la comptabilité générale.*

Conclusion générale

Les conditions dans lesquelles ont été établis les comptes de l'exercice 2006 ne sont pas satisfaisantes. Elles ont pâti des importantes lacunes et des défaillances des systèmes d'information, dont il est à craindre qu'elles ne puissent être qu'imparfaitement corrigées, au plan technique, d'ici la mise en place du projet CHORUS, qui ne devrait s'amorcer qu'à compter de 2009.

Mais elles tiennent aussi à la qualité insuffisante des comptes produits : l'absence d'un véritable référentiel de comptabilité budgétaire ; l'établissement du tableau de financement sur la base d'informations de gestion et non de données comptables ; l'impossibilité de vérifier la cohérence entre le solde des ressources et des charges de trésorerie et les résultats de la comptabilité budgétaire et ceux de la comptabilité générale.

Des solutions devront être apportées à ces insuffisances, qui ne résultent qu'en partie de la complexité et de la concomitance des opérations liées à l'entrée en application du nouveau cadre budgétaire et comptable, afin que soient garanties l'exhaustivité et la fiabilité des comptes qui seront produits au titre de l'exercice 2007.

*

Le déficit budgétaire pour l'exercice 2006 s'est élevé à 39,00 Md€ en baisse de 4,5 Md€ par rapport à celui constaté à la fin de 2005, y compris 3,27 Md€ au titre de la régularisation des pensions de décembre 2005 ; sans cette mesure, il est de 35,73 Md€

Toutefois, si l'on prend en compte le montant des dépenses payées au titre des primes d'épargne logement (495 M€ en sus des crédits ouverts en loi de finances), et le reliquat non remboursé de l'emprunt contracté en gestion pour financer les dépenses du centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) (36 M€), il s'établit à 39,53 Md€¹⁶⁶.

166) Soit 36,26 Md€ hors régularisation des pensions.

Outre l'augmentation spontanée des recettes, plusieurs mesures ont contribué à limiter le déficit : l'anticipation du calendrier d'encaissement de l'impôt sur les sociétés (1,6 Md€), la mobilisation de ressources extérieures au budget de l'Etat, notamment de la trésorerie excédentaire dans les comptes de plusieurs entités publiques (4,75 Md€), mais aussi d'importants reports de dépenses sur l'exercice 2007, sans que les informations disponibles permettent d'identifier celles qui auraient dû être payées en 2006.

Les dépenses de l'Etat ont été freinées en 2006, avec une quasi stagnation (+0,1 %) en euros constants si l'on raisonne dans le périmètre de la norme d'évolution des dépenses définie par le gouvernement. Cependant, cette norme conventionnelle ne prend pas en compte la totalité des dépenses ; elle ne reflète donc qu'imparfaitement la réalité de leur évolution et son niveau peut être sensiblement modifié selon le champ des dépenses prises en compte.

De fait, même s'il a baissé en 2006, le montant du déficit budgétaire reste très élevé. Il représentait encore, fin 2006, 12,1 % des recettes nettes et 13,3 % des dépenses nettes de l'Etat et le solde primaire, qui retrace l'écart entre les recettes et les dépenses avant paiement des intérêts de la dette, est tout juste à l'équilibre (-0,026 Md€).

*

Le pilotage par les performances introduit par la loi organique du 1^{er} août 2001 n'est pas pleinement opérationnel, en l'absence notamment d'une véritable analyse du coût des actions.

Si un premier bilan de l'entrée en vigueur de la LOLF permet de mesurer les progrès accomplis dans la mise en place de la gestion par objectifs, il met aussi en lumière les lacunes de la démarche de performance. Ces lacunes ne sont pas surprenantes au moment où vient de se mettre en place le nouveau cadre budgétaire et comptable ; elles montrent, néanmoins, l'ampleur des progrès qui restent à accomplir, en ce qui concerne tant la structure ou le périmètre de certains programmes que la qualité et l'utilisation effective des indicateurs de performances et, surtout, la connaissance des coûts sans laquelle la recherche d'une mesure des performances est en grande partie privée de son sens.

L'analyse de l'exécution de 2006 manifeste aussi que l'approche par les résultats ne saurait s'appliquer de manière indifférenciée dans tous les secteurs de l'action publique. Elle montre la nécessité de rechercher des solutions adaptées.

En effet, il serait peu opérant d'appliquer une méthodologie en tous points identiques à des programmes présentant des caractéristiques parfois extrêmement diverses. De fait, la démarche de performance n'a par exemple pas le même sens pour des missions ou des programmes qui supportent l'intégralité des moyens engagés par l'Etat en faveur d'une politique (*Sécurité* ou *Justice*, par exemple) et ceux qui n'en représentent qu'une part (*Vie étudiante, Santé publique et prévention...*). Ce constat s'impose particulièrement lorsque la contribution budgétaire est minoritaire au regard du total des engagements publics (comme pour les trois programmes de la mission *Relations financières avec les collectivités territoriales*) ou encore lorsque les dépenses fiscales rattachées sont supérieures aux crédits budgétaires du programme (*Développement et amélioration de l'offre de logement*, notamment). La marge de manœuvre de leurs responsables varie, en effet, sensiblement dans l'un ou l'autre cas de figure.

De même, l'approche par objectifs ne peut pas être appréhendée de la même manière dans une mission constituée de programmes fortement déconcentrés (*Enseignement scolaire*, par exemple) et dans une mission ou un programme supportant exclusivement des actions de pilotage national interministériel (*Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat* ou *Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques*, notamment). Les modalités de management des services, la nature des objectifs et la capacité à disposer d'indicateurs appropriés aux actions menées diffèrent sensiblement.

D'autres différences peuvent être décisives pour justifier que la mise en œuvre de la démarche de performance s'applique de façon différenciée, en tenant compte des caractéristiques propres aux missions et aux programmes : tel est le cas, par exemple, de l'ampleur des enjeux budgétaires qui s'y attachent, de l'existence de référentiels autres que les projets annuels de performances (lois de programmation, contrats d'objectifs et de moyens...) ou du caractère plus ou moins contraignant, lorsqu'elle existe, de la stratégie sectorielle.

Le recours à des plans d'action ministériels serait sans doute de nature à répondre à ce souci de prendre en compte la situation particulière des départements ministériels et leur degré inégal d'avancement et à permettre ainsi d'accélérer les progrès dans la mise en œuvre de la LOLF.

Dans cet esprit, le constat de l'état d'avancement de la mise en place de l'approche engagée par la LOLF conduit à insister sur la nécessité d'inscrire la réforme dans une démarche d'amélioration progressive, organisée selon des priorités hiérarchisées et, pour les administrations, de consentir un effort soutenu dans le temps.

ANNEXE PRÉVUE PAR LE CODE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Les subventions exceptionnelles accordées aux communes (programme 122 du ministère de l'intérieur)¹⁶⁷

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.2 335-2 du code général des collectivités territoriales 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'État »¹⁶⁸.

Les aides aux communes en difficulté financière, aux communes forestières et aux communes minières étaient jusqu'en 2005 regroupées sur le chapitre 41-52-10 du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire. L'abandon de la nomenclature par chapitre budgétaire au profit d'une nomenclature par programme, ainsi que les possibilités de fongibilité au sein de ce programme, rendent malaisée toute comparaison pluriannuelle.

En 2006, les crédits ouverts en LFI se sont élevés à 11,20 M€ initialement répartis à hauteur de 8,90 M€ pour les communes forestières, 2,10 M€ pour les communes en difficulté financière et 0,20 M€ pour les communes minières ; ces crédits ont bénéficié de reports pour un total de 0,367 M€, soit un total disponible de 10,816 M€ en AE et CP.

167) Subventions facultatives en faveur des collectivités locales et de divers organismes

168) L'article L. 2 335-2 du code général 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 12 : Evolution des subventions versées aux communes de 2002 à 2006

En M€

	2002	2003	2004	2005	2006	
					AE	CP
Crédits LFI	0,83	11,76	11,76	11,82	11,20	11,20
Crédits LFR	0,48		1,12			
Reports de crédits ¹⁶⁹	15,04	1,61	1,24	0,93	0,37	0,37
Virements	-0,05		-0,33	-0,50	-0,75	-0,75
Total disponible	16,30	13,37	13,79	12,25	10,82	10,82
Consommation	14,69	12,13	12,86	11,64	10,82	10,77

Source : MIAT/DGCL

La consommation des crédits s'est élevée à 10,774 M€(en CP) en baisse de 7,4 % par rapport à 2005 :

- *l'aide aux communes minières* : l'aide au fonctionnement des communes minières due au titre de la gestion 2006 s'est élevée à 604 521 €, en forte augmentation par rapport aux années précédentes, du fait d'importants transferts de patrimoine en cours dans les ex-houillères du centre et du midi de la France ;

- *l'aide aux communes forestières* : les crédits consommés au niveau local ont atteint 8,616 M€ en AE=CP, ce qui a dégagé des reliquats par rapport aux délégations initiales. Ces reliquats, ainsi que l'écart constaté entre la consommation et la programmation initiale, ont permis d'absorber la hausse des subventions aux communes minières ;

- *l'aide aux communes en difficulté financière* : en 2006, les subventions allouées à ce titre ont représenté 1,594 M€en AE/CP soit une baisse de 37 % par rapport à 2005.

169) Reports 2005 sur 2006 limités à 3 % de la dotation initiale du chapitre (41-52-10 + 41-52-20), soit $0,03 \times (11,822 + 0,407) = 0,367$ M€

Tableau 13 : Subventions allouées en 2005*Euros*

Commune	Département	Montant
La Vallée-au-Blé	Aisne	200 000
Benevent et Charbillac	Alpes de Hautes-Provence	50 000
Talais	Gironde	50 000
Saint-Théoffrey	Isère	50 000
Blaye-les-Mines	Tarn	117 460
Cagnac-les-Mines	Tarn	82 930
Carmaux	Tarn	342 860
Le Garric	Tarn	57 960
Saint Benoit de Carmaux	Tarn	90 930
Taix	Tarn	8 400
Nanterre	Hauts-de-Seine	143 682,02
Sevran	Seine-Saint-Denis	400 000
	TOTAL	1 593 682,02

* décision d'attribution prise en 2004, mais versement en deux tranches (complément de 500000 € dû au titre de 2004 engagé et payé en 2005)

Source : MIAT

Pour les six communes du Tarn dont les budgets ont été votés en déséquilibre, une subvention exceptionnelle a été attribuée par arrêté ministériel après avis préalable de la chambre régionale des comptes (CRC) compétente. Ces communes ont perçu en 2006, pour la deuxième année consécutive, une aide pour les difficultés rencontrées par le syndicat intercommunal exploitant le site de CAP Découverte.

Pour la commune de Talais (Gironde), le budget a été voté en déséquilibre ; la commune a perçu pour la deuxième année consécutive une subvention exceptionnelle attribuée par arrêté ministériel après avis préalable de la CRC compétente.

Pour la commune de Saint-Théoffrey (Isère), l'acquisition sur son territoire d'un terrain au prix de 2,13 M€ a placé la collectivité dans une situation financière très difficile (un avis de la CRC a été produit en 2005 mais pas en 2006).

Pour la commune de Nanterre (Hauts-de-Seine) : la subvention exceptionnelle de 0,144 M€ accordée résulte d'arbitrages rendus en 2002. La commune avait déjà perçu une subvention exceptionnelle de 2,3 M€ en 2002 et 0,27 M€ en 2003 pour des motifs de solidarité nationale après les événements intervenus à Nanterre en mars 2002.

Pour la commune de Sevrans (Seine-Saint-Denis) enfin, une subvention exceptionnelle de 0,4 M€ a été accordée. Le ministère de l'intérieur indique que la commune souffre d'une « *situation préoccupante en raison des difficultés structurelles qu'elle connaît* ».

LES AUTRES ANNEXES

Annexe I : Les missions : comparaison entre les dotations en LFI et la consommation des AE et CP.....	217
Annexe II : Les recettes fiscales ; exécution par rapport aux prévisions successives pour les principales lignes de recettes	218
Annexe III : Evolution des impôts affectés à des personnes morales autres que l'Etat	219
Annexe IV : Remboursements et dégrèvements d'impôts et prélèvements sur recettes	218
Annexe V : La norme de dépenses.....	221
Annexe VI : Tableau de passage du solde d'exécution du budget au résultat patrimonial de l'Etat de l'exercice 2006.....	222
Annexe VII : Evolution de la situation nette de l'Etat à la clôture des comptes 2006.....	223
Annexe VIII : Eléments de réflexion en vue de la construction d'un tableau de bord des ratios financiers de l'Etat.....	224
Annexe IX : Les relations entre l'Etat et l'Union européenne.....	226
Annexe X : Missions et programmes du budget de l'Etat	231
Annexe XI : Suites données aux principales recommandations antérieures de la Cour.....	237

Annexe I : Les missions ; comparaison entre les dotations en LFI et la consommation des AE et CP

En Md€

Mission	AE		CP	
	LFI 2006	Exécution 2006	LFI 2006	Exécution 2006
Action extérieure de l'Etat	2,419	2,492	2,377	2,465
Administration générale et territoriale de l'Etat	2,555	2,413	2,212	2,181
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	4,307	4,624	2,929	3,380
Aide publique au développement	5,857	6,327	2,981	2,990
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3,896	3,987	3,880	3,960
Conseil et contrôle de l'Etat	0,453	0,443	0,445	0,432
Culture	2,883	2,712	2,800	2,633
Défense	36,232	47,206	35,382	35,309
Développement et régulation économiques	3,992	4,126	3 955	4,053
Direction de l'action du Gouvernement	0,536	0,505	0,535	0,462
Ecologie et développement durable	0,632	0,620	0,615	0,590
Engagements financiers de l'Etat	40,749	40,865	40 749	40,865
Enseignement scolaire	59,744	59,476	59,740	59,466
Gestion et contrôle des finances publiques	9,019	9,220	8,806	8,683
Justice	6,926	6,342	5 980	5,926
Médias	0,344	0,394	0,344	0,316
Outre-mer	2,360	2,198	1,991	2,012
Politique des territoires	0,881	0,938	0,719	0,767
Provisions	0,463	0,411	0,111	0,050
Recherche et enseignement supérieur	20,520	20,809	20,652	21,776
Régimes sociaux et de retraite	4,491	7,756	4,491	7,755
Relations avec les collectivités territoriales	3,229	3,362	3,025	3,274
Remboursements et dégrèvements	68,538	72,238	68,538	72,238
Santé	0,409	0,383	0,399	0,380
Sécurité	16,049	15,937	15,284	15,326
Sécurité civile	0,469	0,432	0,463	0,422
Sécurité sanitaire	0,939	1,314	0,640	0,932
Solidarité et intégration	12,193	12,582	12,173	12,526
Sport, jeunesse et vie associative	0,826	0,825	0,756	0,722
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	1,085	0,865	0,878	0,831
Transports	9,287	11,351	9,386	10,847
Travail et emploi	13,646	14,107	13,157	13,835
Ville et logement	7,383	7,058	7,351	7,107

Source : Cour des comptes - Données : MINEFI

**ANNEXE II : Les recettes fiscales : exécution par
rapport aux prévisions successives
pour les principales lignes de recettes**

En Md€

	2005 (a)	LFI 2006 (b)	LFR (c)	Exécution 2006 (d)	Ecart d/b	Ecart d/c'	Ecart d/a
IR	56,44	57,48	58,18	58,62	1,98%	0,75%	3,90%
Autres impôts directs	7,62	7,24	6,08	6,30	-12,97%	3,63%	-17,30%
IS brut	49,59	48,53	53,47	57,26	18,00%	7,09%	15,50%
CSB	n/a	0,93	1,05	1,11	19,35%	5,71%	20,50%
Autres impôts directs et taxes assimilées	17,61	9,16	10,01	10,43	13,84%	4,13%	-40,80%
TIPP	18,93	19,32	19,26	18,87	-2,37%	-2,05%	-0,30%
TVA brute	162,49	162,66	166,10	166,27	2,22%	0,10%	2,30%
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	28,38	20,95	21,00	21,28	1,59%	1,36%	-22,50%
Recettes fiscales brutes	341,04	326,27	335,15	340,13	4,20%	1,49%	-0,30%
R et D	-69,42	-68,54	-72,58	-72,24	5,41%	0,46%	4,10%
<i>dont restitutions d'IS</i>	-8,71	-7,04	-9,30	-9,42	33,90%	1,33%	8,20%
<i>IS net</i>	40,88	42,401	44,17	47,84	15,31%	8,31%	17,00%
<i>dont remboursements de TVA</i>	-35,90	-36,94	-39,00	-39,18	6,07%	0,46%	9,10%
<i>TVA nette</i>	126,59	125,73	127,10	127,09	1,08%	-0,01%	0,40%
<i>dont autres remboursements et dégrèvements</i>	-24,82	-24,57	-24,28	-23,64	2,62%	-2,62%	-4,70%
Recettes fiscales nettes	271,62	257,73	262,57	267,89	3,94%	2,06%	-1,40%

Source : Cour des comptes - Données : MINEFI

ANNEXE III : Evolution des impôts affectés à des personnes morales autres que l'Etat

En Md€

	2004	2005*	2005	2006*	2006**	2007**	2007/2004
Secteur social	81,53	93,65	94,35	117,68	119,71	123,37	51,32%
Formation professionnelle	4,29	4,77	6,41	5,27	7,16	7,68	78,90%
Organismes consulaires	1,41	1,42	1,42	1,43	1,43	1,44	2,10%
Equipement, logement et transports	6,37	6,67	8,78	7,02	9,19	10,11	58,79%
Secteur agricole	0,47	0,46	0,45	0,40	0,41	0,42	-11,53%
Industrie, commerce et artisanat	0,54	0,54	0,54	0,54	0,54	1,50	175,92%
Collectivités territoriales	16,27	17,74	23,80	18,26	24,89	26,11	60,46%
Divers	1,81	1,82	1,83	0,21	2,08	2,22	23,15%
Total	112,69	127,07	137,58	150,81	165,41	172,85	53,38%

* Prévission PLF 2006

** Prévission PLF 2007

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère chargé du budget.

ANNEXE IV : Remboursements et dégrèvements d'impôts et prélèvements sur recettes

En Md€

	2004	2005	2006*	2006	2007*	2007/2004
Prime pour l'emploi	1,91	2,06	2,56	nd	3,28	72,21%
Impôt sur le revenu	2,05	1,82	2,00	nd	2,20	7,16%
Impôt sur les sociétés	7,32	8,71	9,30	nd	9,30	27,10%
TVA	34,68	35,90	38,70	nd	41,30	19,10%
Autres produits directs, indirects et divers	8,37	9,22	6,72	nd	6,31	-24,61%
<i>Sous-total RDI d'Etat</i>	<i>54,32</i>	<i>57,71</i>	<i>59,27</i>	<i>nd</i>	<i>62,39</i>	<i>14,86%</i>
Taxe professionnelle	6,25	7,77	8,70	nd	8,70	39,27%
Taxe foncière	0,48	0,53	0,56	nd	0,56	17,99%
Taxe d'habitation	2,71	2,82	2,90	nd	2,90	7,09%
Admission en non valeur d'impôts locaux	0,72	0,63	0,68	nd	0,68	-5,03%
<i>Sous-total RDI locaux</i>	<i>10,15</i>	<i>11,74</i>	<i>12,84</i>	<i>nd</i>	<i>12,84</i>	<i>26,55%</i>
Total RDI	64,47	69,44	72,12	72,24	75,24	16,70%
Prélèvements au profit des collectivités territoriales	45,67	46,36	48,14	48,20	49,42	8,21%
Prélèvements au profit des Communautés européennes	15,51	18,04	17,79	17,63	18,70	20,54%
Total Prélèvements sur recettes	61,18	64,40	65,93	65,83	68,11	11,34%

* Evaluations révisées PLF 2007

Source : MINEFI

ANNEXE V : La norme de dépenses

(incidence d'un élargissement du périmètre des dépenses prises en compte dans le calcul de la norme annuelle de progression)

En Md€

	Exécution 2005	Exécution 2006	2006 / 2005	LFI 2007	2007 / 2006
Dépenses nettes du budget général	294,2	272,9	-7,2%	268,8	-1,5%
Rebasage débudgétisations¹⁷⁰	294,2	273,8	-6,9%		
Comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers	86,9	142,1	63,5%	149,3	5,1%
Soldes comptes de commerce et comptes d'opérations monétaires, hors FMI	0,5	0,7	40,0%	0,3	-57,1%
Double compte CAS Pensions ¹⁷¹		-31			
Dépense normée hypothèse 1	381,6	385,6	1,0%		
Remb. et dégrèvements impôts Etat, hors TVA et IS	13,1	11,3	-13,7%	11,7	3,5%
Remb. et dégrèvements impôts locaux, hors ANV	11,1	12,2	9,9%	12,1	-0,8%
Prélèv. sur recettes collectivités locales	46,3	48,2	4,1%	49,4	2,5%
Taxes affectées	137,5	165,4	20,3%	172,8	4,5%
Dépense normée hypothèse 2	589,6	622,7	5,6%	664,4	6,7%

Source : Cour des comptes

170) Il s'agit des changements de périmètre signalés en annexe du projet de loi de finances pour 2006 (+10,1 Md€).

171) Sans cette correction, la dépense au titre des pensions des agents de l'Etat est décomptée deux fois, au titre du budget général et au titre des comptes spéciaux.

ANNEXE VI : Tableau de passage du solde d'exécution du budget au résultat patrimonial de l'Etat de l'exercice 2006

Solde d'exécution des lois de finances
(y compris FSC, FMI et pensions de décembre 2005)
- 40 242 M€



Nature de retraitement	Montant en M€	Regroupement par nature de retraitement	Montant net
Restes à recouvrer sur créances de l'année courante	13 824	Produits et charges à prendre en résultat indépendamment de l'encaissement budgétaire	5 453
Recettes sur créances des années antérieures	- 8 371		
Dépenses inscrites à des postes de bilan	123 953	Dépenses et recettes se traduisant par une inscription au bilan mais pas en résultat	29 692
Recettes inscrites à des postes de bilan	- 94 261		
Valeurs comptables des éléments d'actifs cédés	- 5 826	Enregistrement en charge de la VCEAC	-5 826
Acomptes d'IS rattachés budgétairement à 2005 dont le produit est comptabilisé en 2006	37 305	Impact du rattachement des produits d'IS à l'exercice (acomptes)	- 5 995
Acomptes d'IS rattachés budgétairement à 2006 dont le produit sera comptabilisé en 2007	- 43 300		
Opérations d'inventaire :			
Variation des stocks	295	<i>Cf. regroupement autres impacts divers</i>	0
Dotations aux amortissements et aux provisions	- 65 142	Impact de la constatation des dotations et reprises aux amortissements, provisions, dépréciations	- 9 632
Reprises sur provisions	55 510		
Charges à payer	- 1 769	Impact du rattachement des charges et produits à l'exercice	- 3 716
Produits à recevoir	668		
Charges constatées d'avance	- 46		
Produits constatés d'avance	- 2 569		
Autres éléments non détaillés	- 1 648	Autres impacts divers	-1 353
Total des retraitements	8 623	Total des regroupements	8 623



Résultat patrimonial
- 31 619 M€

Source : DGCP et Cour des comptes

ANNEXE VII : Evolution de la situation nette de l'Etat à la clôture des comptes 2006

Comptes	Libellés	01/01/2006	31/12/2006	Variation 2006
102	Ecarts d'intégration liés au passage à la comptabilité d'exercice	149 193	149 163	-30
103	Comptes de contrepartie d'actifs	5 015	4 986	-29
104	Intégration Budgets annexes et comptes de commerce	0	123	123
105	Ecarts de réévaluation	0	2 600	2 600
107	Ecarts d'équivalence	0	2 074	2 074
110	Report à nouveau - Ecarts d'intégration sur exercices antérieurs	43 288	43 288	0
111	Report à nouveau - Comptables assignataires	39	-64 288	-64 991
112	Report à nouveau	-645 753	-686 799	-41 047
113	Report à nouveau - Résultats antérieurs non ventilés cumulés et éléments patrimoniaux intégrés	-12 005	-12 005	0
120	Solde des opérations de l'exercice	-41 016	-31 620	9 396
	Total situation nette	-501 238	-593 143	-91 905*

Note : Les données positives présentées dans ce tableau correspondent à des soldes créditeurs. A l'inverse, les données négatives correspondent à des soldes débiteurs.

() La diminution de la situation patrimoniale de l'Etat entre 2005 et 2006 résulte, notamment, de la cession du réseau routier national aux collectivités territoriales.*

ANNEXE VIII : Eléments de réflexion en vue de la construction d'un tableau de bord des ratios financiers de l'Etat

Plusieurs ratios paraissent de nature à refléter la situation financière de l'Etat, compte tenu notamment des spécificités de ses missions et des éléments qui le différencient des autres acteurs économiques et financiers.

1) Le ratio « produits fiscaux nets/total des produits bruts » mesure la part des ressources nettes résultant de l'exercice de souveraineté de l'Etat dans le total des ressources dont il dispose pour satisfaire à ses obligations. Ce ratio, qui ressort en 2006 à 77,3 %, montre non seulement le poids des obligations fiscales et des décisions fiscales qui remettent en cause le bien-fondé de la créance et qui viennent en diminution des recettes fiscales de l'Etat¹⁷², mais aussi la part significative des produits d'intervention d'entités tierces¹⁷³ contribuant aux dépenses d'intérêt public.

2) Dans le cadre de la mission de régulation de l'Etat, le ratio le plus caractéristique est le ratio « transferts aux collectivités territoriales/produits bruts de l'Etat », qui représente en 2006 plus de 20 % de ses ressources.

3) Pour mesurer la performance, trois ratios pourraient être retenus :

- le premier, « excédent brut d'exploitation/total des produits bruts » et permet d'apprécier le surplus de ressources généré par l'activité de l'Etat pour faire face à ses investissements et aux charges de sa dette. Il est de 3,5 % ;

172) Il faudrait aussi tenir compte dans le calcul des décisions de dégrèvement ou d'admission en non valeur et des corrections d'erreurs qui sont comptabilisées en charges et représentent en 2006 un peu plus de 5 Md€

173) Les produits d'intervention comprennent essentiellement les participations de tiers à des programmes d'investissements ou à des dépenses d'intérêt public (collectivités territoriales et organismes privés) ainsi que la contribution exceptionnelle de France Télécom (1,3 Md€) et celle de La Poste (2,9 Md€) aux régimes des pensionnés de l'Etat.

- il pourrait être rapproché d'un deuxième ratio « charges d'intérêt de la dette financière /total des produits bruts de l'État », qui s'établit en 2006 à 10,2 % et qui souligne le poids considérable des intérêts de la dette, puisqu'il est égal au triple de l'excédent brut d'exploitation, en dépit d'une baisse de 3,5 Md€ de la dette financière en 2006.

4) Trois indicateurs pourraient servir à apprécier le niveau d'endettement de l'État :

- un premier indicateur « endettement net/actif économique de l'État » permet de mesurer l'endettement net par rapport à l'actif économique dont dispose l'État pour ses missions régaliennes et de régulation, étant rappelé que le principal actif immatériel, qui n'est pas enregistré dans les comptes de l'Etat, est sa capacité à lever l'impôt. Cet indicateur ressort, au 31 décembre 2006, à 237 % ;

- un deuxième indicateur « charges d'intérêt de la dette financière négociable / dette financière négociable » permet de mesurer le taux moyen auquel l'Etat emprunte. Il ressort pour 2006 à 4,11 % contre 4,36 % en 2005. Cette baisse recouvre des évolutions disparates :

→ une baisse des charges d'intérêts sur titres à moyen et long terme (BTAN et OAT) en raison notamment d'une diminution des émissions de titres ;

→ une augmentation des charges d'intérêts sur titres à court terme (BTF) qui s'explique par la hausse des taux courts ;

- mais il convient aussi de rapprocher le coût de la dette financière du ratio « produits des participations/participations et créances rattachées ». Celui-ci s'établit à 5,3 % pour 2006, soit un rendement légèrement supérieur au coût de la dette financière, ce qui montre l'effet de levier positif de la détention de ces participations, qui représentent au 31 décembre 2006 une valeur immobilisée de 188 Md€

5) Enfin, pour apprécier la contribution de l'Etat à la soutenabilité des finances publiques, le ratio « dette financière de l'État/capacité d'autofinancement¹⁷⁴ » permet de mesurer la capacité de remboursement de la dette, sous réserve que cette dernière soit positive. En l'espèce, une CAF négative de plus de 23 Md€ est en soi une indication forte, dans la mesure où elle permet de s'interroger sur la capacité de l'État à restreindre son niveau d'endettement, à structure de coûts constante et hors cessions d'actifs, dont on pressent bien les limites.

174) La capacité d'autofinancement (CAF) traduit l'ensemble des ressources issues de la gestion courante de l'État, hors les plus ou moins-values de cession d'actifs, permettant de faire face à ses besoins de financement.

ANNEXE IX : Les relations entre l'Etat et l'Union européenne

Les fonds de concours en provenance de l'UE

Le montant des aides communautaires reçues par l'Etat décroît de nouveau car celles qui sont destinées à des bénéficiaires autres que l'Etat ne sont plus comptées dans les recettes de celui-ci.

Tableau 14 : Récapitulation des fonds de concours reçus de l'UE

En M€

	2002	2003	2004	2005	2006
FEOGA garantie	374	13	43 ¹⁷⁵	0	0
Fonds structurels	1 051	1 939	2 374	2 310	84,4
Autres	65	52	70	46	49,4
Total	1 490	2 004	2 487	2 356	133,8

Source : ACCT

Il n'y a plus de fonds de concours reçus au titre des aides agricoles accordées par le FEOGA-garantie, malgré le maintien du montant global de ces aides en faveur de la France (10 Md€), et, pour la première fois, seule une partie très réduite des aides structurelles a donné lieu, en 2006, à des fonds de concours.

Tableau 15 : Versements reçus au titre des fonds structurels

En M€

	2002	2003	2004	2005	2006
FEDER	496	1 279	1 387	1 208	966
FSE	433	541	839	776	911,7
FEOGA-orientation	116	92	93	280	84,9
IFOP (pêche)	6	27	55	46	30,3
Total	1 051	1 939	2 374	2 310	1 992,9
Dt fonds de concours pour l'Etat	1 051	1 939	2 374	2 310	84,4

Source : ACCT et Cour des comptes

175) Dont une somme de 41,1 M€ reçue en application d'une décision de la Cour de justice des communautés européennes.

Tableau 16 : Evolution du montant des ressources versées à l'UE*En M€*

	2002	2003	2004	2005	2006
Droits de douane et prélèvements	1 294,2	1 252,5	1 374,9	1 558,6	1 672,0
Cotisations sucre et isoglucose	234,3	130,7	171,3	260,0	47,0
Ressources propres traditionnelles	1 528,5	1 383,2	1 546,2	1 818,6	1 719,0
Ressource TVA	4 012,1	3 684,2	2 233,3	2 655,5	2 906,8
Participation au financement de la correction britannique	1 520,7	1 642,2	1 495,3	1 429,9	1 420,1
Ressource PNB	7 694,6	9 621,9	10 234,8	12 132,7	11 580,7
Autres prélèvements ¹⁷⁶	0,4	10,7	0,7	0,4	6,6
Total du prélèvement	14 755,9	16 342,3	15 510,3	18 037,1	17 633,2
Frais de perception	624,4	345,8	386,7	454,70	431,3
Total versé à l'UE	14 131,4	15 996,4	15 123,6	17 582,4	17 201,9

Source : ACCT et Cour des comptes

176) Les « autres prélèvements » recouvrent essentiellement les ajustements à opérer à la suite de contrôles de la Commission ou de décisions de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), au titre des ressources douanières communautaires (droits de douane et prélèvements). L'augmentation constatée en 2006 correspond à l'imputation des pénalités dues par l'Etat pour non respect du droit communautaire.

Tableau 17 : Evaluation du prélèvement 2006 au profit de l'UE*En M€*

	LFI 2006	Prévision du PLF 2007	Exécution 2006	Écart sur LFI	Écart sur PLF 2007
Droits de douane et prélèvements	1 590	1 588	1 678,3	88,3	90,3
Cotisations sucre et isoglucose	175	47	47	-128,0	0,0
Ressource TVA	2 591	2 973	2 906,8	315,8	-66,2
Correction britannique	1 556	1 420	1 420,1	-135,9	-180,0
Ressource PNB	12 083	11 761	11 581,0	-502,0	-157,8
Autres prélèvements	17 995	17 791	17 633,2	-361,8	-157,8
Total du prélèvement	441	409	431,3	-9,7	22,3
Frais de perception	1 590	1 588	1 678,3	88,3	90,3

Source : Direction du budget

Tableau 18 : Prélèvement au profit de l'UE : décomposition de l'écart observé entre PLF et exécution

En M€

	2005	2006
Loi de finances initiale	16 400	16 570
Variation de la ressource PNB	-900	989
Impact de la variation du taux d'appel	18	319
dont impact de la variation par rapport à l'estimation faite en LFI :		
- des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union	162	-77
- de la sous-consommation des réserves (fonds de garantie, aide d'urgence)	-13	-16
- du solde de l'exercice précédent	501	394
- du produit des recettes diverses du budget communautaire	-89	-17
- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE	-38	-209
- du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE	-203	-90
Impact de la variation des bases PNB des Etats membres	-42	146
Soldes de ressource PNB sur les exercices antérieurs	-42	443
Crédits n-1 rendus aux Etats-membres en n	-834	81
Variation de la ressource TVA	-159	197
Impact de la variation du taux d'appel	-127	28
Impact de la variation des bases TVA des Etats membres	-5	85
Soldes de ressource TVA sur les exercices antérieurs	-27	84
Variation du produit des ressources propres traditionnelles	17	269
Variation de la participation au financement de la correction britannique	152	13
Total des écarts	-890	1 467
Exécution	15 510	18 037
Ecart entre l'exécution et la prévision en LFI (en %)	-5,4 %	+ 8,85

Source : Direction du budget et Cour des comptes

Tableau 19 : Prélèvement au profit de l'UE : analyse synthétique de l'évolution des écarts

En M€

	2005	2006
Loi de finances initiale	16 570	17 995
Exécution	18 037	17 633
Total des écarts	1 467	-362
Variation de la ressource PNB	989	-503
Total des écarts positifs	1333	526
Total des écarts négatifs	-343	-1029
Somme des écarts en valeur absolue	1676	1555
Variation de la ressource TVA	197	316
Total des écarts positifs	197	316
Total des écarts négatifs	0	0
Somme des écarts en valeur absolue	197	316
Variation du produit des ressources propres traditionnelles	269	-40
Variation de la participation au financement de la correction britannique	13	-136
Total général des écarts positifs ci-dessus	1812	842
Total général des écarts négatifs ci-dessus	-343	-1205
Somme des deux totaux généraux mentionnés aux lignes précédentes	2155	2047
Somme des écarts nets	1469	-363
Ecart par rapport au « total des écarts » (du fait des arrondis)	2	-1

Source : Direction du budget et Cour des comptes

ANNEXE X : Missions et programmes du budget de l'Etat

Figurent en gras les programmes qui font l'objet d'une analyse détaillée dans le présent rapport

Missions	n°	Programmes	LFI 2006 (CP)
Budget général			
Action extérieure de l'Etat	105	Action de la France en Europe et dans le monde	1,421
	185	Rayonnement culturel et scientifique	0,334
	151	Français à l'étranger et étrangers en France	0,604
Administration générale et territoriale de l'Etat	108	Administration territoriale	1,587
	232	Vie politique, culturelle et associative	0,151
	216	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	0,475
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	154	Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	1,475
	227	Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	0,741
	149	Forêt	0,303
	215	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	0,432
Aide publique au développement	110	Aide économique et financière au développement	0,966
	209	Solidarité à l'égard des pays en développement	2,048
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	167	Liens entre la nation et son armée	0,279
	169	Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3,412
	158	Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	0,207
Conseil et contrôle de l'Etat	165	Conseil d'Etat et autres juridictions administratives	0,238
	126	Conseil économique et social	0,035
	164	Cour des comptes et autres juridictions financières	0,171
Culture	175	Patrimoines	0,976
	131	Création	0,949
	224	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	0,877
Défense	144	Environnement et prospective de la politique de défense	1,643
	178	Préparation et emploi des forces (opérations extérieures, marine)	20,900
	212	Soutien de la politique de la défense	2,908
	146	Equipement des forces	10,610

Développement et régulation économiques	134	Développement des entreprises	1,163
	127	Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel	0,261
	199	Régulation et sécurisation des échanges de biens et services	1,861
	174	Passifs financiers miniers	0,672
Direction de l'action du Gouvernement	129	Coordination du travail gouvernemental	0,397
	148	Fonction publique	0,138
Ecologie et développement durable	181	Prévention des risques et lutte contre les pollutions	0,174
	153	Gestion des milieux et biodiversité	0,154
	211	Conduite et pilotage des politiques environnementales et de développement durable	0,287
Engagements financiers de l'Etat	117	Charge de la dette et trésorerie de l'Etat (cr. évaluatifs)	39,174
	114	Appels en garantie de l'Etat (cr. évaluatifs)	0,279
	145	Epargne	1,200
	168	Majoration de rentes	0,237
	229	Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales	0
Enseignement scolaire	140	Enseignement scolaire public du premier degré	15,767
	141	Enseignement scolaire public du second degré	27,790
	230	Vie de l'élève	5,906
	139	Enseignement privé du premier et du second degrés	7,046
	214	Soutien de la politique de l'éducation nationale	1,968
	143	Enseignement technique agricole	1,259
Gestion et contrôle des finances publiques	156	Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	8,100
	218	Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle	0,715
Justice	166	Justice judiciaire	2,476
	107	Administration pénitentiaire	2,135
	182	Protection judiciaire de la jeunesse	0,738
	101	Accès au droit et à la justice	0,346
	213	Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	0,265
Médias	116	Chaîne française d'information internationale	0,065
	180	Presse	0,280
Outre-mer	138	Emploi outre-mer	1,109
	123	Conditions de vie outre-mer	0,412
	160	Intégration et valorisation de l'outre-mer	0,377

Politique des territoires	222	Stratégie en matière d'équipement	0,099
	113	Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	0,092
	159	Information géographique et cartographique	0,075
	223	Tourisme	0,078
	112	Aménagement du territoire	0,276
	162	Interventions territoriales de l'Etat	0,081
Pouvoirs publics	501	Présidence de la République	0,032
	511	Assemblée nationale	0,502
	521	Sénat	0,309
	541	La chaîne parlementaire	0,022
	531	Conseil constitutionnel	0,006
	532	Haute Cour de justice	0
Provisions	533	Cour de justice de la République	0,001
	551	Provision relative aux rémunérations publiques	0
Recherche et enseignement supérieur	552	Dépenses accidentelles et imprévisibles	0,135
	150	Formations supérieures et recherche universitaire	9,210
	231	Vie étudiante	1,738
	194	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3,601
	187	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1,137
	193	Recherche spatiale	1,248
	172	Orientation et pilotage de la recherche	0,369
	189	Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	0,280
	188	Recherche dans le domaine de l'énergie	0,658
	192	Recherche industrielle	0,528
	190	Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	0,393
	191	Recherche duale (civile et militaire)	0,200
Régimes sociaux et de retraite	186	Recherche culturelle et culture scientifique	0,148
	142	Enseignement supérieur et recherche agricoles	0,262
	198	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3,001
Relations avec les collectivités territoriales	197	Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	0,684
	195	Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	0,806
Relations avec les collectivités territoriales	119	Concours financiers aux communes et groupements de communes	0,698
	120	Concours financiers aux départements	0,771
	121	Concours financiers aux régions	1,378
	122	Concours spécifiques et administration	0,025

Remboursements et dégrèvements	200	Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat (crédits évaluatifs)	55,038
	201	Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	13,340
Santé	204	Santé publique et prévention	0,259
	171	Offres de soins et qualité du système de soins	0,102
	136	Drogue et toxicomanie	0,037
Sécurité	176	Police nationale	0,799
	152	Gendarmerie nationale	6,669
Sécurité civile	161	Intervention des services opérationnels	0,156
	128	Coordination des moyens de secours	0,207
Sécurité sanitaire	228	Veille et sécurité sanitaires	0,104
	206	Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	0,538
Solidarité et intégration	177	Politiques en faveur de l'inclusion sociale	1,011
	104	Accueil des étrangers et intégration	0,561
	106	Actions en faveur des familles vulnérables	1,103
	157	Handicap et dépendance	7,848
	183	Protection maladie	0,607
	137	Egalité entre les hommes et les femmes	0,027
	124	Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1,066
Sport, jeunesse et vie associative	219	Sport	0,192
	163	Jeunesse et vie associative	0,125
	210	Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	0,422
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	221	Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat	0,412
	220	Statistiques et études économiques	0,453
Transports	203	Réseau routier national	0,915
	207	Sécurité routière	0,122
	226	Transports terrestres et maritimes	2,671
	173	Passifs financiers ferroviaires	1,427
	205	Sécurité et affaires maritimes	0,143
	225	Transports aériens	0,166
	170	Météorologie	0,155
	217	Conduite et pilotage des politiques d'équipement	3,837

Travail et emploi	133	Développement de l'emploi	0,881
	102	Accès et retour à l'emploi	7,102
	103	Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	4,386
	111	Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	0,082
	155	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	0,724
Ville et logement	202	Rénovation urbaine	0,233
	147	Equité sociale et territoriale et soutien	0,611
	109	Aide à l'accès au logement	5,115
	135	Développement et amélioration de l'offre de logement	1,232
Hors budget général			
Budgets annexes			
Contrôle et exploitation aériens	613	Soutien aux prestations de l'aviation civile	0,480
	612	Navigation aérienne	1,296
	614	Surveillance et certification	0,077
	611	Formation aéronautique	0,067
Journaux officiels	621	Journaux officiels	0,159
Monnaies et médailles	631	Activités régaliennes	0,041
	632	Activités commerciales	0,051
Comptes d'affectation spéciale			
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale	711	Industries cinématographiques	0,264
	712	Industries audiovisuelles	0,232
	713	Soutien à l'expression radiophonique locale	0,024
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	751	Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	0,140
Développement agricole et rural	775	Développement agricole et rural	0,111
Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat	721	Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat	0,400
Participations financières de l'Etat	731	Participations financières de l'Etat	14,000
Pensions	741	Fonctionnaires civils et militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite et allocation temporaire d'invalidité	40,633
	742	Ouvriers des établissements industriels de l'Etat	1,705
	743	Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2,912

Comptes de concours financiers			
Accords monétaires internationaux	811	Relations avec les banques centrales liées à la France par un accord international	0
Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics	821	Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics	13,600
Avances à l'audiovisuel public	822	Avances aux organismes de l'audiovisuel public	2,721
Avances aux collectivités territoriales	832	Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et Etats d'outre-mer	0,007
	833	Avances sur le montant des impositions revenant aux départements, communes, établissements et divers organismes	70,110
Prêts à des Etats étrangers	851	Prêts à des Etats étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	0,150
	852	Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France	0,314
	853	Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans les Etats étrangers	0,103
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	861	Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	0,011

ANNEXE XI : Suites données aux principales recommandations antérieures de la Cour

Les développements ci-après font état des suites apportées aux principales recommandations formulées par la Cour dans ses rapports sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour les années 2003, 2004 et 2005, ainsi que dans ses rapports au Parlement sur les décrets d'avance publiés au cours des mêmes exercices.

Pour en faciliter la lecture, le texte des recommandations citées (dont sont indiqués le numéro et l'année au titre de laquelle elles ont été énoncées) est regroupé à la fin de la présente annexe.

1 - Plusieurs recommandations ont été mises en œuvre

a) Les dépenses de personnel

(n°42/2005) L'information relative à l'évolution du nombre d'équivalent temps plein travaillé (ETPT) et de départs en retraite s'est améliorée, et figure en général dans le PAP, du moins celui de 2007. Tous les ministères n'ont cependant pas réalisé une telle analyse, par exemple ceux de l'Intérieur ou de l'Emploi.

(n°6/2003 et 7/2004) Concernant les effectifs employés par les établissements publics, la Cour recommandait que des informations précises figurent dans les documents budgétaires soumis à l'approbation du Parlement. En dépit de la difficulté persistante, malgré les modifications introduites par la loi organique du 12 juillet 2005, pour disposer d'un état exhaustif des effectifs des établissements publics, des progrès ont été observés, par exemple au ministère de la **Culture et de la communication**, qui a fourni ces informations dans le volet *Opérateurs* du PAP 2007.

(n°37/2005) La dotation pour mesures générales en matière de rémunérations n'a pas été dotée en LFI, mais le calibrage des crédits de titre 2 a été satisfaisant, sauf exceptions (OPEX et OMP), de telle sorte que les gestionnaires ont disposé d'enveloppes suffisantes pour absorber en gestion le coût des mesures générales.

b) La mesure des performances

(n°16/2005) Même si la situation est encore loin d'être satisfaisante, des progrès ont été faits au regard de la mesure de l'efficacité. La plupart des ministères ont renforcé les indicateurs de résultat (repris dans les PAP pour 2007), dont beaucoup sont désormais assortis, pour partie, de valeurs chiffrées en réalisation, en prévision et en cible.

(n°18/2005) S'il arrive que les indicateurs choisis ne soient pas directement corrélés à l'action des services de l'Etat ou à l'action des opérateurs, leur pertinence a été améliorée en 2006, notamment grâce à un lien plus étroit avec l'activité des services.

(n°20/2005) On relève également une plus grande cohérence entre les objectifs et les indicateurs, à laquelle ont contribué en 2006 les documents de politique transversale.

(n°7/2003 et 8/2004) Enfin, l'évaluation des dispositifs de soutien se met progressivement en place, même si elle doit encore être affinée.

c) Les frais de justice

Les précédents rapports de la Cour (2003, 2004, 2005) montraient une absence de maîtrise des dépenses pour frais de justice. Le passage à la LOLF (la dotation prévue pour les frais de justice est désormais limitative) et les actions entreprises pour mieux les contrôler, comme le plan de maîtrise de la dépense de la Chancellerie, ont modifié la situation et la dépense paraît avoir été contenue ; toutefois, l'indisponibilité de données précises sur le montant des reports de charges sur l'exercice 2007 ne permet pas de constatations définitives à cet égard.

2 - Certaines recommandations ont été appliquées de façon inégale

a) L'intégration des organismes à la démarche de performance

(n°10/2005) La conclusion de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens avec les organismes jouant un rôle significatif dans la mise en œuvre des programmes est encore insuffisante. Cette démarche est en cours dans certains ministères et appelle des prolongements dans d'autres (au ministère de l'Agriculture par exemple), mais reste parfois trop limitée (c'est le cas au ministère de l'Intérieur).

b) Les budgets opérationnels de programme

(n°14/2005) La réflexion engagée par la majorité des ministères sur la « masse critique » des BOP a permis de réaliser des progrès, grâce notamment, quand la structuration géographique des services ou la répartition de l'activité s'y prête, à la constitution de BOP régionaux (comme pour la mission *Administration générale et territoriale de l'Etat*). Ces progrès devront être poursuivis.

c) Recommandations relatives à la définition de la stratégie

(n°7/2005) La plupart des ministères ont formalisé un processus d'élaboration et d'actualisation des orientations stratégiques en concertation avec les principaux responsables. Le plus souvent, cette concertation a lieu lors de la négociation du contrat pluriannuel de performances (dans le cadre de la *MIES*) ou de la préparation des programmes annuels de performances (comme au ministère de la **Culture et de la communication**).

Au **MINEFI**, les contrats de performance conclus par la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique ont précédé l'engagement d'une démarche plus concertée en vue de la définition d'une approche stratégique. Celle-ci se développe presque exclusivement au niveau des programmes - voire à un niveau inférieur - et elle varie fortement, dans sa forme comme dans le nombre des orientations retenues, qui ne traduisent pas une véritable hiérarchisation des priorités.

(n°8 et 9/2005) Certains PAP indiquent clairement les priorités stratégiques (celui de l'*Enseignement scolaire*, par exemple), d'autres non. De plus, certains ministères accordent encore trop peu de place à la présentation des priorités stratégiques au niveau de la mission (tel est le cas, par exemple, pour les missions *Ecologie* et *Transports*).

d) Le calibrage des crédits en loi de finances initiale

La Cour a recommandé de manière répétée qu'il soit mis fin aux anomalies constatées dans la fixation des dotations de la LFI : sous-estimations manifestes (rapports 2003/2004/2005 sur les décrets d'avance), surestimations significatives (11/2003 et 10/2004), voire soustraction pure et simple à la discussion sur le projet de loi de finances (rapport 2004 sur les décrets d'avance).

Les recommandations de la Cour ont été en général suivies d'effet. Au ministère de la **Défense**, la provision OPEX a été partiellement remise à niveau dans les lois de finances pour 2006 et 2007.

Toutefois, plusieurs dotations demeurent sous-estimées, ou non dotées, notamment au titre des missions *Solidarité et intégration* (allocation de parents isolés, allocation aux adultes handicapés, aide médicale d'Etat, notamment), *Agriculture* (Fonds national de garantie des calamités agricoles, en particulier) et *Outre-mer* (aides à l'emploi portées par le FEDOM).

3 - Certaines recommandations ont été peu ou pas appliquées

a) Les modalités de la régulation budgétaire

(n°40/2005) Le fait que le montant de la réserve de précaution soit désormais connu dès le stade de la loi de finances, conformément à la LOLF, a permis aux gestionnaires, en 2006, de bénéficier d'une plus grande prévisibilité des moyens qui leur étaient alloués. Cependant, les modalités de la mise en réserve et sa répartition n'ont pas toujours été définies en concertation avec les responsables de programme. De plus, la réserve de 5 % prévue en loi de finances 2006, appliquée de manière uniforme, n'a souvent pas permis de prendre en compte la situation réelle des dotations.

b) Le positionnement des responsables de programmes

(n°12/2005) L'organisation des relations des responsables de programme avec les secrétaires généraux, les directeurs des affaires financières ou les directeurs des ressources humaines a été améliorée dans beaucoup de ministères. Les restructurations récentes opérées par décret ou par circulaire répondent à cet objectif.

(n°11/2005) Mais la notion de responsable de programme n'a toujours pas donné lieu à une définition précise au plan interministériel, (même si une réflexion a été engagée sur ce point à l'initiative du Minéfi) et certains responsables continuent de rencontrer des difficultés de positionnement.

c) La nécessaire réflexion sur les effectifs du ministère de l'Emploi

(n°16/2004) Le ministère n'a pas encore donné suite à la recommandation de la Cour, qui l'invitait à engager une réflexion sur les incidences, pour ses effectifs, de la décentralisation de la formation professionnelle, d'une part, de l'externalisation croissante de la gestion des dispositifs d'aide à l'emploi au bénéfice des opérateurs, d'autre part.

Principales recommandations de la Cour citées dans l'analyse ci-dessus¹⁷⁷

2003

1. **Recommandation 6/2003 (et 7/2004) :** « La Cour recommande à nouveau 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 ».
2. **Recommandation 7/2003 (et 8/2004) :** « La Cour recommande que l'évaluation des dispositifs de soutien soit renforcée, afin de mieux mesurer l'impact et d'apprécier l'adéquation des moyens mis en oeuvre aux objectifs visés ».
3. **Recommandation 11/2003 (et 10/2004) :** « La Cour recommande, 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 ; d'autre part, d'établir la dotation proposée au vote du Parlement en prenant mieux en considération les prévisions de reports ».

2004

4. **Recommandation 16/2004 :** « 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'aide à l'emploi au bénéfice des opérateurs ».

2005

5. **Recommandation 7/2005 :** « Formaliser dans chaque ministère un processus d'élaboration et d'actualisation des orientations stratégiques reposant sur la concertation des principaux responsables et l'implication du ministre et appuyé sur le développement d'une capacité de réflexion prospective ».

177) Les recommandations sont classées par année de référence et par numéro.

6. **Recommandation 8/2005** : « Définir les priorités stratégiques au niveau de chaque mission, qu'elle soit ministérielle ou interministérielle ».
Recommandation 9/2005 : « Rappeler les priorités stratégiques de la mission et du programme dans les projets annuels de performances et les rapports annuels de performances et y indiquer les moyens (crédits et personnels) qui leur sont alloués ».
7. **Recommandation 10/2005** : « Développer dès 2006 la conclusion de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens avec les organismes jouant un rôle significatif dans la mise en œuvre des programmes ».
8. **Recommandation 11/2005** : « Définir de façon plus précise la notion clé de responsable de programme : conditions de nomination, capacité à signer des actes juridiques par délégation de leur ministre (ainsi que l'articulation de cette capacité avec celle des directeurs du ministère). Ces précisions pourraient faire l'objet ultérieurement d'un texte ».
9. **Recommandation 12/2005** : « Mieux organiser les relations des secrétaires généraux des ministères avec les directeurs des affaires financières, les directeurs des ressources humaines et les responsables de programme ».
10. **Recommandation 14/2005** : « A partir des premiers retours d'expérience de la gestion 2006, chercher à apprécier en fonction de la nature des crédits des programmes en cause la notion de « masse critique » d'un BOP, tant en ETP qu'en crédits de paiement, et en tirer des conséquences sur la cartographie des BOP en 2007 en réduisant le nombre et en positionnant les budgets opérationnels à des niveaux qui garantissent une suffisante surface financière ».
11. **Recommandation 16/2005** : « Assortir l'ensemble des indicateurs de résultat présentés dans les PAP du projet de loi de finances pour 2007 de valeurs chiffrées en réalisation, en prévision et en cible, et argumenter la fixation de ces dernières ».
12. **Recommandation 18/2005** : « Choisir des indicateurs directement corrélés à l'action des services de l'Etat ».
13. **Recommandation 20/2005** : « La Cour recommande que les documents de politique transversale conduisent à mettre en cohérence les objectifs et les indicateurs figurant dans les programmes qui les composent, de manière à permettre une vision consolidée de la performance ».

14. **Recommandation 37/2005** : « La détermination du montant des crédits de rémunération présentés au vote du Parlement doit tenir compte de l'ensemble des mesures salariales décidées ou prévues avant l'adoption définitive de la loi de finances ».
15. **Recommandation 40/2005** : « La Cour recommande que les modalités de la mise en réserve et sa répartition soient définies en concertation avec les responsables de programme et d'éviter des procédures budgétaires de mises en réserve indifférenciées et que l'exercice de la régulation budgétaire soit complété par un réexamen systématique, service par service, des dépenses jugées incompressibles, qui seul permettra que la régulation ne se traduise pas par des mesures pérennes d'économie budgétaire ».
16. **Recommandation 42/2005** : « Compte tenu de l'enjeu que représente l'évolution des dépenses de personnel en vue d'une maîtrise des dépenses publiques, l'information apportée au Parlement dans le cadre des lois de finances devrait être sensiblement améliorée. Pour chaque département ministériel, devrait être systématiquement présenté le rapprochement entre l'évolution du nombre d'ETPT et celle du nombre des départs en retraite, ainsi que celle du nombre total des départs définitifs, tous motifs confondus ».

Rapports sur les décrets d'avance

17. **Recommandations de 2003/2004/2005** : « Une sous-estimation manifeste et répétée des crédits présentés au vote du Parlement caractérise une entorse au principe de sincérité de la loi de finances ».
18. **Recommandation de 2004** : « La pratique récurrente du ministère de l'agriculture qui consiste à soustraire à la discussion sur le PLF les crédits relatifs à la politique d'indemnisation, en renvoyant à un article du collectif budgétaire l'inscription des crédits nécessaires et en induisant un report systématique et intégral des crédits sur l'exercice suivant, altère significativement la sincérité des lois de finances ».

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

J'ai pris connaissance de vos analyses avec intérêt. Je n'ignore pas que celles-ci ont été effectuées dans un contexte rendu difficile par les imperfections observées dans la restitution des données de l'exécution. Je tiens cependant à souligner que mes services s'attacheront à tirer les leçons des problèmes identifiés, liés pour une large part à l'incidence de la première année de mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les systèmes d'information, de manière à garantir à la Cour, dès l'année prochaine, une mise à disposition des données de l'exécution plus précoce.

Sans reprendre ici les réponses adressées par mes services, dont vous trouverez en annexe de ce courrier les plus importantes, je souhaite appeler votre attention sur trois points.

Une amélioration du déficit budgétaire

Le rapport témoigne de la poursuite du redressement de nos finances publiques en 2006. La réduction du déficit l'année dernière est le fruit d'une politique budgétaire marquée par des efforts de maîtrise de la dépense, conduits sur la durée, qui sont appelés à être poursuivis et amplifiés.

Pour la quatrième année consécutive, la dépense a été contenue dans la limite du plafond voté par le Parlement. La stabilisation en volume des dépenses de l'Etat s'inscrit ainsi, de manière inédite, dans la durée.

Les recettes, pour leur part, ont connu une évolution particulièrement dynamique, portée par la croissance de l'activité.

Je souhaite souligner que l'écart important entre les prévisions de la loi de finances initiale, modifiées par la loi de finances rectificative, et les recettes effectivement recouvrées traduit moins une défaillance critiquable dans la prévision que l'effet de la volatilité de certaines recettes, notamment l'impôt sur les sociétés.

La dynamique de ce dernier impôt s'est trouvée confortée, au demeurant, par la modification du régime de versement des acomptes touchant les sociétés d'un chiffre d'affaires de plus de 1 Md€, qui, loin de constituer une simple mesure d'anticipation de recette, répond à l'objectif d'une meilleure adéquation des recouvrements aux bénéfices effectivement réalisés.

Au total, la stricte maîtrise des dépenses, conjuguée à l'affectation de l'intégralité des surplus de recettes fiscales au désendettement, permet, au total, d'atteindre un niveau de déficit budgétaire qui stabilise, pour la première fois depuis longtemps, le niveau de la dette publique.

Une mise en œuvre de la LOLF satisfaisante

L'année 2006 a constitué le premier exercice au cours duquel la LOLF a servi de cadre de gestion à l'ensemble des services de l'État, acteurs de la réforme budgétaire, dont je rejoins la Cour pour saluer la mobilisation exceptionnelle.

Naturellement, comme pour tout premier exercice, des difficultés d'apprentissage ont été rencontrées, des imperfections ou des lacunes identifiées. Nous devons donc nous inscrire dans une démarche de progrès constant et d'améliorations graduelles. Je n'en garde pas moins la conviction que la première année de mise en œuvre de la LOLF est une réussite.

La rénovation des modalités de mise en réserve des crédits, en application du nouvel alinéa 4° bis de l'article 51 de la LOLF, gage de visibilité pour les gestionnaires, et la souplesse de gestion accordée aux responsables de programmes ainsi qu'aux responsables de budgets opérationnels marquent une profonde rupture avec les conditions d'exécution budgétaire passées. Votre projet de rapport souligne à bon droit que la fongibilité asymétrique a reçu un début d'application en 2006, pour des montants significatifs, qui attestent du bon accueil fait à cette nouveauté emblématique des facilités de gestion offertes par la LOLF.

Au vu de l'expérience accumulée au cours de la gestion passée, une meilleure définition des procédures et du rôle des différents acteurs dans la chaîne d'exécution de la dépense devient possible. Des réponses, en particulier sur le positionnement et les compétences du responsable de programme, sont actuellement soumises à la concertation interministérielle.

Les leviers d'action donnés aux gestionnaires impliquent, en contrepartie, un engagement de leur part sur la réalisation des objectifs de performance qui leur sont assignés dans les projets annuels de performance. Les rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement qui sera prochainement déposé permettront, de ce point de vue, de juger des résultats atteints en 2006.

Il conviendra de poursuivre les efforts pour approfondir la démarche de performance dans laquelle les ministères se sont beaucoup impliqués. Des progrès significatifs peuvent déjà être notés dans la définition des objectifs et le renseignement de la valeur des indicateurs figurant dans les projets annuels de performances joints au projet de loi de finances pour 2007.

Des outils de pilotage à améliorer

La Cour s'interroge sur les limites de la signification du respect de la norme de dépense en 2006 en mettant en avant plusieurs facteurs qui, à ses yeux, sont de nature à relativiser le constat d'une stricte stabilité des dépenses.

Elle estime ainsi que le montant des dépenses budgétaires devrait être majoré de l'avance supportée par le Crédit foncier de France au titre des primes d'épargne logement versées aux établissements bancaires (495 M€) et des pertes nettes résultant des opérations de rachat de dettes par l'Etat (99 M€).

Je ne partage pas cette analyse. Dans le premier cas, elle reviendrait à requalifier une dette d'exploitation courante particulière en dépense budgétaire en dehors de toute procédure régulière d'engagement et de paiement sur des crédits votés par le Parlement. Dans le second cas, elle méconnaîtrait sinon la lettre du moins clairement l'esprit des dispositions de la LOLF en ce qui concerne la distinction entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie.

J'adhère, en revanche, à la suggestion de la Cour de bâtir un référentiel partagé définissant le champ de la comptabilité budgétaire ainsi que les principales règles l'encadrant. Ce référentiel, dont mes services viennent d'engager les travaux, permettra d'avoir une lecture commune d'opérations dont le traitement fait parfois débat entre nous.

Ainsi que le relève la Cour, l'évolution du montant des charges à payer et des dettes non financières constituera une information utile, complémentaire à la comptabilité budgétaire, dès lors que sa fiabilité sera davantage assurée qu'elle ne l'est aujourd'hui. Des progrès devront être réalisés en ce sens par les gestionnaires.

Enfin, le développement consacré par la Cour à l'élargissement de la définition de la norme de dépense rejoint l'esprit des travaux auxquels mon ministère a largement contribué dans le cadre du conseil d'orientation des finances publiques. Le périmètre précis d'une norme de dépense renouée demande, cependant, à être expertisé dans le détail, afin qu'il reste compatible avec les outils disponibles pour le suivi et le pilotage en exécution.

En ce sens, je suis réservé sur la mesure de l'évolution des dépenses de l'Etat réalisée par la Cour, suivant des périmètres qui m'apparaissent parfois contestables.

L'élargissement de la norme de dépenses de l'Etat

La Cour remarque que la norme de dépenses ne couvre qu'une partie des dépenses de l'Etat et propose de l'élargir à d'autres composantes.

Réponse :

Il convient de rappeler que la norme n'a pas vocation à retracer de la façon la plus précise qu'il soit l'évolution des dépenses de l'Etat : pour ce faire, il existe trois types de comptabilités (budgétaire, générale, nationale).

La norme de dépenses permet à un gouvernement de se fixer un objectif de dépenses, déconnecté de l'évolution des recettes, et de justifier du respect de cet objectif.

Partant de cette définition, l'extension de la norme de dépenses est souhaitable, mais les propositions de la Cour méritent une analyse au cas par cas. En effet, afin de ne pas affaiblir la norme de dépenses, il est indispensable d'y inclure des opérations prévisibles et contrôlables, afin qu'un gouvernement puisse prendre le cas échéant les mesures nécessaires à son respect.

Les financements extrabudgétaires. La Cour avance trois sujets :

- ***la comptabilisation en compte de tiers des subventions versées au titre des fonds structurels européens pour les opérations dont l'Etat n'est pas maître d'ouvrage:*** *la Cour convient elle-même qu'il ne faut pas les inclure dans la norme.*
- ***la couverture par emprunt de certaines charges supportées par les opérateurs de l'Etat et les avances de trésorerie :*** *sur le fond le recours à l'emprunt des opérateurs de l'Etat ne peut être inclus dans la norme dans la mesure où il serait délicat de dissocier ceux qui ont vocation à être couverts par l'Etat ou par d'autres ressources. Lorsqu'ils ont vocation à être couverts par l'Etat, des crédits seront ouverts par la suite, pesant ainsi sur une norme ultérieure. C'est le cas de l'emprunt du CNASEA de 56 M€ en 2006 : des crédits ont été ouverts en LFI 2007 afin de couvrir cet emprunt. Dans le cas de l'ONIEP, l'emprunt de 160 M€ a été couvert par des crédits en LFR 2006 et pèse ainsi sur la norme 2006.*
- ***le prélèvement sur les SACI d'un montant total de 500 M€ n'a été affecté qu'à hauteur de 250 M€ aux organismes HLM¹⁷⁸ (et non 350 tel qu'indiqué par la Cour). Ce montant ne peut pas être considéré comme une dépense de l'Etat puisqu'il s'agit d'un transfert entre deux entités en dehors du cadre des administrations publiques.***

¹⁷⁸) 150 M€ a été affecté au FNAL et 100 M€ à l'ANRU.

Le solde des comptes de commerce et des opérations monétaires. Le caractère peu prévisible de ces comptes rendrait la norme peu pilotable et l'affaiblirait par conséquent.

Les dépenses des comptes spéciaux. L'inclusion des dépenses des CAS correspondant à l'affectation de recettes à une politique publique dans la norme de dépenses pourrait être envisagée. En revanche, les CAS pensions, participations financières de l'Etat et immobilier répondent à des logiques différentes et leurs dépenses ne devraient par conséquent pas être intégrées à la norme.

- *Le CAS pensions : seule la contribution de l'Etat au CAS pensions reflète réellement les dépenses de pension de l'Etat. En outre, si le CAS pensions devait être intégré à la norme, cette contribution serait comptée deux fois dans le périmètre de la norme.*
- *Le CAS Participations financières de l'Etat dont les dépenses se rattachent à des opérations de bilan : désendettement, participation dans des entreprises.*
- *Le CAS immobilier : l'inclusion des dépenses du CAS immobilier dans la norme de dépense conduirait à ce que les dépenses de l'Etat augmentent lorsque les ministères acquièrent des immeubles moins coûteux, ce qui n'aurait pas de sens.*

Les affectations de recettes :

Les affectations de recettes peuvent effectivement se substituer à de la dépense budgétaire et pourraient être prises en compte dans le calcul de la norme. Cependant, les chiffres avancés par la Cour (172,8 Md€ de ressources affectées en 2007) incluent les recettes sociales (CSG par exemple) et locales (taxe de mise en circulation et d'immatriculation des véhicules par exemple). Inclure l'évolution de la CSG dans la norme de dépenses de l'Etat n'aurait pas de sens. Une solution simple et non arbitraire pourrait consister à intégrer à la norme tout nouveau transfert de recettes l'année où ce transfert a lieu.

Les remboursements et dégrèvements (R&D). Il n'est pas souhaitable d'inclure les remboursements et dégrèvements dans la norme pour plusieurs raisons.

La Cour distingue à juste titre, parmi les « R&D », les opérations liées à la mécanique de l'impôt et celles s'inscrivant dans le cadre de politiques publiques. Les opérations que recouvrent ces concepts demandent cependant à être précisées.

Si elle doit bien intégrer les crédits de TVA non imposables et les ANV mentionnés, la première catégorie doit également inclure certains dispositifs comme le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée de la TP. A l'inverse, elle ne doit pas inclure l'ensemble des restitutions d'IS. Ainsi, les

restitutions au titre de dépenses fiscales sur l'IS, tel le « crédit d'impôt recherche », ne relèvent à l'évidence pas de la même catégorie. Toutefois, les systèmes informatiques actuels ne permettent pas de distinguer, au sein des restitutions d'IS, celles résultant de la mécanique fiscale et celles correspondant à des politiques publiques.

La notion de R&D semble donc peu adaptée à leur prise en compte dans la norme. La question spécifique de l'inclusion de la PPE pourrait être posée, mais dans le cadre d'une réflexion plus globale sur la nature de la PPE et son mode de comptabilisation. En effet, comme la Cour l'indique, seule une partie de la PPE (et des autres crédits d'impôts) est retracée par les R&D. Or rien ne permet de penser que l'évolution de cette part est proportionnelle à celle du coût global du dispositif. En d'autres termes, le principe de sincérité impose de recourir plutôt à la notion de « dépense fiscale », qui seul permet d'appréhender l'évolution réelle du coût pour l'État des dispositifs.

L'inclusion des dépenses fiscales dans la norme pose des difficultés

Comme la Cour le note avec justesse, les difficultés méthodologiques du chiffrage des dépenses fiscales ne permettent pas d'envisager de lui appliquer une norme d'évolution. En outre, compte tenu du caractère évaluatif, « non pilotable » en cours d'année, de crédits dont le montant « constaté », lorsqu'il existe, n'est au mieux connu qu'au cours de l'année N+1, c'est le principe même d'une norme sur les dépenses fiscales qui paraît devoir être écarté, ce que confirment les pratiques en la matière de nos partenaires étrangers.

Indicateur d'exactitude de la prévision de recettes

La Cour a établi, pour chacun des grands impôts, deux indicateurs afin d'apprécier la qualité de la prévision des recettes fiscales. Le premier indice rapporte la qualité de la prévision à la variabilité intrinsèque de l'impôt. Il est calculé en divisant le pourcentage d'écart à la prévision par le taux de progression de la recette fiscale. Plus l'indice est proche de zéro, meilleure est la prévision. Lorsque l'indice est supérieur à 1, la prévision est de moins bonne qualité. Si l'évolution du produit ou le décalage de prévision est inférieur à 1 %, l'indice est corrigé pour éviter que sa signification ne soit faussée. Par construction, c'est cette limite de 1 %, qui est retenue et non le chiffre réel d'évolution ou d'écart à la prévision. Ainsi constitué, l'indice de qualité globale des prévisions de recettes fiscales est de 2,8 pour 2006.

Le second indice permet de pondérer le premier, en évaluant l'impact moyen des décalages à la prévision : le ratio d'impact de la prévision. Celui-ci rapporte le décalage total constaté en valeur absolue, soit 20,7 Md€, aux données prises en compte dans le budget initial (et non par rapport au solde de ces décalages, qui est de 10,1 Md€¹⁷⁹).

Réponse :

La pertinence des indicateurs proposés est contestable :

- ***L'indicateur varie en fonction des différentes phases du cycle économique :*** la prévision de recettes fiscales dépend notamment des prévisions économiques sous-jacentes. Lorsque la conjoncture économique n'est pas orientée favorablement, l'évolution des bases taxables est faible et le dénominateur aura d'autant plus tendance à être faible, et, par là même, l'indicateur à être élevé.

En outre, au regard de l'expérience passée, il est possible de constater que les erreurs de prévision ont été généralement provoquées par les changements de phase du cycle économique. L'indicateur ne permet donc pas de procurer une vision homogène des différentes phases du cycle économique.

- ***La prévision de recettes fiscales est liée, pour partie, à des prévisions faibles d'actifs qui sont par nature extrêmement complexes :*** certaines recettes de l'État (CSG capital, TVA des produits pétroliers), liées à l'évolution des valeurs des actifs économiques, ne sont pas aisées à prévoir car elles dépendent principalement des anticipations des acteurs économiques. Par exemple, si le cours du pétrole chute, l'inflation sera mécaniquement faible et l'évolution de la consommation en valeur, base principale des emplois taxables de la TVA, sera faible.

L'indicateur proposé ne paraît pas pertinent en pratique :

- ***Si la base taxable n'augmente pas en prévision (évolution de 0%), l'indicateur ne pourra pas être calculé (du fait d'une division par 0) ou donnera une erreur infinie.***
- ***enfin, l'« indice de qualité globale des prévisions », qui est le rapport entre deux grandeurs non comparables dont chacune est la mesure d'une variation à périmètre non constant ne saurait être considéré comme un indicateur de qualité.***

179) 6,1 Md€ par rapport aux chiffres de LFR.

La régulation des crédits

La Cour regrette l'application à tous les programmes d'une mise en réserve uniforme des crédits qu'elle considère comme inappropriée, en particulier lorsqu'il s'agit de programmes portant exclusivement ou principalement des dépenses obligatoires.

Réponse :

Les modalités de mise en réserve des crédits sont prévues par la LOLF en son article 51 alinéa 4bis. Il y est précisé que des taux différenciés aux crédits de dépenses de personnel et des autres dépenses sont appliqués transversalement aux programmes dotés de crédits limitatifs.

L'application de cette règle a été aménagée dès la gestion 2006, première année de mise en œuvre de l'alinéa 4bis, pour tenir compte des contraintes pesant sur les programmes visés par la Cour. Pour les programmes d'intervention sur lesquels l'Etat ne dispose pas de pouvoir discrétionnaire d'attribution, il a été indiqué dès le stade du PLF que « les crédits mis en réserve ont vocation à être libérés au cours de l'exercice, sauf évolution favorable ». Cet aménagement est significatif dans la mesure où il a concerné le quart des crédits mis en réserve sur les autres titres en 2006. Il a en outre été réalisé de façon transparente vis-à-vis des gestionnaires puisque la liste des programmes concernés a été communiquée dans la circulaire relative à la mise en œuvre de la régulation en décembre 2005.

Un pas supplémentaire a été franchi en gestion 2007 avec la prise en compte de la capacité contributive effective des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs, qui financent en partie des dépenses de personnel de même nature que celles du titre 2 de l'Etat. La réduction de la mise en réserve appliquée aux subventions pour charges de service public est proportionnelle à la part de dépenses de personnel dans le budget de l'opérateur que ces charges contribuent à financer.

Le résultat en trésorerie

Réponses :

A) Les ressources et charges de trésorerie

Au regard de la définition des charges et ressources budgétaires et de trésorerie, la Cour des comptes estime que les pertes et profits induits par les rachats de titres d'Etat effectués par l'Etat ou par la Caisse de la dette publique doivent être comptabilisés comme des opérations budgétaires et non comme des opérations de trésorerie.

En application de l'article 25 de la LOLF, les ressources et charges de trésorerie incluent les primes et décotes à l'émission. L'esprit de la LOLF conduit à étendre cette définition, par cohérence, aux pertes et profits induits par les rachats : le législateur organique a, en effet, retenu une conception extensive des opérations de trésorerie, en cohérence avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel. D'un point de vue financier et économique, les primes et décotes d'une part, les pertes et profits d'autres part renvoient d'ailleurs à la même réalité, y compris patrimoniale. De surcroît, à l'instar des primes et décotes, les pertes et profits sont l'accessoire des opérations de rachats, qui relèvent des opérations de trésorerie. Enfin, une classification budgétaire des pertes et profits sur rachat pourrait conduire à la génération de dépenses ou recettes budgétaires sans fondement.

Sur le plan méthodologique, il est à noter que l'estimation faite par la Cour des comptes de la minoration du déficit budgétaire (99 M€ au titre de 2006) repose sur une méthode consistant à rapporter le prix du rachat au pair, contrairement aux recommandations faites par la Cour plus loin dans son analyse. Cette incohérence souligne bien les difficultés que pose la méthode de calcul des pertes et profits sur rachats préconisée par la Cour.

La Cour des comptes estime que le fondement juridique et politique du provisionnement budgétaire des charges d'indexation sur titres d'Etat (OATi, OAT€i, BTAN€i) a disparu.

Aucun élément ne laisse penser, aujourd'hui, que le Parlement souhaiterait revenir sur ce dispositif mis en œuvre à sa demande. Or, le provisionnement de la charge d'indexation était une condition de l'acceptation par le Parlement du recours aux OATi. La commission des finances de l'Assemblée nationale avait ainsi noté dans son rapport sur la loi portant DDOEF qui créait les obligations indexées sur l'inflation : « Par rapport à une obligation classique (à taux fixe), l'émission d'une obligation indexée se traduit donc par une diminution de la dépense budgétaire, illusion d'optique qui ne correspond malheureusement pas à une moindre charge pour l'Etat. En ce sens, l'émission de titres indexés par l'Etat est susceptible de remettre en cause la sincérité de l'équilibre budgétaire présenté chaque

année en projet de loi de finances. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur général (...), il semble que le gouvernement prévoit d'instaurer un mécanisme de provisionnement budgétaire des charges liées à l'indexation (...). La sincérité budgétaire serait ainsi préservée ». Un abandon unilatéral de ce mécanisme pourrait conduire le Parlement à revenir sur son autorisation d'utiliser cet instrument financier qui est une composante essentielle du financement de l'Etat.

Un tel abandon serait de surcroît inopportun sur le plan de la transparence budgétaire : le mécanisme de provisionnement, introduit en loi de finances initiale pour 2000, reste une contribution importante à la sincérité de la présentation de l'équilibre budgétaire. Il permet, en effet, d'éviter la débudgétisation d'une fraction significative de la charge liée à l'émission d'obligations indexées qui résulterait d'un traitement de l'indexation comme une pure opération de trésorerie. L'introduction par la LOLF d'une présentation en comptabilité générale permet certes d'apporter un éclairage nouveau à la présentation budgétaire, mais ne se substitue pas à celle-ci.

Sur un plan juridique, il n'existe pas d'objection de principe à la demande de la Cour de renouveler la base juridique de ce dispositif.

La Cour des comptes estime que les ressources et charges de trésorerie sont définies, de manière limitative, à l'article 25 de la LOLF et n'incluent pas les prêts de trésorerie pratiqués par l'Agence France Trésor. Ces derniers relèveraient donc des ressources et charges budgétaires.

Ces conclusions sont contraires au texte même de la loi organique. La LOLF définit, en effet, les opérations de trésorerie aux articles 25 et 26, dont il faut combiner la lecture, alors que la Cour des comptes fait abstraction de l'article 26. L'article 25 dispose ainsi que « les ressources et les charges de trésorerie de l'Etat résultent des opérations afférentes au mouvement des disponibilités de l'Etat, à l'escompte et à l'encaissement des effets de toute nature émis au profit de l'Etat, à la gestion des fonds déposés par des correspondants, ainsi qu'à l'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et autres dettes de l'Etat ». L'article 26 de la LOLF complète les dispositions de l'article 25 en précisant les conditions dans lesquelles sont effectuées les opérations de trésorerie. Indirectement, il éclaire la notion de mouvement des disponibilités de l'Etat en lui assimilant celle de placement des disponibilités de l'Etat. Les prêts de trésorerie, qu'il s'agisse de dépôts en blanc ou de prises en pension, sont donc doublement couverts par la LOLF : en fonction de la situation de trésorerie de l'Etat (positive ou négative), ils relèvent soit du placement des disponibilités de l'Etat (art. 26 LOLF), soit de la gestion des fonds déposés par les correspondants du Trésor (art. 25 LOLF).

Cette interprétation est d'ailleurs indirectement celle retenue par le Conseil constitutionnel. Ce dernier n'a ainsi jamais censuré les dispositions de l'article d'équilibre des lois de finances, comportant les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat et évaluant les ressources et charges de trésorerie dans un tableau de financement. Or ces autorisations visent explicitement les « opérations de pension sur titres d'Etat et de dépôts des liquidités sur le marché interbancaire ».

*

Contrairement au jugement de la Cour, il n'apparaît pas que le suivi comptable des opérations de trésorerie est défaillant.

Au regard du suivi comptable, la Cour des comptes indique que, selon l'article 29 de la LOLF, les ressources et les charges de trésorerie devraient être imputées à des comptes de trésorerie par opérations, mais qu'aucun suivi comptable particulier n'a encore été mis en place.

Cette analyse n'est pas partagée, car ces opérations sont identifiées dans la comptabilité en application du référentiel comptable (normes et instructions comptables) d'une manière qui nous paraît conforme à la loi organique. L'ensemble des opérations de trésorerie sont retracées en comptabilité générale selon les différentes catégories prévues par la LOLF : mouvements de disponibilités (virements, prélèvements,...), escompte et encaissement des effets de toute nature (effets de commerce...), gestion des fonds des correspondants, émission, conversion, gestion et remboursement des emprunts et autres dettes de l'Etat. Les livres 4 et 7 des instructions comptables de l'Etat fournissent tous les éléments détaillés des règles de gestion comptables relatives à ces opérations.

Il a néanmoins été indiqué à la Cour la possibilité d'examiner les aménagements qui pourraient être apportés pour améliorer encore le suivi des opérations de trésorerie.

Au regard de la convention du 28 novembre 2006, qui précise les modalités de prise en charge par le Crédit foncier de France (CFF) du versement des primes d'épargne logement, la Cour des comptes assimile ce dispositif à un emprunt de trésorerie et demande son intégration dans le tableau de financement de l'Etat.

Ce dispositif est une dette d'exploitation et non une dette financière, comme indiqué à la Cour des comptes dans le cadre des travaux de certification des comptes de l'Etat. Il n'a ainsi donné lieu à aucun flux de trésorerie entre le Crédit foncier de France et l'Etat. Dès lors, il n'apparaît pas justifié de le retracer dans le tableau de financement, de même que les autres dettes d'exploitation sont exclues de ce tableau, conformément à l'article 34 de la LOLF. De fait, l'opération est retracée dans les comptes de l'Etat en classe 4.

La Cour considère également que le dispositif de financement des primes recouvre une contraction d'opérations de caisse de sens contraire, qui auraient dû trouver une traduction en comptabilité budgétaire. Il convient de rappeler que le montant de la dépense afférente au paiement des primes épargne logement, constatée en comptabilité budgétaire, doit nécessairement correspondre à une dépense régulièrement engagée et payée sur des crédits ouverts en loi de finances.

Conformément à la convention conclue entre l'État et le CFF en date du 17 décembre 1992, le CFF assure en effet, pour le compte de l'État, le versement des primes à leurs bénéficiaires. Le décalage entre le paiement des primes par le CFF et le crédit, par l'État, du compte de fonctionnement retraçant les opérations relatives aux primes, peut créer temporairement un écart, dont les modalités de gestion sont précisées par une lettre du Président du directoire du CFF en date du 28 novembre 2006. Afin de limiter le coût de portage de la dépense afférente aux primes d'épargne logement, ce courrier prévoit en particulier que cet écart ne doit pas dépasser un milliard d'euros.

Il n'y a pas lieu de distinguer ce décalage de paiement des avances que d'autres créanciers ou fournisseurs peuvent être amenés à consentir à l'État en cas de retard de paiement.

En conséquence, seules les dépenses effectivement payées sur des crédits ouverts au titre de l'exercice 2006 (1 410 M€, dont 1 190 M€ ouverts en loi de finances de l'année et 220 M€ en loi de finances rectificative) peuvent être comptabilisées en charges budgétaires de l'exercice 2006.

B) Le tableau de financement

Il est exagéré d'affirmer que le tableau de financement est établi sans référentiel comptable approprié et sans raccordement avec les systèmes d'information budgétaire et comptable.

Le tableau de financement retrace les flux de trésorerie ayant concouru à l'équilibre financier de l'Etat. Il n'a pas pour objet de retracer son équilibre comptable tel qu'il ressort de la comptabilité générale de l'Etat. Pour autant, l'ensemble des lignes du tableau de financement peuvent être réconciliées avec les données des comptabilités générale et budgétaire, exception faite de celle mesurant le déficit budgétaire en gestion retraité des opérations ayant fait l'objet d'une imputation bancaire mais non d'une imputation budgétaire et comptable (35,3 Mds€), pour laquelle il n'existe pas encore de système d'information adéquat. Cette ligne peut être néanmoins approchée par le biais du déficit budgétaire en gestion (hors FMI et FSC) qui s'établit à 34,7 Md€.

S'agissant des ressources de financement, les conclusions de la Cour des comptes ne paraissent pas appropriées.

Les versements faits par le CFF n'ont pas donné lieu à des flux de trésorerie entre l'Etat et celui-ci et ne sont, par voie de conséquence, pas retracés dans le tableau de financement de l'Etat. Il en est de même pour la reprise de dette de l'EMC, pour laquelle n'est retracé que l'amortissement réalisé en 2006. Il convient de souligner, au surplus, que la date du transfert juridique de la dette n'emporte pas, en elle-même, de conséquence immédiate sur le tableau de financement, comme le démontre la reprise de 2,5 Md€ de dette du Fonds de financement des prestations sociales agricoles, en application de la loi de finances rectificative pour 2005, dont l'incidence ne se traduit dans les flux de trésorerie et, donc, sur le tableau de financement qu'en 2006. A noter enfin que la reprise de dette de l'EMC a pris la forme d'une substitution de débiteurs et non d'un abandon de créance, comme indiqué à tort par la Cour des comptes.

A l'inverse, les charges d'indexation et les pertes et profits sur rachats engendrent des flux de trésorerie qui sont reprises dans le tableau de financement pour les raisons expliquées supra.

La présentation du tableau de financement est conforme à celle retenue en loi de finances initiale pour 2006 et dans les projets annuels de performance du programme charge de la dette et trésorerie de l'Etat depuis 2004. Comme cela a été indiqué à la Cour des comptes, une présentation différente du tableau de financement est envisageable, mais soumise à accord des commissions des finances du Parlement.

ACAM	Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles
ACCT	Agence comptable centrale du Trésor
ACOFA	Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ADEME	Agence pour le développement et la maîtrise de l'énergie
AE	Autorisation d'engagement
AERES	Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transports de France
AFLD	Agence française de lutte contre le dopage
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AFT	Agence France Trésor
AIFE	Agence pour l'informatique financière de l'Etat
AII	Agence de l'innovation industrielle
ALINE	Allocation d'installation étudiante
AMF	Autorité des marchés financiers
AMUE	Agence de mutualisation des universités et établissements
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ANR	Agence nationale pour la recherche
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
ANVAR	Agence nationale de valorisation de la recherche
AP	Autorisation de programmes
APU	Administrations publiques
ASFNE	Allocation spéciale du fonds national pour l'emploi
AUP	Agence unique de paiement
BACEA	Budget annexe « contrôle et exploitation aériens »
BOP	Budget opérationnel de programme
BTAN	Bons du Trésor à intérêts annuels
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CAC	Comptabilité d'analyse des coûts
CAE	Contrat d'accompagnement dans l'emploi
CAS	Compte d'affectation spéciale
CATS	Cessation anticipée d'activité des salariés
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CCEC	Commission consultative d'évaluation des charges
CCP	Contrat pluriannuel de performance

CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDP	Caisse de la dette publique
CEA	Commissariat à l'énergie atomique
CEMA	Chef d'état-major des armées
CES	Conseil économique et social
CFF	Crédit foncier de France
CHORUS	Futur système d'information budgétaire, financière et comptable de l'Etat
CHRS	Centre d'hébergement de réinsertion sociale
CIACT	Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires
CIAP	Comité interministériel d'audit des programmes
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CNAMTS	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNDS	Centre national pour le développement du sport
CNDS	Centre national pour le développement du sport
CNOUS	Centre national des œuvres universitaires et scolaires
COFACE	Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur
COPERNIC	Programme chargé de mettre en place le système relatif au compte fiscal simplifié
CP	Crédits de paiement
CPCO	Centre de planification et de conduite des opérations
CPER	Contrat de plan Etat-régions
CPP	Contrat pluriannuel de performance
CREPS	Centre d'éducation populaire et de sport
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CRR	Commission de recours des réfugiés
CSB	Contribution sur les bénéfices
CTOM	Collectivités territoriales d'outre-mer
DAGEMO	Direction de l'administration générale et de la modernisation des services
DCN	Direction des constructions navales
DDEC	Dotations départementales d'équipement des collèges
DDR	Dotations de développement rural
DEGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DFAE	Direction des Français à l'étranger et des étrangers en France
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique

DGAP	Direction générale du personnel et de l'administration
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGD	Dotation générale de décentralisation
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGE	Dotation globale d'équipement
DGES	Directeur général de l'enseignement supérieur
DGES	Directeur général de l'enseignement supérieur
DGESCO	Directeur général de l'enseignement scolaire
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGI	Direction générale des impôts
DGME	Direction de la modernisation de l'Etat
DGPA	Direction générale du personnel et de l'administration
DGPN	Direction générale de la police nationale
DGS	Direction générale de la santé
DGTPE	Direction générale du Trésor et de la politique économique
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DPT	Document de politique transversale
DPU	Dotation de péréquation urbaine
DRAF	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
DRASS	Direction régionale de l'action sanitaire et sociale
DRES	Dotation d'équipement régional scolaire
DRETEFP	Directeur régional de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle
DRH	Directeur des ressources humaines
DRHACG	Direction des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale (sport)
DSJ	Directeur des services judiciaires
DSNA	Direction des services de la navigation aérienne
DSPRS	Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (ministère de la défense)
EMC	Entreprise minière et chimique
ENAC	Ecole nationale de l'aviation civile
ENIM	Etablissement national des invalides de la marine
EPCS	Etablissement public de coopération scientifique
ETP	Equivalent temps plein
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles

FFIPSA	Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles
FGAS	Fonds de garantie à l'accession sociale
FIV	Fonds d'investissement pour la ville
FMI	Fonds monétaire international
FNADT	Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire
FNCGA	Fonds de garantie des calamités agricoles
FNDS	Fonds national pour le développement du sport
FPRNM	Fonds de prévention des risques naturels majeurs
FRR	Fonds de réserve des retraites
FSC	Fonds de stabilisation des changes
FSE	Fonds social européen
FSRIF	Fonds de solidarité de la région Ile de France
HLM	Habitation à loyer modéré
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche
INDIA	Infocentre national de la dépense et des informations associées
INPES	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSEP	institut national du sport et de l'éducation physique
IR	Impôt sur le revenu
IS	Impôt sur les sociétés
ISF	Impôt sur la fortune
JAI	Justice et affaires intérieures
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LOA	Location avec option d'achat
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LOPJ	Loi d'orientation et de programmation pour la justice
LPM	Loi de programmation militaire
M€	Million d'euros
MCO	Maintien en condition opérationnelle
Md€	Milliard d'euros
MENESR	Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
MIES	Mission interministérielle enseignement scolaire
MILDT	Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie
MINEFI	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
MIRES	Mission de recherche et d'enseignement supérieur
MJSVA	Ministère de la jeunesse, du sport et de la vie associative

OAT	Obligations assimilables du Trésor
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
ODE	Outil informatique de décompte des emplois
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OMP	Opérations de maintien de la paix
ONIEP	Office national interprofessionnel de l'élevage et des productions
OPEX	Opérations militaires extérieures
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAP	Projet annuel de performance
PCS	Plan de cohésion sociale
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
PPO	Pilotage par objectifs
PPTE	Pays pauvres très endettés
PQE	Programme de qualité et d'efficience
RAP	Rapport annuel de performance
RATP	Régie autonome des transports parisiens
RELF	Rapport sur l'exécution des lois de finances
RES	Recensement des équipements sportifs
RFF	Réseau ferré de France
RNB	Revenu national brut
RNIL	Route nationale d'intérêt local
SACI	Société anonyme de crédit immobilier
SAM	Suivi des activités du ministère
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SEITA	Société d'exploitation industrielle des tabacs et des allumettes
SGDN	Services généraux de la défense nationale
SIRH	Systèmes d'information des ressources humaines
SNCF	Société nationale des chemins de fer
SOVAFIM	Société de valorisation foncière et immobilière
SSF	Service de soutien de la flotte
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
UO	Unité opérationnelle