
**RAPPORT SUR LES RÉSULTATS
ET LA GESTION BUDGÉTAIRE
DE L'ÉTAT POUR L'ANNÉE 2007**

	Pages
Délibéré.....	VII
Introduction.....	1
Première partie – Analyse d’ensemble des résultats et de la gestion budgétaire.....	3
Chapitre I – Les résultats de l’exercice 2007.....	5
I - Le résultat budgétaire.....	6
A - <i>L’analyse du solde budgétaire</i>	7
B - <i>Les recettes de l’Etat</i>	16
C - <i>Les dépenses</i>	25
II - Le résultat en trésorerie et la dette.....	36
A – <i>Le tableau de financement</i>	36
B – <i>La dette et la trésorerie de l’Etat</i>	42
III - Le résultat en comptabilité générale.....	45
A – <i>Le résultat patrimonial</i>	45
B - <i>La variation de la situation nette</i>	47
C - <i>Le flux de trésorerie</i>	49
IV - La cohérence des comptes et des résultats	49
A – <i>L’articulation des comptabilités tenues par l’Etat</i> ..	53
B - <i>L’articulation des trois résultats de 2007</i>	53
C – <i>L’apport de la comptabilité générale à la compréhension du résultat budgétaire</i>	56
B – <i>La démarche d’analyse financière</i>	57
Chapitre II – Les conditions générales de l’exécution	61
I - La régularité de la gestion 2007.....	62
A - <i>Des dotations initiales mal calibrées</i>	62
B - <i>Des anomalies dans le recours aux décrets d’avance</i>	65
C - <i>Des irrégularités au regard des principes de la LOLF</i>	66
D – <i>D’autres irrégularités</i>	67

	Pages
II - L'analyse des conditions générales de formation du résultat.....	68
<i>A – La régulation budgétaire.....</i>	68
<i>B – Les opérations de fin de gestion.....</i>	70
Chapitre III – Des nécessaires adaptations de la LOLF..	75
Chapitre IV – L'exécution de certaines catégories de dépenses.....	79
I - La gestion des personnels de l'Etat	80
<i>A - La double gestion des emplois et des crédits en 2007.....</i>	80
<i>B - Organisation budgétaire et gestion des personnels.</i>	85
II - Les dépenses d'investissement.....	88
<i>A – La mise en œuvre de la LOLF.....</i>	88
<i>B – La programmation des investissements.....</i>	90
<i>C– Le gros entretien du parc immobilier.....</i>	91
III - Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales..	93
IV - Les relations Etat / Union européenne (UE).....	96
Deuxième partie – Analyse par mission et par programme.....	99
Chapitre V – Observations générales.....	101
I - La structuration des programmes.....	102
II - Le rôle des responsables de programme.....	106
III - La gestion budgétaire en mode LOLF.....	108
<i>A – Le cadre de préparation et de suivi du budget.....</i>	108
<i>B – Analyse des coûts et contrôle de gestion.....</i>	109
IV - La mesure des performances.....	113

	Pages
Chapitre VI – Missions et programmes du budget général	117
I - Mission Action extérieure de l'Etat.....	118
II - Mission Administration générale et territoriale de l'Etat.....	119
III - Mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales.....	120
IV - Mission Aide publique au développement.....	121
V - Mission Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation.....	122
VI - Mission Conseil et contrôle de l'Etat.....	124
VII - Mission Culture.....	125
<i>A – L'exécution de la mission.....</i>	<i>125</i>
<i>B – Le programme Patrimoines.....</i>	<i>126</i>
VIII - Mission Défense.....	130
IX - Mission Développement et régulation économiques.....	132
X - Mission Direction de l'action du Gouvernement..	133
XI - Mission Ecologie et développement durable.....	134
XII - Mission Engagements financiers de l'Etat.....	136
<i>A – L'exécution de la mission.....</i>	<i>136</i>
<i>B – Le programme Appels en garantie de l'Etat.. ..</i>	<i>138</i>
XIII - Mission Enseignement scolaire.....	140
XIV - Mission Gestion et contrôle des finances publiques.....	142
XV - Mission Justice.....	143
XVI - Missions Médias	144
XVII - Mission Outre-mer.....	145
<i>A – L'exécution de la mission.....</i>	<i>145</i>
<i>B – Le programme Conditions de vie outre-mer. ..</i>	<i>147</i>
XVIII - Mission Politique des territoires	150

	Pages
XIX - Mission Pouvoirs publics	151
XX - Mission Provisions.....	152
XXI - Mission Recherche et enseignement supérieur.... <i>A – L'exécution de la mission.....</i>	153 153
<i>B – Le programme Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires.</i>	154
XXII - Mission Régimes sociaux et de retraite..... <i>A – L'exécution de la mission.....</i>	158 158
<i>B – Le programme Régime sociaux et de retraite des transports terrestres.....</i>	160
XXIII - Mission Relations avec les collectivités territoriales.....	163
XXIV - Mission Remboursements et dégrèvements.....	164
XXV - Mission Santé..... <i>A – L'exécution de la mission.....</i>	166 166
<i>B – Le programme Offre de soins et qualité du système de soins.....</i>	167
XXVI - Mission Sécurité..... <i>A – L'exécution de la mission.....</i>	172 172
<i>B – Le programme Police nationale.....</i>	174
<i>C – Le programme Gendarmerie nationale.....</i>	180
XXVII - Mission Sécurité civile.....	185
XXVIII - Mission Sécurité sanitaire..... <i>A – L'exécution de la mission.....</i>	187 187
<i>B – Le programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation.....</i>	188
XXIX - Mission Solidarité et intégration..... <i>A – L'exécution de la mission.....</i>	191 191
<i>B - Programme Egalité entre les hommes et les femmes</i>	192
XXX - Mission Sport, jeunesse et vie associative	196
<i>A – L'exécution de la mission.....</i>	196
<i>B – Programme Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative.....</i>	197

	Pages
XXXI - Mission Stratégie économique et pilotage des finances publiques.....	200
XXXII - Mission Transports.....	201
<i>A – L'exécution de la mission.....</i>	<i>201</i>
<i>B – Programme Passifs financiers ferroviaires.....</i>	<i>203</i>
XXXIII - Mission Travail et emploi.....	207
XXXIV - Mission Ville et logement.....	209
<i>A – L'exécution de la mission.....</i>	<i>209</i>
<i>B – Programme Equité sociale et territoriale et soutien.....</i>	<i>210</i>
Chapitre VII – Les budgets annexes.....	215
I - Mission Contrôle et exploitation aériens	216
II - Mission Publications officielles et information administrative	218
Chapitre VIII – Les comptes spéciaux.....	221
I - Mission Accords monétaires internationaux.....	222
II - Mission Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.....	223
III - Mission Avances à l'audiovisuel public.....	224
IV - Mission Avances aux collectivités territoriales	226
V - Mission Cinéma, audiovisuel, expression radiophonique locale.....	227
VI - Mission Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat.....	228
<i>A – L'exécution de la mission.....</i>	<i>228</i>
<i>B – Le programme Dépenses immobilières.....</i>	<i>230</i>
VII - Mission Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement.....	235
VIII - Mission Participations financières de l'Etat.....	236
IX - Mission Pensions.....	237

	Pages
X - Mission Pertes et bénéfices de change.....	239
XI - Mission Prêts à des Etats étrangers.....	240
XII - Mission Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés.....	242
Annexe I - Principales recommandations générales de la Cour au titre de l'exercice 2007.....	243
I - Recommandations sur les résultats et les comptes.....	243
A - <i>La présentation des résultats.....</i>	243
B - <i>Les recettes de l'Etat.....</i>	243
C - <i>Les dépenses de l'Etat.....</i>	243
D - <i>Le tableau de financement et la dette.....</i>	244
E - <i>Les comptes et l'analyse financière.....</i>	244
II - Recommandations sur la gestion budgétaire et la démarche de performance.....	245
A - <i>La structuration budgétaire.....</i>	245
B - <i>L'analyse des coûts et le contrôle de gestion.....</i>	246
C - <i>La mesure des performances.....</i>	246
Conclusions.....	247
Annexe II - Les suites données aux recommandations antérieures de la Cour.....	251
Annexe II - Les subventions exceptionnelles accordées aux communes.....	258
Annexe III - Les missions.....	260
Annexe IV - Les recettes fiscales : construction et résultat constaté.....	262
Annexe V - La norme de dépenses.....	263
Annexe VI – Variation de la situation nette.....	264
Annexe VII - Les ratios financiers.....	265
Annexe VIII - Les relations entre l'Etat et l'Union européenne.....	266
Réponse du Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.....	273

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, Babusiaux, Mmes Bazy-Malaury, Cornette, Ruellan, MM. Hernandez, Descheemaeker, présidents de chambre, MM. Cieutat, Carrez, Fragonard, Sallois, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Berthet, de Mourgues, Mayaud, Hespel, Devaux, Bouquet, Adhémar, Rémond, Gillette, Duret, Ganser, Martin (Xavier-Henri), Monier, Troesch, Théron, Pallot, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Ritz, Moulin, Lebuy, Lesouhaitier, Lefas, Durreman, Gauron, Lafaure, Mme Morell, MM. Morin, Braunstein, Brochier, Mmes Saliou (Françoise), Dayries, MM. Lévy, Deconfin, Phéline, Tournier, Mmes Darragon, Colomé, Seyvet, MM. Vachia, vivet, Cossin, Lefebvre, Sabbe, Pétel, Maistre, Valdigué, Ténier, Lair, Hayez, Corbin, Rigaudiat, Ravier, Doyelle, Korb, Mme Dos Reis, MM. de Gaulle, Guibert, Mme Carrère-Gée, MM. Piolé, Uguen, Mme Briguet, M. Zérah, conseillers maîtres, MM. Gleizes, Lemasson, Bille, Zeller, Limodin, André, Cadet, Blanc, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Alventosa, conseiller maître, rapporteur général.

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

Etait 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 27 mai 2008.

Introduction

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 modifiée relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes, dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement définie à l'article 58, remet à celui-ci et rend publics à la fin du printemps, à l'issue d'une procédure contradictoire, trois documents.

Le premier, annexé au projet de loi de règlement en application de l'article 58-5° de la LOLF, est un acte de « certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État accompagné du compte-rendu des vérifications opérées ».

Le deuxième, ici présenté et déposé avant le 1^{er} juin sur le bureau des assemblées conjointement au projet de loi de règlement transmis par le Gouvernement, est prévu par l'article 58-4° de la LOLF et porte sur les résultats et la gestion budgétaire pendant l'exercice antérieur. Il analyse l'exécution des lois de finances dans tous ses aspects, y compris l'exécution des crédits par mission et par programme dans la logique de performance prévue par la LOLF.

Le troisième document, prévu par l'article 58-3° de la LOLF, est le rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire (et portant sur la situation et les perspectives des finances publiques). Déposé dans le courant du mois de juin, conjointement au rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, il procède à une analyse d'ensemble des finances publiques et de leurs perspectives en utilisant tant les données de la comptabilité nationale que les conclusions des deux précédents documents et d'autres travaux de la Cour.

En application de l'article 58-4 de la loi organique, le présent rapport examine les résultats de l'exercice 2007 et les comptes associés (1^{ère} partie). Il analyse, en outre, l'ensemble des missions du budget général, les budgets annexes et les principaux comptes spéciaux, ainsi que quatorze programmes choisis en raison de leur taille ou de la nature des dépenses qui leur sont rattachées (2^{ème} partie).

La loi de règlement arrête trois résultats, qui sont soumis à l'approbation du Parlement : le résultat budgétaire, le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie et le résultat en comptabilité générale. Ces résultats correspondent à des concepts comptables différents, dont la cohérence doit être assurée pour que la réalité de la situation financière de l'Etat puisse être appréhendée dans sa globalité. Le

présent rapport examine donc, outre chacun des résultats, les progrès réalisés dans cette articulation et en montre les insuffisances persistantes.

Le Gouvernement privilégie la présentation du résultat budgétaire, malgré les limites qui le caractérisent s'il est seul pris en considération : il n'existe toujours pas de référentiel de comptabilité budgétaire, la tenue des engagements n'est pas assurée et les pratiques de pilotage du solde, à travers notamment les opérations effectuées en fin de gestion, limitent sa signification et rendent nécessaire l'application de certains correctifs au résultat affiché. En outre, le passif exigible a crû de 16 Md€ en 2007, pour atteindre le montant considérable de 109 Md€. Le rapport analyse sur tous ces points l'exécution 2007.

Les ajustements ainsi opérés sont également critiquables au regard des principes posés par la loi organique. En est symptomatique, en 2007, l'opération d'extinction partielle (5,1 Md€) de la dette non financière de l'Etat à l'égard du régime général de sécurité sociale, réalisée de telle façon qu'elle n'ait pas d'incidence budgétaire. Il en est de même de différentes mesures de gestion mises en lumière par la Cour (reports de charges, débudgeatisations, contractions de recettes et de dépenses, mobilisations de recettes exceptionnelles).

Ces analyses sont éclairées par celle des missions et programmes, sur lesquels la Cour formule une appréciation synthétique, et signale aussi les améliorations apportées et les progrès qui doivent encore être accomplis pour que le cadre de gestion issu de la LOLF débouche sur une véritable approche par les résultats et les performances, propre à favoriser l'efficacité des politiques publiques et la maîtrise des finances de l'Etat.

Pour s'assurer de l'exactitude et de la cohérence des données relatives aux dépenses et aux recettes soumises à l'approbation du Parlement, la Cour a procédé au rapprochement des états budgétaires (fascicules des données budgétaires et situations mensuelles), du projet de loi de règlement et du rapport de gestion pour l'année 2007. Cependant, la communication tardive du projet de loi de règlement et de ses annexes ne lui a pas permis de faire des vérifications sur l'ensemble des annexes.

En particulier, si les comptes de l'exercice 2007 ont été produits dans des délais et des conditions de fiabilité améliorés, la Cour n'a pu, cette année encore, appuyer ses analyses par mission et par programme que sur des données provisoires, les rapports annuels de performances (RAP) prévus par l'article 54 de la LOLF lui ayant été adressés, de surcroît dans une forme encore non définitive, selon un calendrier incompatible avec celui de la préparation du présent rapport¹.

¹ Les premiers projets de RAP ont été envoyés à la Cour le 7 mai.

PREMIERE PARTIE

ANALYSE D'ENSEMBLE DES RESULTATS ET DE LA GESTION BUDGETAIRE

L'article 58 de la loi organique prévoit tout d'abord, à son quatrième alinéa, que la Cour analyse 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 de la comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations.

Le chapitre II examine les conditions générales de l'exécution 2007, notamment au regard de la régularité, de la formation du résultat et des principales caractéristiques de la gestion budgétaire.

Enfin, le chapitre III consacre des développements particuliers aux dépenses de personnel et d'investissement de l'Etat, ainsi qu'aux relations financières que celui-ci entretient, d'une part, avec les collectivités territoriales et, d'autre part, avec l'Union européenne.

Chapitre I

Les résultats de l'exercice 2007

Les trois résultats sont analysés ci-après : le résultat budgétaire au regard des modalités de formation de ce solde ; les ressources et les charges de trésorerie au travers du tableau de financement ; le résultat en comptabilité générale au moyen du compte de résultat et de son enchaînement avec le résultat patrimonial, le tableau de financement et le tableau des flux de trésorerie.

Ces développements, qui visent à éclairer les conditions de formation du solde, et donc sa signification, sont complétés par un examen des modalités d'articulation des différents résultats.

Ils montrent en particulier que, si le déficit du budget général de l'Etat pour 2007 est en légère baisse par rapport à l'année précédente, une juste appréhension de la réalité des recettes et des dépenses exige que plusieurs correctifs importants soient apportés au résultat affiché :

- des recettes exceptionnelles ont été mobilisées qui, à la différence des dépenses qu'elles ont servi à couvrir, ne présentaient pas un caractère pérenne ;

- l'exécution laisse impayés des montants élevés de charges, qui se sont trouvées reportées *de facto* sur l'exercice suivant ;

- enfin, certaines dépenses auraient dû être effectuées au moyen de crédits ouverts en loi de finances mais ont été couvertes par des ressources extra-budgétaires, ce qui les a exclues à la fois du périmètre de calcul de la norme de progression des dépenses de l'Etat utilisée par le Gouvernement et du résultat en trésorerie, dont rend compte le tableau de financement.

I - Le résultat budgétaire

La loi de règlement arrête le montant des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle (article 37 de la LOLF). Le tableau ci-après présente ces données pour les exercices 2006 et 2007.

Tableau 1 : Le solde du budget général de l'Etat

En Md€

	2006	2007
Recettes fiscales brutes	340,13	347,70
Recettes non fiscales	24,78	32,37
Prélèvements sur recettes	-65,83	-66,79
Fonds de concours	3,56	3,82
Recettes brutes	302,64	317,10
Remboursements et dégrèvements d'impôts	-72,24	-80,90
Recettes nettes	230,40	236,20
Dépenses brutes	345,12	351,60
Remboursements et dégrèvements d'impôts	-72,24	-80,90
Dépenses nettes	272,88	270,70
Solde hors comptes spéciaux	-42,48	-34,50
Comptes spéciaux	3,48	-0,22
Solde	-39,00	-34,72

Source : Cour des comptes.

Définition des principales notions utilisées

Les recettes brutes retracent les recettes encaissées, avant déduction des remboursements ou dégrèvements d'impôts. Elles sont significatives du montant global des recettes (et donc pour partie de la situation économique) et de leur évolution spontanée.

Les recettes nettes sont calculées en déduisant des recettes brutes le montant des remboursements et dégrèvements d'impôts. Elles rendent compte de la réalité des recettes encaissées par l'Etat pour son propre compte et correspondent au montant des ressources disponibles pour abonder les dotations budgétaires.

Les dépenses brutes reflètent la totalité des décaissements effectués dans l'année, indépendamment de leur nature, c'est-à-dire en intégrant les remboursements et dégrèvements d'impôts.

Les dépenses nettes sont calculées en ôtant des dépenses brutes le montant des remboursements et dégrèvements. Elles sont représentatives de la réalité des dépenses opérées par l'Etat pour son propre compte.

Le solde primaire est constitué de la différence entre les recettes nettes et les dépenses nettes, avant paiement des intérêts de la dette.

A - Analyse du solde

1 - Le résultat budgétaire affiché

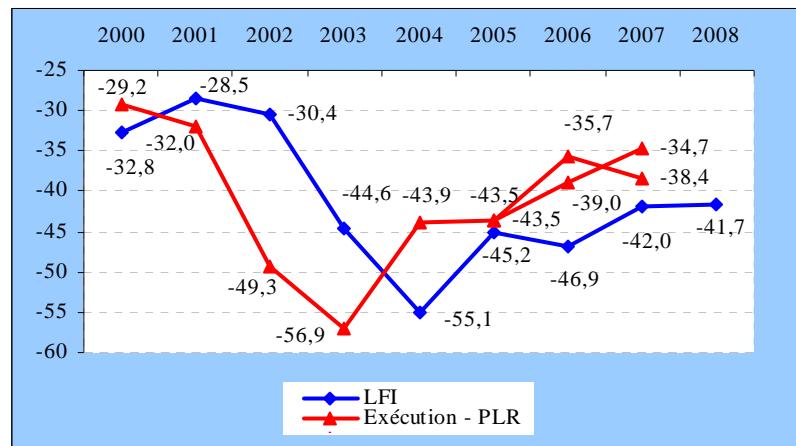
Le déficit du budget général pour 2007 figurant dans le projet de loi de règlement s'élève à 34,72 Md€ inférieur de 7,29 Md€ à celui prévu en LFI et de 4,3 Md€ à celui de 2006.

Le Gouvernement a toutefois choisi, pour commenter le résultat de 2007, de ne pas tenir compte de la recette exceptionnelle qu'a constitué le produit de cession d'EDF (3,7 Md€)², de même que n'avait pas été comptabilisée en 2006 l'incidence de la régularisation du calendrier de versement des pensions des agents de l'Etat, soit 3,3 Md€. Ainsi calculé, le déficit s'établit à 38,4 Md€ en retrait de 0,6 Md€ par rapport à 2006. Il représente 12,8 % des dépenses et 14,7 % des recettes.

² Cette opération est analysée dans la seconde partie.

Graphique n° 1 - Résultats budgétaires 2002-2008 (hors FMI et FSC)³

En Md€



Source : Cour des comptes, MINEFE

L'administration indique que, dans cette présentation, l'Etat enregistre, comme en 2006, un solde primaire positif (1,2 Md€). Cela signifie que ses charges courantes n'ont pas été financées par de nouveaux emprunts, et que ses recettes ont permis de payer une partie, cependant faible, des charges de la dette (qui se sont élevées à 83,5 Md€).

Graphique n° 2 - Evolution du solde primaire correspondant au solde affiché

En Md€



Source : Cour des comptes

³ Les opérations avec le fonds monétaire international (FMI) et le fonds de stabilisation des changes (FSC) ne donnent pas lieu à encasement ou décaissement.

2 - L'analyse de la Cour

Le Parlement devra se prononcer, lors de l'examen du projet de loi de règlement de l'exercice 2007, sur le solde présenté, conformément à l'article 28 de la LOLF⁴, à l'article premier de ce texte, soit -34,7 Md€. Toutefois, plusieurs facteurs ont contribué à limiter l'ampleur du déficit, que la Cour analyse ci-après. Certains devraient conduire à le corriger ; d'autres permettent d'éclairer la stabilité apparente de son niveau.

a) Deux séries de correctifs doivent être apportés au solde budgétaire

1. Des dépenses n'ont pas été comptabilisées en 2007

Deux opérations ont marqué la gestion à cet égard.

L'Etat a acquitté, en cours d'année, 5,1 Md€ d'impayés à l'égard du régime général de sécurité sociale, soit leur montant au 31 décembre 2006 (cf. encadré ci-après). Cette mesure a pris la forme d'une simple opération de trésorerie, sans aucun rattachement budgétaire, ni en loi de finances, ni en exécution. Pourtant, la dette non financière qu'elle visait à régler venait d'un retard dans le paiement de charges budgétaires, dû lui-même à une sous-budgétisation, et avait ainsi, par nature, un caractère budgétaire. Son montant aurait donc dû être acquitté comme une dépense de l'Etat et, alors, être intégré dans le calcul du solde budgétaire.

L'opération d'extinction des dettes de l'Etat envers le régime général de sécurité sociale à fin 2006

Le Gouvernement a mis en œuvre, en 2007⁵, une opération visant à régler, à hauteur de 5,08 Md€ les dettes de l'Etat envers le régime général de sécurité sociale, dans des conditions conduisant à ce qu'elle n'ait d'incidence ni sur le montant des dépenses, ni sur le solde, malgré le caractère budgétaire par nature des sommes dues aux organismes sociaux.

1- Ces dettes sont, pour partie (1,2 Md€), antérieures à 2002 (dettes liées à la création du FOREC en 2000 et aides à rembourser au titre du plan textile, notamment) ; pour le reste, soit 3,8 Md€ il s'agit de sommes dues au titre des compensations d'exonérations de cotisations de sécurité sociale et à la prise en charge de prestations dans les domaines de la

⁴ L'article 28, qui fixe les règles de comptabilisation des recettes et des dépenses budgétaires, dispose que sont comptabilisés les encaissements et les décaissements réellement effectués au cours de l'exercice.

⁵ Convention signée le 1^{er} octobre entre l'Etat, la Caisse de la dette publique et les caisses nationales du régime général. L'opération a en outre été autorisée par une lettre conjointe des ministres chargés des finances et du budget du 21 septembre 2007.

santé, de la solidarité et du logement⁶. Ce sont des dettes non financières, qui résultent d'impayés au titre des années antérieures, en raison de sous-budgétisations en loi de finances. La Cour avait signalé cet état de fait dans son rapport au Parlement sur les décrets d'avance⁷ et les crédits correspondants auraient dû être ouverts dans la loi de finances rectificative de 2007, ce qui n'a pas été fait.

2- L'opération a comporté quatre volets : dans un premier temps, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), qui gère la trésorerie des caisses nationales, a émis des billets de trésorerie pour un montant de 5,1 Md€. Les billets ont été aussitôt acquis par la Caisse de la dette publique (CDP), au moyen des ressources tirées de la privatisation des autoroutes en 2006, que l'Etat lui avait initialement attribuées en vue de réduire la dette financière de l'Etat ou de ses établissements publics.

La CDP n'a pas demandé à l'ACOSS de rembourser ces billets et a procédé à leur annulation. L'ACOSS, constatant l'avantage qui en résultait pour elle, a soldé sa créance sur l'Etat. La dette non financière de celui-ci se trouvait dès lors apurée, sans avoir pour autant été réglée.

3- Le dispositif pose problème en termes budgétaires⁸. L'opération a reposé en effet sur la compensation entre la trésorerie ainsi procurée à l'ACOSS et ses créances sur l'Etat.

Celui-ci avait constaté l'existence de cette dette non financière en l'inscrivant dans son bilan à fin 2006. Il devait dès lors traduire cette même obligation dans son budget de 2007, au moins en autorisations d'engagement. Il pouvait d'autant moins ne pas le faire que la comptabilité des opérations de recettes et de dépenses budgétaires et la comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations convergent dans un document unique, la loi de règlement. Or, telle qu'elle a été conçue, l'opération d'apurement n'a aucun impact budgétaire et les 5,1 Md€ disparaissent du bilan de l'Etat par le seul effet du jeu de compensations décrit ci-dessus. Dans son volet budgétaire, la loi de règlement soumise au vote du Parlement ne porte donc aucune trace de l'opération.

⁶ L'opération a porté sur les seules dettes envers le régime général, et pour une part seulement des montants inscrits au passif du bilan de l'Etat au 31 décembre 2006 (7,2 Md€). Une partie (0,6 Md€) avait déjà été réglée en période complémentaire. Le reste correspond pour l'essentiel à des charges à payer au 31 décembre 2006 (et non à des dettes exigibles).

⁷ Rapport établi en application de l'article 58-6° de la LOLF, novembre 2007.

⁸ En comptabilité générale (cf. ci-après l'analyse du résultat en comptabilité générale), conformément à la recommandation de la Cour, un produit de nature inhabituelle (conséquence de l'abandon de créance de l'ACOSS) a été inscrit au compte de résultat annexé à la loi de règlement, et la valorisation de la CDP au bilan (conséquence de l'utilisation par elle des ressources de privatisation) a été réduite à due proportion.

En outre, dès lors qu'elle a été réalisée sans qu'aucune dépense budgétaire n'intervienne et ne soit imputée sur l'exercice, les modalités de sa mise en œuvre ont permis qu'elle n'affecte pas le niveau de satisfaction de la norme utilisée par le Gouvernement pour maîtriser et rendre compte de l'évolution des dépenses de l'Etat (cf. *infra*).

4- Au regard des principes budgétaires en vigueur, l'opération pose un double problème de régularité (exposé dans le chapitre II ci-après) et d'exactitude des comptes des opérations budgétaires, le constat fait par le projet de loi de règlement ne retraçant pas une charge rattachable à l'exercice⁹.

5- Il n'est pas possible de majorer du montant de cette opération les dépenses (CP) effectuées en 2007, les modalités de celle-ci ayant eu pour effet, sinon pour objectif, qu'elle ne s'est accompagnée d'aucun décaissement effectif. Une solution aurait pu consister à majorer de 5,1 Md€ les consommations d'autorisations d'engagement de l'exercice retracées dans la loi de règlement pour traduire la réalité des obligations juridiques qui incombaient à l'Etat envers la Sécurité sociale en 2007.

Ce problème vaut d'autant plus d'être soulevé que la dette envers le régime général s'est reconstituée à fin 2007 (à hauteur de 2,5 Md€), ce qui traduit une sous-budgétisation propre à l'exercice 2007 (cf. *infra*).

Dès lors, la Cour recommande que les crédits de l'exercice 2008 soient majorés, au moins en autorisations d'engagement, du montant des dettes précitées au 31 décembre 2007.

Par ailleurs, comme en 2006, l'Etat a fait appel en 2007 à une autorisation de découvert auprès du Crédit foncier de France¹⁰, d'un montant de 843 M€, pour faire face aux demandes de remboursement des primes dues aux banques lors de la clôture par les ménages des dépôts des plans d'épargne logement¹¹. Seule une partie des crédits correspondants a été inscrite en loi de finances rectificative (220 M€ sur le programme *Epargne*) alors que la totalité de cette charge doit être intégrée dans les dépenses de l'Etat et dans le calcul du solde budgétaire. Le déficit affiché doit donc être majoré à ce titre de 623 M€(843-220).

⁹ Cf. décision du Conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 (considérant. 60 à 62) et les commentaires de la décision n° 2006-538 DC dans les Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 21.

¹⁰ Cette opération est décrite dans la seconde partie, à l'occasion de l'analyse de la mission *Engagements financiers de l'Etat*.

¹¹ Suite à une modification de leur régime fiscal et social.

2. Les reports de charges et restes à payer sont élevés

Il est important, pour apprécier la signification du solde budgétaire de l'exercice, de considérer aussi le montant des sommes qui auraient dû être payées dans l'année et qui ne l'ont pas été.

La LOLF a remis en cause la méthode de mesure des « reports de charges » (ou impayés) et les obligations comptables nées de ses articles 27 et 30 ont conduit les ministères à recenser les charges à rattacher à l'exercice (ou à un exercice antérieur).

En comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires, le report de charges budgétaires de l'année correspond au montant des factures reçues jusqu'au 31 décembre et non mandatées à cette date. Son périmètre est donc assimilable à celui que recouvrent en comptabilité générale les dettes non financières exigibles.

En comptabilité générale, le critère de rattachement à l'exercice est la constatation du service fait au plus tard le 31 décembre, indépendamment de la date de paiement. A fin 2007, ces opérations de rattachement ont conduit à constater au passif du bilan de l'Etat des dettes non financières à hauteur de 109 Md€ soit +16,2 Md€ par rapport à 2006. Sur ce total, les dettes fiscales représentent 73,5 Md€¹² (+18,8 Md€), les produits constatés d'avance 6,5 Md€ (+2,5 Md€), les charges payées en période complémentaire 3,4 Md€ (contre 3 Md€ en 2006) et diverses dettes financières¹³ et non financières¹⁴ 7,7 Md€ (-0,5 Md€).

Le solde, soit 17,9 Md€ est constitué de dettes non financières liées à la dépense, dont 5,5 Md€ sont exigibles.

¹² Elles correspondent aux acomptes d'impôt sur les sociétés (46 Md€), aux crédits de TVA du mois de décembre (19,96 Md€), aux impôts et taxes affectés à des tiers (5,13 Md€) et aux obligations fiscales en matière d'impôt sur les sociétés (2,4 Md€).

¹³ Appels de marge sur contrats d'échange de taux, comptes de correspondants.

¹⁴ Bénéficiaires de fonds communautaires, avances sur commandes de tiers aux comptes de commerce, apports en capital non libérés.

Tableau 2 : Dettes (a) et charges à payer (b) relatives à des dépenses

En Md€

	31/12/2007	31/12/2006	Variation	
			Md€	%
Charges à payer de fonctionnement	3,54	3,72	0,27	8 %
Dettes exigibles de fonctionnement	0,99	1,19	-0,19	-16 %
Total dettes de fonctionnement	4,54	4,46	0,08	2 %
Charges à payer d'intervention	6,94	7,24	-0,29	-4 %
Dettes exigibles d'intervention	4,29	8,22	-3,93	-48 %
Total dettes d'intervention	11,24	15,47	-4,23	-27 %
Fournisseurs d'immobilisation	0,15	0,08	0,07	94 %
Factures non parvenues d'immobilisation	1,93	1,29	0,64	50 %
Total autres dettes non financières (c)	2,08	1,37	0,72	52 %
Total dettes liées à la dépense dont dettes exigibles	17,87	21,30	-3,43	-16 %
	5,50	9,05	-4,00	-39,23 %

Source : Cour des comptes à partir du compte général de l'Etat.

(a) Passifs certains dont l'échéance et le montant sont connus ; (b) Contrepartie au bilan d'une charge rattachée à l'exercice ; (c) Ne sont pas présentées les autres dettes correspondant à des opérations liées à l'impôt.

Le montant des dettes exigibles liées à la dépense est certainement supérieur à 5,5 Md€ car une partie sans doute significative des charges à payer, qui représentent 12,4 Md€, devrait être reclassée en dettes exigibles. La baisse enregistrée en 2007 (-3,4 Md€) s'explique par l'opération d'extinction de dettes de l'Etat envers la Sécurité sociale.

L'analyse des données budgétaires de l'exécution 2007 confirme que le niveau des impayés est élevé en fin d'année. Tel est le cas de ceux - croissants - constatés sur les missions *Défense* (2,67 Md€ contre 2,01 Md€ fin 2006) et *Régimes sociaux et de retraite* au titre du régime spécial de la SNCF (240 M€ contre 200 M€ fin 2006). Pour une part importante, ces impayés sont dus à l'insuffisance des crédits ouverts en LFI. Il en est ainsi, par exemple, sur les missions *Outre-mer* (720,48 M€), au titre notamment des exonérations de charges sociales, *Ville et logement* (500 M€), au titre des subventions aux organismes de logement social et des subventions d'investissement de la politique de la ville, ou *Sécurité* (151,95 M€ dont 82 sur le programme *Gendarmerie* et 69,95 sur le programme *Police*). Pour la mission *Agriculture*, le montant des reports de charges diminue mais reste élevé (527 M€).

De plus l'insuffisance des crédits ouverts en LFI a induit la reconstitution de la dette non financière de l'Etat envers le régime général

de sécurité sociale au titre de 2007, à hauteur de 2,5 Md€ à fin 2007 (elle est de 145 M€ pour les autres régimes).

Sur les seuls postes mentionnés ci-dessus, 7,3 Md€, qui étaient *de facto* exigibles, sont ainsi restés impayés.

b) Des mesures exceptionnelles ont augmenté les recettes

La gestion 2006 avait été marquée par la comptabilisation de recettes exceptionnelle pour un total de 7,6 Md€¹⁵. Pour limiter l'ampleur du déficit, l'Etat a, de nouveau en 2007, mobilisé des recettes non récurrentes, pour un montant de 6,62 Md€

Certaines ont été prévues par la loi de finances rectificative :

- une contribution complémentaire de 400 M€ versée par la COFACE, qui a répondu à des préoccupations de pilotage du solde plutôt qu'à l'application de règles prudentielles objectives et formalisées ;
- l'encaissement d'une soultre de 640,4 M€ versée par la SNCF en contrepartie de la reprise par l'Etat, via la Caisse de la dette publique, de la dette du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD), à la suite de son reclassement en dette publique par EUROSTAT. Cette recette exceptionnelle résulte de la reprise de dette et ne s'analyse pas, à la différence des autres recettes exceptionnelles décrites dans le présent développement, comme une recette provoquée. Elle a en revanche pour contrepartie des engagements futurs, qui vont progressivement l'annuler.

D'autres recettes exceptionnelles ont été mobilisées en gestion :

- tel est le cas de la cession de 45 millions de titres EDF en décembre 2007, dont le produit (3,74 Md€) a été affecté au plan en faveur des universités ;

- il en est ainsi du dividende versé par Autoroutes de France (918,0 M€). Présenté comme un produit d'exploitation industrielle et commerciale, il s'est agi, en réalité, de la remontée dans les comptes de l'Etat du solde du produit de la privatisation des sociétés d'autoroutes, encaissé en 2006 mais laissé depuis lors dans cet établissement public pourtant devenu sans objet du fait de la privatisation¹⁶ ;

¹⁵ Il s'agissait d'anticipations de recettes (pour 1,92 Md€) et de la mobilisation totale ou partielle (à hauteur de 4,75 Md€) du solde de la trésorerie excédentaire de l'Etat dans les comptes de plusieurs opérateurs (Natexis, Coface, caisse d'épargne, caisse des dépôts et consignations, fonds de gestion d'accession sociale).

¹⁶ Dans son rapport public annuel 2008 (p. 19), la Cour a critiqué l'absence d'information sur l'affectation de la part du produit de la privatisation en 2006 des sociétés d'autoroutes restée dans la trésorerie et les comptes de l'établissement public Autoroutes de France.

- les dividendes perçus en 2007 comprennent aussi un acompte exceptionnel de 922,8 M€ sur le dividende d'EDF pour 2008, décidé par le conseil d'administration de l'entreprise à la demande de l'Etat, par anticipation d'une recette habituellement imputée sur l'exercice suivant.

Nonobstant son intérêt pour l'information du Parlement, l'affichage par le Gouvernement de deux montants de déficit, l'un intégrant les ressources exceptionnelles, l'autre non, complique la lecture de la réalité de l'évolution du solde budgétaire.

Pour 2007, le solde s'analyse comme suit :

- le projet de loi de règlement retrace un déficit de 34,7 Md€, en baisse de 4,3 Md€ par rapport à celui de 2006 (39,0 Md€) ;

- si l'on déduit du solde de 2006 le montant de l'incidence de la modification du calendrier de versement des pensions des agents de l'Etat (qui avait majoré de 3,3 Md€ les dépenses de 2006), selon la présentation alors retenue du projet de loi de règlement de cet exercice, l'amélioration se limite à 1,0 Md€ (déficit 2006 de 35,7 Md€) ;

- à l'inverse, si l'on soustrait des recettes de l'exercice 2007 la ressource exceptionnelle qu'a constitué la cession d'EDF (3,74 Md€), le déficit (38,46 Md€) s'est réduit de 0,6 Md€ entre 2006 et 2007 ;

- enfin, si l'extinction des impayés à l'égard du régime général de sécurité sociale et le remboursement des primes d'épargne logement avaient donné lieu, comme il se devait, à des ouvertures de crédits en loi de finances et si les paiements correspondants avaient été comptabilisés (pour 5,72 Md€) au nombre des dépenses de l'Etat de l'exercice, le solde budgétaire de 2007 se serait établi à 44,12 Md€.

Si le déficit budgétaire annoncé a été stabilisé en 2007 et si le solde après prise en compte de la vente des titres EDF s'est amélioré, c'est que l'Etat, outre qu'il a choisi de régler sans les financer sur crédits budgétaires les sommes qu'il devait, depuis plusieurs années, aux organismes de sécurité sociale et au titre des primes d'épargne logement, a mobilisé des recettes exceptionnelles (6,6 Md€), d'un montant un peu moindre qu'en 2006 (7,6 Md€).

De plus, les sommes restant à payer en fin d'exercice augmentent, et les impayés à l'égard des organismes de sécurité sociale se sont reconstitués (à hauteur de 2,5 Md€ pour le régime général) l'année même où l'Etat avait annoncé l'apurement de sa dette à ce titre.

B - Les recettes de l'Etat

L'exercice 2007 a été marqué par une nouvelle diminution du montant des recettes fiscales (-0,45 %), plus que compensée par l'augmentation des recettes non fiscales (+7,5 %).

A périmètre et législation courants, les recettes totales brutes¹⁷ du budget général se sont élevées en 2007 à 376,4 Md€ et les recettes totales nettes des remboursements et dégrèvements à 295,4 Md€. Si on neutralise les modifications de périmètre et de législation, les recettes totales brutes ont atteint 387,1 Md€ et les recettes totales nettes 312,4 Md€.

Y compris les prélèvements et fonds de concours, les ressources nettes (232,4 Md€) n'ont progressé que de 2,1 Md€ soit 0,9 %.

Tableau 3 : Evolution des ressources de l'Etat en 2006 et 2007

En Md€

Année	2006	2007 constant	2007 courant
Recettes fiscales brutes ¹⁸	340,1	359 ¹⁹	347,7
Remboursements et dégrèvements d'impôts	-72,2	- 74,7 ²⁰	-81
Recettes fiscales nettes	267,9	284,3²¹	266,7
Recettes non fiscales brutes (dont FSC)	24,6	28,1	28,7
Recettes totales	292,5	312,4	295,4
Prélèvements	-65,8	- 66,8	-66,8
Fonds de concours	3,6	3,8	3,8
Ressources nettes	230,3	249,4	232,4

Source : Cour des comptes

¹⁷ Recettes fiscales brutes (347,7 Md€) + recettes non fiscales brutes (28,7 Md€).

¹⁸ La Cour intégrait les recettes d'ordre liées à la dette dans les recettes non fiscales jusqu'en 2005 inclus. Depuis 2006, cette distinction n'est plus opérée, les recettes d'ordre liées à la dette ayant été transférées sur le compte de commerce « Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État ».

¹⁹ Soit 284,3 Md€ de recettes fiscales nettes à périmètre constant auxquels sont ajoutés 74,7 Md€ de remboursements et dégrèvements d'impôts à périmètre constant.

²⁰ La progression spontanée des remboursements et dégrèvements est de +2,5 Md€ (baisse de 2,3 Md€ pour l'IS, hausse de 3,23 Md€ pour la TVA et de 1,52 Md€ pour les autres remboursements et dégrèvements).

²¹ La progression spontanée des recettes fiscales nettes est de 16,4 Md€

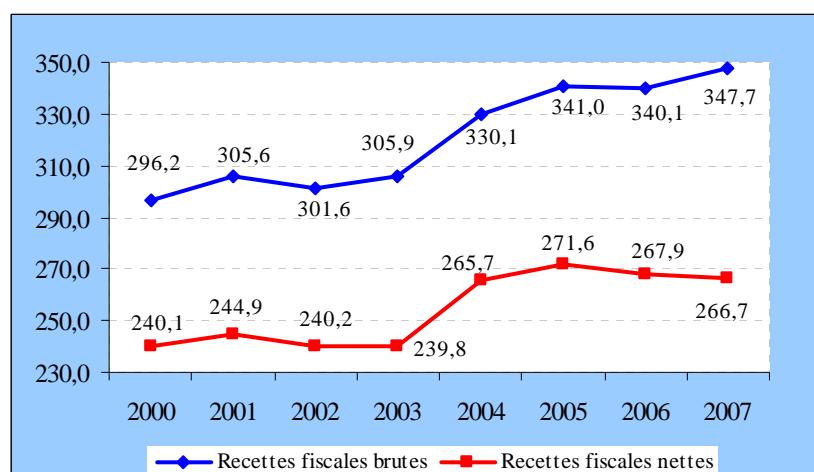
1 - Les recettes fiscales

a) Des recettes fiscales nettes en diminution, du fait du dynamisme des remboursements et dégrèvements

Le montant des recettes fiscales, nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts, s'est établi à 266,7 Md€ en retrait de 1,2 Md€ soit 0,45 %, par rapport à 2006 (267,9 Md€). Elles baissent ainsi pour la deuxième année consécutive (-1,37 % entre 2005 et 2006) et connaissent une quasi-stagnation depuis quatre ans, alors que les montants bruts ont fortement augmenté, traduisant le dynamisme des bases taxables pour la plupart des impôts.

Graphique n° 3 - Evolution des recettes fiscales brutes et nettes

En Md€



Source : Cour des comptes

Cette évolution ne résulte pas, comme en 2006, d'une baisse des recettes fiscales brutes (celles-ci ont progressé de 7,6 Md€ pour atteindre 347 Md€) mais de l'ampleur des remboursements et dégrèvements (81 Md€ soit +8,8 Md€).

Au cours de l'exercice 2006, les mesures nouvelles avaient eu un fort impact (-26,3 Md€), l'essentiel (-20,25 Md€) étant lié à des changements de périmètre (transferts de recettes à la sécurité sociale et aux collectivités territoriales). En 2007, de telles mesures ont affecté le niveau des recettes fiscales de manière beaucoup moins marquée (-17,5 Md€ dont -5,4 Md€ au titre de changements de périmètre). La loi

du 21 août 2007 *en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat*²² n'a en effet produit que des effets limités sur l'année budgétaire 2007²³ et ses effets ne se feront pleinement sentir qu'en 2008.

b) L'exécution 2007 par impôt

Ont plus particulièrement contribué à la progression des recettes fiscales nettes (en €constants) l'impôt sur les sociétés (+6,3 %) et la taxe sur la valeur ajoutée (+3,5 %), impôts sensibles à la conjoncture²⁴.

Tableau 4 :

Evolution des principales recettes

En Md€

	LFI	LFR	Exécution à fin décembre		Variation à périmètre	
	2007		2006	2007	courant	constant
Recettes fiscales^(a)	265,73	267,18	267,89	266,71	-0,4 %	6,5 %
Impôt sur le revenu net ^(b)	51,57	50,46	53,76	50,03	-6,9 %	-7,9 %
Impôt sur les sociétés net ^(c)	45,91	51,11	47,85	50,84	6,3 %	16,3 %
Taxe sur les produits pétroliers	18,01	17,47	18,87	17,29	-8,4 %	-1,3 %
Taxe sur la valeur ajoutée nette	133,49	131,10	127,09	131,51	3,5 %	3,6 %
Autres recettes fiscales nettes ^(d)	16,76	17,05	20,32	17,04	-16,1 %	-3,9 %

Source : MINEFE (a) Recettes nettes des remboursements et des dégrèvements ;(b) IR net = IR brut - remboursements et dégrèvements d'IR et restitutions relatives à la prime pour l'emploi (PPE) ;(c) Hors IS par voie de rôle ;(d) Y compris IS par voie de rôle.

La TVA, dont le périmètre n'a pas été modifié, progresse à un rythme comparable à celui des années précédentes. Le dynamisme des remboursements et dégrèvements (+8,3 %), mal anticipé, réduit fortement celui de la TVA brute et ramène sa progression nette à 3,5 %.

Le dynamisme des recettes nettes d'impôt sur les sociétés (IS) (+6,28 %) excède nettement les prévisions associées à la LFI (+4 %), notamment parce que les effets de l'anticipation du cinquième acompte²⁵ avaient été sous-estimées. Cette progression nette cache néanmoins la

²² Couramment appelée « paquet fiscal ».

²³ Ses dispositions n'ont affecté que les droits d'enregistrement, à hauteur de 124 M€ pour les droits de succession et 233 M€ pour les droits de donation, hors transferts complémentaires de recettes effectués au bénéfice de la Sécurité sociale.

²⁴ Ce constat doit inciter à la prudence pour l'année 2008 pour le cas où se confirmeraient les hypothèses de révision à la baisse des prévisions de croissance.

²⁵ La LFR de 2005 a avancé le paiement du dernier acompte de l'IS du mois de janvier d'une année au mois de décembre de l'année précédente. Cette mesure a été étendue et pérennisée par la LFR de 2006.

hausse extrêmement importante (+28,5 %) des remboursements et dégrèvements (du fait en particulier du recours accru par les entreprises au mécanisme dit des « reports en arrière de déficit²⁶ »).

Le dynamisme des remboursements et dégrèvements (crédits d'impôts, prime pour l'emploi) a aussi provoqué une baisse du produit net de l'impôt sur le revenu, alors même que sa progression spontanée brute était très forte (+7,9 %). Le cumul des réductions diverses et des crédits d'impôt avoisine 13,9 Md€, montant à rapporter à celui collecté (56,3 Md€). La montée en charge de certains dispositifs a été plus dynamique que prévu, comme pour le crédit d'impôt développement durable, au titre duquel tant le nombre de foyers concernés que le montant moyen de crédit d'impôt ont continué de croître très rapidement (+108 % en 2005, +47 % en 2007) ; le coût de ce seul dispositif s'est élevé à 1,9 Md€ (1,0 Md€ prévu en LFI).

Pour la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), la hausse des prix du pétrole a induit une baisse de 1,3 % par rapport à 2006.

Les autres impôts directs et taxes assimilées (ISF, retenues à la source sur revenus des capitaux...) ont représenté 11,3 Md€ contre 10,4 Md€ en 2006, 19,1 Md€ en 2005, 17,6 Md€ en 2004 et 16,8 Md€ en 2003. En proportion des recettes fiscales nettes, les autres impôts directs représentent 4,2 %, contre 7 % il y a cinq ans. Les impôts liés au patrimoine ayant connu, dans le même temps, une hausse constante, la structuration en exécution s'est modifiée : l'ISF et les retenues à la source sur revenus des capitaux représentent près de 70 % du total, contre moins de 25 % en 2003.

Le poids des contributions indirectes dans le total des recettes fiscales nettes a également décru. Elles représentent 19,4 Md€ en 2007, contre 21,2 et 28,3 Md€ en 2006 et 2005. Il s'agit d'une tendance de long terme, qui ramène ce poste presque au niveau de 2003 (15,8 Md€). Cette évolution résulte notamment de l'affectation de taxes au secteur social en LFI pour 2007. Or la dynamique de ces recettes est forte (+6 %).

²⁶ Aux termes de l'article 220 quinquies du code général des impôts, le report en arrière ("carry back") permet d'imputer le déficit constaté à la clôture d'un exercice sur les bénéfices des trois exercices précédant l'exercice déficitaire, ce qui fait naître une créance sur le Trésor correspondant à l'excédent d'impôt antérieurement versé.

c) Des écarts de prévision importants qui se sont compensés

Le total des recettes nettes recouvrées en 2007 est sensiblement égal à ce qui avait été anticipé en loi de finances. Toutefois, cette constatation ne rend pas compte des écarts de prévision constatés sur les différents impôts, qui se sont compensés ou annulés.

Le tableau porté en annexe IV compare le montant des recettes effectivement constaté aux hypothèses retenues pour la construction du budget. Il conduit à constater que, pour partie (3,5 Md€), le différentiel par rapport aux prévisions s'explique par les mesures de périmètre prises en LFI et LFR 2007. Pour le reste, l'écart n'est que de 0,5 Md€, mais il est le solde d'écarts cumulés d'un volume quatorze fois plus important.

Deux phénomènes ont marqué l'exécution 2007. D'abord, la croissance spontanée des recettes fiscales avait été sous-estimée d'environ 6,9 Md€. En effet, la base 2006 avait été sous-évaluée de 5,1 Md€ du fait d'une mauvaise appréciation du dynamisme des recettes ; en outre, la progression spontanée des recettes a été plus forte que prévu, malgré un taux de croissance prévisionnel lui-même surestimé. Le taux d'élasticité²⁷ constaté a été plus important que prévu (1,5 au lieu de 1,3 selon la DGTEP). La forte progression des valeurs mobilières et immobilières a contribué, comme les années précédentes, à distendre le lien entre le taux de croissance et la progression spontanée des recettes.

Par ailleurs, l'écart de prévision sur les mesures nouvelles et de périmètre a été, au total, de 7,2 Md€ dont 3,5 Md€ liés à des mesures nouvelles décidées en LFI et LFR. Le seul cinquième acompte d'IS perçu en décembre 2007 a rapporté 3,2 Md€ pour une prévision de 1 Md€. Mais la sous-estimation avait été encore plus forte en 2006 (3,2 Md€) et le produit de l'acompte encaissé en décembre 2007 est inférieur de 1 Md€ à celui de décembre 2006. En d'autres termes, pour l'année 2007, la réforme de l'IS a joué négativement, anticipant le retournement de cycle de 2008. Le nouveau mode de perception de cet impôt rend son produit désormais moins stable et moins facile à prévoir, un retournement de cycle risquant de priver brusquement l'Etat de plusieurs milliards d'euros.

²⁷ Le taux d'élasticité rapporte la progression des recettes à législation et périmètre constants au taux de croissance en valeur du PIB.

d) La fragilité des modèles de prévision

Conformément à la grille d'analyse qu'elle a élaborée²⁸, la Cour a calculé et rapproché pour l'année 2007 deux indices de qualité de la prévision. Le premier rapporte celle-ci à la variabilité intrinsèque de l'impôt²⁹. Le second permet de pondérer le précédent, en évaluant l'impact moyen des décalages à la prévision³⁰. Le tableau ci-après permet d'identifier les écarts qui ont un impact fort sur les prévisions.

Tableau 5 : Grille d'analyse de la prévision pour 2007

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 %)			IS brut (PLF) IS net (PLF) IR net (LFR)
Prévisions de qualité médiocre (0,5 à 1,5 %)	ISF (PLF)	TIPP (PLF) IR net (PLF)	
Prévisions fines (0 à 0,5 %)	IR brut (PLF, LFR) TIPP (LFR) ISF (LFR) TVA brute (PLF)	IR (LFR) IS net (LFR) TVA nette (PLF, LFR)	TVA brute (LFR)

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

Source : Cour des comptes

²⁸ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2006, p. 17 et s.

²⁹ Cet indice est calculé en divisant le pourcentage d'écart à la prévision par le taux de progression effectif du produit de l'impôt considéré. 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 %, et non le chiffre réel d'évolution ou d'écart à la prévision, qui est retenu.

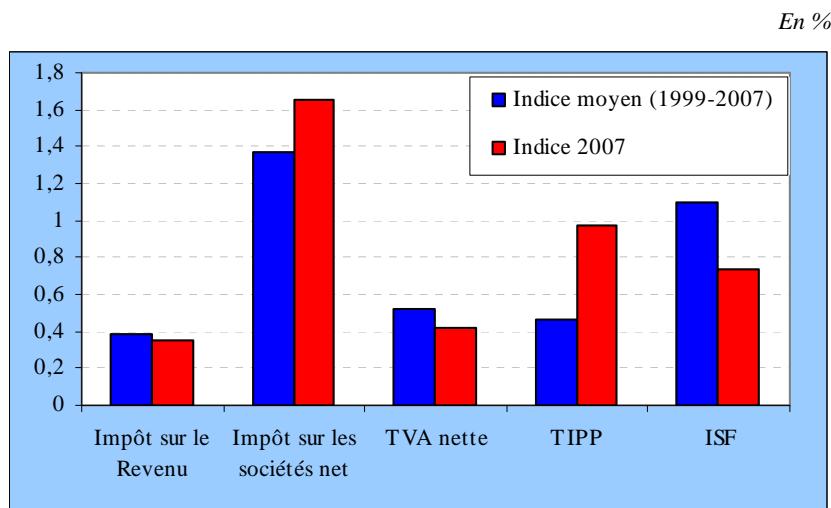
³⁰ Le ratio d'impact de la prévision est pondéré par rapport au décalage total constaté en valeur absolue, soit 17,3 Md€ par rapport aux hypothèses de la LFI (et non au solde de ces décalages [0,5 Md€]) et 3,6 Md€ par rapport aux chiffres de LFR.

L'indice de qualité globale des prévisions de recettes fiscales est de 0,4³¹, correspondant à une appréciation meilleure qu'en 2006 (2,8). L'écart à la prévision a été faible, et d'un niveau inférieur au rythme de progression des recettes.

En croisant les deux indices, il apparaît, cependant, que des faiblesses en matière de prévision existent et portent essentiellement sur l'IS (calcul de la base et anticipation des remboursements et dégrèvements) et sur les remboursements et dégrèvements d'IR (notamment en LFR). La TIPP vient en troisième position, puis l'ISF.

Le graphique ci-dessous compare les indices de prévision des grands impôts en 2007 avec la tendance moyenne observée sur huit ans. L'IS net et la TIPP ont été particulièrement mal anticipés au regard des écarts moyens constatés.

Graphique n° 4 - Comparaison des indices de prévision des impôts



Source : Cour des comptes

Trois explications peuvent être mises en avant :

- le poids des remboursements et dégrèvements complique la prévision. Alors que l'indice de qualité de la prévision de l'IR brut est correct (0,34), celui de l'IR net est plus mauvais (0,74). Le même constat peut être fait pour la TVA, son montant net étant moins bien prévu (0,42) que son montant brut (0,1). Pour l'IS, les remboursements et

³¹ Ecart de -0,17 % en PLF divisé par la hausse des recettes fiscales nettes (-0,45 %)

dégrèvements n'ont pas d'impact sur la qualité de la prévision : c'est sur l'impôt lui-même que porte la difficulté de prévision (indice : 1,65) ;

- le dynamisme des valeurs mobilières et immobilières accroît l'élasticité des recettes patrimoniales au PIB, notamment pour l'ISF. L'écart à la prévision sur cet impôt (14,8 %) pèse significativement sur l'écart global : alors que son rendement est plus de dix fois inférieur à l'impôt sur le revenu brut, il contribue dans une proportion presque égale à la différence globale par rapport à la prévision des recettes nettes ;

- enfin, la sensibilité des recettes à la croissance internationale rend complexe le calcul des rentrées d'impôt sur les sociétés (par exemple, pour le secteur financier en 2007) et rend le budget de l'Etat vulnérable aux crises financières compte tenu de l'importance des résultats du secteur financier (pertes liées aux *subprimes*).

Si les éléments d'incertitude sont forts - et le demeureront pour l'essentiel - en ce qui concerne l'IS, des améliorations sont en revanche nécessaires pour l'IR et la TVA. La difficulté à établir des prévisions fiables confirme la nécessité d'utiliser avec prudence les données issues des outils disponibles pour construire la loi de finances.

2 - Recettes non fiscales et fonds de concours assimilés

Les recettes non fiscales encaissées par l'Etat en 2007, dont un dixième l'a été en période complémentaire, c'est-à-dire entre le 1^{er} et le 16 janvier 2008, se sont élevées à 28,68 Md€ en progression de 15,7 % par rapport à 2006 (+3,90 Md€).

Si on élimine, pour 2006 et pour 2007, les changements de présentation et les éléments non récurrents, l'augmentation des recettes non fiscales s'établit encore à 7,5 %. Plusieurs éléments l'expliquent.

a) Des recettes récurrentes en hausse (+1,92 Md€)

Les produits des participations financières et non financières de l'Etat, bénéficiant des bons résultats économiques des entreprises en 2006, sont restés dynamiques : hors versements exceptionnels ou anticipés, les dividendes et assimilés ont augmenté de 1,92 Md€(+44 %). Pour sa part, le produit de la Française des jeux (1,94 Md€) est stable.

b) Des recettes non récurrentes (2,88 Md€)

Des prélèvements et dividendes, déjà décrits au titre des recettes exceptionnelles de l'exercice, ont été encaissés par l'Etat, pour 2,88 Md€ auprès d'Autoroutes de France, d'EDF, de la COFACE et du SAAD.

c) Des changements de présentation (+0,57 Md€)

Plusieurs modifications, sans incidence directe sur le montant global des recettes, ont contribué à l'augmentation des recettes non fiscales de 2007, pour un total de 574 M€. Ainsi du versement de 719 M€ opéré par le Pari mutuel urbain (PMU) en application d'une disposition introduite par la LFR pour 2006. Le nouveau prélèvement unique versé par le PMU se substitue à deux recettes, dont une, constituée de droits de timbre (303 M€ en 2006), constituait jusqu'alors une recette fiscale.

La définition des recettes fiscales et non fiscales n'a toujours pas de fondement objectif. La nouvelle nomenclature des recettes, en préparation, doit être rapidement mise au point.

Les loyers budgétaires, qui valorisent pour chaque programme l'occupation des bâtiments de l'État, augmentent fortement en raison de leur mise en place progressive (294,4 M€ en 2007, contre 23 en 2006). Il en résulte une majoration apparente des recettes non fiscales de 271 M€³².

Enfin, plusieurs mesures de LFI ont modifié la répartition de prélèvements pour en affecter une partie (60 M€ au total) à certains organismes publics (telle la part du prélèvement de solidarité sur l'eau affectée à l'office national de l'eau et des milieux aquatiques, ONEMA).

d) Les fonds de concours (hors Europe)

Les fonds de concours encaissés en 2007 ont atteint 3,83 Md€ en augmentation de 7,6 %. Ceux destinés à l'équipement (2,13 Md€) en constituent la majorité, tandis que les fonds de concours de coopération internationale se réduisent (68,2 M€ contre 185,0 en 2006).

Les dispositions du décret du 11 janvier 2007 pris pour l'application de l'article 17-II de la LOLF ne sont pas adaptées à un suivi efficace des fonds concourant aux dépenses d'investissement, dont le versement s'étale dans le temps.

La Cour recommande que les engagements réciproques de l'État et de la partie versante des fonds d'investissement soient constatés au moyen d'outils contractuels (ce qui permettrait d'ouvrir les AE correspondantes). Le dispositif réglementaire doit être modifié en ce sens.

³² Cette mesure est sans incidence sur le solde budgétaire parce que les recettes sont contrebalancées par des dépenses équivalentes sur les programmes correspondants.

C - Les dépenses

1 - Présentation des dépenses

a) *Les dépenses de l'Etat en 2007*

, La loi de finances pour 2007 ouvrait des crédits bruts (budget général, budgets annexes et les comptes spéciaux) à hauteur de 497,9 Md€ en AE et de 494,5 Md€ en CP , soit respectivement une diminution de 1,3 Md€et de 4,6 Md€par rapport à 2006.

Les dépenses, nettes des remboursements et dégrèvements, se sont élevées à 412,7 Md€en AE et 459,3 Md€en CP, soit respectivement 98 et 109,9 % des crédits de LFI. Mais le montant des dépenses ainsi comptabilisées ne rend pas compte de l'intégralité des opérations effectuées pour honorer les sommes dues par l'Etat.

Tel est le cas, en particulier, de l'opération, décrite ci-dessus, visant à l'extinction de la dette non financière de l'Etat envers le régime général de sécurité sociale. Dès lors qu'elle avait pour objet de régler des dettes courantes, accumulées faute de la disponibilité d'un volume de crédits suffisant, cette charge constituait une dépense budgétaire par nature. La somme correspondante (5,1 Md€) doit dès lors être ajoutée aux consommations d'AE de 2007 pour traduire l'engagement de l'Etat envers le régime général de sécurité sociale. Ceci porte le total des dépenses en AE du budget général à 357,3 Md€ Si cette dette avait été acquittée, comme cela aurait dû être le cas, au moyen de crédits budgétaires, la dépense totale du budget général en crédits de paiement aurait été de 356,7 Md€(au lieu de 351,6 Md€).

Si on inclut cette opération, le total des dépenses s'établit à 417,8 Md€en AE.

Tableau 6 : Les dépenses de l'Etat en 2007*En Md€*

	LFI 2006		Exécution 2006		LFI 2007		Exécution 2007	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Budget général (dépenses brutes)	344,2	344,6	365,0	345,2	346,5	343,3	352,2	351,6
<i>Extinction dette Sécurité sociale</i>							5,1	
<i>Budget général, y compris extinction</i>							357,3	
Remboursements et dégrevements	65,5	65,5	72,2	72,2	76,5	76,5	80,9	80,9
Budget général (dépenses nettes)^(a)	278,7	279,1	292,7	273,0	270,0	266,8	271,3	270,7
Comptes spéciaux	153,0	152,5	155,9	203,0	149,5	149,4	139,6	186,7
Total hors budgets annexes^(a)	431,66	431,56	448,66	475,96	419,54	416,24	410,9	457,4
Budgets annexes	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,8	1,8	1,9
Total^(a)	433,66	433,56	450,66	477,96	421,44	418,04	412,7	459,3

Source : Cour des comptes ; données : MINEFE. (a) hors extinction de la dette sécurité sociale

Depuis 2006, les subventions versées au titre des fonds européens pour les opérations dont l'Etat n'est pas le maître d'ouvrage sont retracées en compte de tiers, ce qui réduit la dépense budgétaire de 2007 à hauteur de 1,6 Md€en AE et de 2,1 Md€en CP.

Enfin, la difficulté dans laquelle l'administration se trouve, comme en 2006, pour fournir les données de l'exécution des budgets annexes conduit à rappeler que ceux-ci sont partie intégrante du périmètre de la loi de finances. Il doit donc en être rendu compte dans les mêmes conditions que pour le budget général ou les comptes spéciaux.

La répartition des dépenses par nature confirme le poids des dépenses de personnel (30 % du total), des dépenses d'intervention (27 %) et de la charge de la dette (15,5 %), tandis que les dépenses d'investissement (13,7 Md€en CP) n'en représentent que 2,5 % (2,7 % en 2006). Si on ajoute aux dépenses de 2007 les montants des deux opérations analysées précédemment qui auraient dû donner lieu à l'ouverture de crédits et être comptabilisées au nombre des dépenses budgétaires (opération d'extinction de la dette à l'égard de la sécurité sociale et Crédit foncier de France), le poids des dépenses d'intervention s'accroît encore (28,4 % du total des dépenses).

Tableau 7 : Répartition des dépenses brutes de l'Etat par nature³³*En Md€*

Titres (a)	LFI 2006		Exécution 2006		LFI 2007		Exécution 2007	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1- Pouvoirs publics	0,9	0,9	0,03	0,9	0,9	0,9	0,03	0,9
2- Personnel	158,0	158,0	163,5	163,5	162,4	162,4	161,9	161,9
3 - Fonctionnement	34,5	32,1	43,6	40,1	35,0	33,3	35,4	39,9
4- Charges dette	39,0	39,0	39,0	82,0	39,2	39,2	39,6	83,5
5- Investissement	15,4	14,0	33,1	13,0	13,7	13,7	16,0	13,7
6- Interventions	142,7	136,9	149,2	142,5	143,1	141,7	148,2	147,2
7- Opérations financières	106,7	106,2	94,2	106,3	101,8	101,6	91,6	91,6
Non affecté			-1,7				-1,1	
Total	497,2	487,1	520,9	548,1	496,1	492,8	491,7	538,3

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

Pour autant, cette ventilation présente des limites. Par exemple, près de 75 Md€ sont classés par convention en dépenses d'intervention au titre de la mission **Remboursements et dégrèvements** sans qu'il soit établi qu'il s'agit entièrement de transferts³⁴.

b) L'information sur les autorisations, les crédits et les dépenses

Les dépenses de l'Etat doivent, depuis la LOLF, être présentées, tant dans la LFI que dans la loi de règlement, d'une part en autorisations d'engagement (AE) et d'autre part en crédits de paiement (CP).

La situation a commencé à s'améliorer par rapport à 2006, s'agissant en particulier de la fiabilité de l'info-centre INDIA. Toutefois, la qualité des données relatives aux AE restera insuffisante tant que le système CHORUS n'aura pas remplacé l'application NDC, actuellement utilisée pour les dépenses déconcentrées de l'Etat, et dans laquelle le concept d'engagement juridique n'est pas retranscrit.

³³ Le tableau n° I en annexe présente la répartition par mission des crédits ouverts en LFI pour 2007, ainsi que les consommations d'AE et de CP.

³⁴ Une partie importante des dépenses du programme **Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat** (2,2 Md€) est d'ailleurs reclasée, dans le PLF 2008, en titre 3 (admissions en non-valeur, remises, annulations).

Est désormais disponible une présentation par nature et par destination des crédits votés en loi de finances³⁵, équivalente des anciens «verts». Cela permet de fonder le suivi de l'exécution sur la répartition des dotations votées par le Parlement et non plus seulement sur celle figurant dans le projet de budget. Ces données doivent être fiabilisées et davantage formalisées³⁶. Enfin, est annexé au PLF pour 2008, sans que la LOLF en fasse obligation, un rapport sur la dépense publique qui représente un réel progrès de transparence, même s'il a le défaut, inhérent à son calendrier d'élaboration, de contenir surtout des données relatives à l'exécution 2006.

En revanche, les documents budgétaires majeurs - la loi de finances elle-même ou le décret de répartition des crédits, mais aussi la loi de règlement - présentent les dotations votées ou exécutées en distinguant seulement les crédits du titre 2 et en faisant masse, pour le reste, de l'ensemble des autres crédits.

La qualité et l'exhaustivité de l'information sur la programmation et l'exécution budgétaires requièrent, nonobstant le caractère global et fongible des crédits, que la nomenclature par nature instituée par la LOLF soit reprise dans les documents budgétaires, comme elle l'est déjà dans les projets annuels de performances (PAP) joints à la LFI et dans les rapports annuels de performances (RAP) joints à la loi de règlement.

2 - La norme de progression des dépenses

L'Etat a mis en place un indicateur destiné à refléter l'évolution annuelle du montant des dépenses nettes du budget général, qui est utilisé à la fois comme un plafond associé à la loi de finances et comme un élément de compte-rendu de l'exécution. Cette norme peut constituer un instrument utile pour la préparation du budget et pour le suivi de la gestion budgétaire, sous réserve que le champ des dépenses sur lequel elle est calculée soit significatif et qu'elle retrace bien la réalité des dépenses payées dans l'année.

³⁵ Cette information figure sur le site « performance-publique.gouv.fr ». Elle n'a toutefois pas un caractère officiel.

³⁶ A minima sous la forme d'une transmission, le cas échéant électronique, au Parlement et à la Cour.

a) Le respect formel de la norme en 2007

Le projet de loi de finances pour 2007³⁷ prévoyait que les dépenses incluses dans la norme augmenteraient « à un rythme inférieur de un point à l'inflation » soit, compte tenu d'une prévision d'inflation de 1,8 %, à 0,8 % en €courants³⁸ (moins un point en €constants).

A périmètre constant³⁹, les dépenses nettes (271,1 Md€) ont diminué de 1,7 Md€ par rapport à 2006, soit -0,6 % en euros courants. Les dépenses de l'Etat ont donc, formellement, évolué en 2007 dans la limite fixée par la norme. Mais cet indicateur n'est que partiellement significatif de la réalité.

b) Des pratiques conduisant à contourner la norme de dépenses

La norme de dépenses trouve d'abord sa limite dans les cas où les modalités retenues pour financer certaines opérations ont pour effet qu'elles ne sont pas comptabilisées en dépenses budgétaires.

Ce fut le cas en 2007 des deux opérations, déjà citées, en vertu desquelles, d'une part, une partie du financement des primes d'épargne logement (623 M€) a été assurée au moyen d'une autorisation de découvert auprès du Crédit foncier de France et, d'autre part, une partie des dettes non financières de l'Etat envers la Sécurité sociale (5,1 Md€) se sont trouvées éteintes par une simple opération de trésorerie.

Dans les deux cas, des crédits auraient dû être ouverts en loi de finances. Ces montants, soit 5,72 Md€ (alors même que les dépenses nettes du budget général diminuaient de 2,3 Md€), auraient alors été pris en compte pour calculer la norme de progression des dépenses⁴⁰.

Il en va ainsi, également, quand les recettes sont directement affectées à des opérateurs à charge pour eux d'assurer le financement des dépenses jusqu'alors supportées par le budget général. C'est le cas du transfert à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) de l'essentiel des investissements routiers, ferroviaires ou collectifs (2,2 Md€en 2007).

³⁷ Exposé général des motifs, p.13.

³⁸ En 2006, la norme de dépense gouvernementale était de +1,8 % en euros courants, avec une prévision d'inflation de +1,8 %, soit une stabilité en euros constants.

³⁹ C'est-à-dire en tenant compte des changements de périmètre ayant affecté les dépenses entre 2006 et 2007 (-0,5 Md€selon le PLF pour 2007).

⁴⁰ Pour la seconde, aurait été impactée la norme de chacune des années au cours desquelles des insuffisances de crédits ont conduit à l'accumulation d'impayés.

c) Des défauts inhérents au mode de calcul de la norme

La Cour avait exprimé ses réserves sur la norme de dépenses en vigueur en 2006⁴¹. Celle retenue pour 2007 appelle les mêmes observations sur l'insuffisance du champ couvert par rapport à la réalité des dépenses de l'Etat, qui la rend sensible aux effets de périmètre : en 2007, la norme a porté sur 270 Md€ de dépenses nettes du budget général, alors que les dépenses brutes de l'Etat (hors budgets annexes) se sont élevées à 538,3 Md€. Elle n'a donc porté que sur la moitié des dépenses.

Pour que la norme soit réellement représentative de la réalité des moyens budgétaires engagés par l'Etat pour conduire les politiques publiques de sa responsabilité, plusieurs types de dépenses devraient être pris en compte dans le calcul.

Budget général, comptes spéciaux et budgets annexes

Les dépenses effectuées sur les comptes spéciaux (187 Md€) n'entrent toujours pas dans le calcul de la norme. Ceux pour lesquels des crédits sont ouverts en loi de finances (comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers, à l'exception de ceux qui ne retracent que des recettes) ne présentent pourtant pas d'autre différence avec les dépenses du budget général que le choix de leur affecter directement des ressources ; ils devraient donc être pris en compte. Pourraient en revanche être maintenus en dehors ceux qui ne sont pas dotés de crédits en LFI (comptes de commerce, comptes d'opérations monétaires), en raison de la forte variation de leur montant d'une année sur l'autre.

Il en est de même pour les budgets annexes. Par exemple, le *budget annexe du contrôle et de l'exploitation aériens*, dont la dépense (1,8 Md€) augmente rapidement, n'est pris en compte dans la norme élargie de 2008 que pour le montant, minime, de la part de la taxe d'aviation civile qui lui est affectée (14 M€). La direction du budget a indiqué à la Cour étudier la possibilité de prendre en compte dans la norme l'écart d'endettement des budgets annexes.

Les remboursements et dégrèvements

Le calcul de la norme ne prend pas non plus en compte les remboursements et dégrèvements. Le caractère évaluatif de ces crédits ne doit pourtant pas suffire à les tenir en dehors de la norme puisque celle-ci comprend déjà des enveloppes de crédits évaluatifs. Or, les remboursements et dégrèvements représentent des montants particulièrement importants (80,9 Md€ en 2007) et ils augmentent plus vite que les autres dépenses (+11,5 % en € courants par rapport à 2006,

⁴¹ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2006, mai 2007, p. 26 et s.

près de 18 % depuis 2005). Leur dynamisme et le souci de maîtriser leur évolution suffiraient à justifier qu'ils soient intégrés dans le calcul de la norme, spécialement pour ceux qui ne sont pas d'une nature différente de celle de la dépense opérée sur crédits budgétaires, qui s'inscrivent dans le cadre de politiques publiques (emploi, famille, recherche...) et qui devraient, dès lors, être retracées dans les missions et les programmes. Il conviendrait, au moins, d'élaborer une norme *ad hoc* pour ces dépenses.

En revanche, ceux qui correspondent à l'aboutissement d'opérations de recouvrement de l'impôt ou d'écritures comptables (remboursements d'excédents de versements de TVA, restitutions d'IS, admissions en non-valeur), soit les deux tiers du total de la mission, continueraient, en raison de leur caractère essentiellement mécanique, de ne pas être pris en compte dans la norme.

Les affectations de ressources

Affecter des ressources directement à des opérateurs de l'Etat ou à d'autres entités publiques - au lieu qu'elles bénéficient au budget de l'Etat et que celui-ci subventionne ces entités - permet de minorer le montant apparent des dépenses. Le maintien de certaines exceptions à la norme peut être justifié. Tel est le cas des mesures qui concernent les prélèvements obligatoires et non la dépense (compensations à la sécurité sociale des exonérations de charges sociales) ou qui ont pour objet de changer les modalités de financement d'une politique publique en la mettant à la charge directe de ses bénéficiaires (création de redevances). Il conviendrait, en revanche, que la norme de dépenses élargie rende compte de ce que, dans certaines politiques publiques (par exemple, l'écologie), les taxes affectées se substituent à des crédits budgétaires dans une proportion croissante. De 2005 à 2008, pour les quatre plus importants opérateurs rattachés à la mission ***Ecologie et développement durable***, les subventions sur crédits budgétaires sont passées de 533 à 333 M€ quand les taxes qui leur sont affectées ont cru de 72 à 361 M€. La dépense publique s'est ainsi accrue de 14,7 %.

Les dépenses fiscales

Enfin, demeure la question des dépenses fiscales. Pour appréhender l'effort de maîtrise structurelle des dépenses, doit être pris en compte non seulement l'effort accompli sur la dépense budgétaire, mais également celui pour maîtriser les réductions de recettes.

Aucun motif objectif ne justifie que les dépenses fiscales soient écartées de la démarche de maîtrise des dépenses de l'Etat. Le fait, parfois mis en avant, qu'elles soient hétérogènes et que leurs effets respectifs puissent parfois se neutraliser ne les distingue pas des dépenses sur crédits budgétaires au point de justifier une telle exception. Plusieurs

ont d'ailleurs des finalités de même nature que celles effectuées sur crédits budgétaires, à l'image des modalités de financement du prêt à taux zéro ou des dispositions retenues pour financer la prime pour l'emploi (en partie une dépense budgétaire, en partie une réduction d'impôt).

L'entrée en vigueur de la LOLF a déjà permis d'identifier en tant que telles les dépenses fiscales, et de les rattacher à un programme de politique publique. Mais le recensement effectué demeure imparfait : par exemple, les dépenses fiscales liées au mécénat, fondées sur l'article 238 bis du code général des impôts, ne sont rattachées ni aux programmes correspondants de la mission *Culture*, ni à ceux de la mission *Recherche et enseignement supérieur*. De même, certains opérateurs de l'Etat (également dans le secteur culturel ou des grands établissements de recherche et d'enseignement supérieur) bénéficient eux-mêmes de dépenses fiscales, pour des montants parfois supérieurs aux crédits budgétaires ouverts sur les programmes du budget de l'Etat ; or, elles ne sont aujourd'hui pas recensées.

Le souci d'une meilleure identification des dépenses fiscales a déjà conduit à ce qu'il soit plus aisé d'en faire une typologie fonctionnelle, 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. Les documents budgétaires, qui classent encore les dépenses fiscales par nature d'impôt, programme et bénéficiaire, devraient être organisés selon le même schéma.

De plus, le chiffrage de l'impact des dépenses fiscales doit être très sensiblement amélioré. En l'état actuel des choses, le Parlement peut être sollicité pour créer, réformer ou proroger des dispositifs dont il ignore l'incidence sur le budget de l'Etat⁴². Plusieurs solutions sont possibles pour remédier à cet état de fait. Pourrait être retenu, comme cela a été envisagé pour les « niches sociales »⁴³, un système de caducité des dépenses fiscales qui ne seraient pas reprises dans la plus prochaine loi de finances⁴⁴. Une autre formule pourrait consister à résérer à la loi de finances la possibilité de créer des dépenses fiscales⁴⁵. Une telle réforme

⁴² Ainsi, l'évaluation des effets de la réforme du crédit d'impôt-recherche ne seront pas connus avant 2009, alors que cette mesure a entraîné un triplement du coût estimé de ce dispositif (de 1 Md€en 2005 à 3 Md€en 2008).

⁴³ Les niches sociales sont définies par le Sénat, par référence à l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale, comme constituées par les mesures de réduction et d'exonération de contributions ou de cotisations sociales, et des mesures de réduction et d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions, ainsi que des modifications apportées à ces mesures (Rapport n° 163 (2007-2008) de MM. Vasselle et About à la commission des affaires sociales du Sénat).

⁴⁴ Cela nécessite l'adjonction d'un article à la LOLF.

⁴⁵ Il faudrait vraisemblablement modifier l'article 34 de la Constitution.

permettrait que soit disponible, au moment du vote du budget, une vision exhaustive des dépenses fiscales, qui fait actuellement défaut.

Enfin, les travaux méthodologiques sur le chiffrage et l'évaluation des performances des dépenses fiscales doivent être développés ; il est souhaitable, en particulier, qu'un palier qualitatif soit rapidement franchi pour les programmes au titre desquels les dépenses fiscales sont d'ores et déjà supérieures à celles effectuées sur crédits budgétaires (*Tourisme, Aménagement du territoire, Jeunesse et vie associative*, comme ceux de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*, par exemple).

Dans tous les cas, les responsables des programmes auxquels des dépenses fiscales sont rattachées devraient être associés à leur programmation et à leur suivi, dès lors qu'il s'agit de l'un des instruments mis à leur disposition pour atteindre les objectifs qui leur sont assignés, qu'ils n'ont pas aujourd'hui les moyens de s'approprier.

La sensibilité de la norme de progression des dépenses de l'Etat à la modification de son périmètre

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. La simulation ci-après illustre la grande sensibilité de la norme à une modification du périmètre des dépenses auxquelles elle est appliquée :

a) réintégration dans la norme des dépenses financées en 2007 au moyen de ressources extrabudgétaires :

- l'avance du Crédit foncier de France (0,6 Md€). Ainsi rebasées, les dépenses nettes du budget général s'établissent à 271,2 Md€, soit une diminution de -0,6 % par rapport à 2006, au lieu de -0,8 %.

- l'opération d'extinction de dettes non financières de l'Etat envers le régime général de sécurité sociale (5,1 Md€). En cohérence avec les modalités de sa mise en œuvre, son montant n'est pas pris en compte pour le calcul de la norme, celle-ci portant exclusivement sur les CP.

Si la dépense avait été financée au moyen de crédits budgétaires, comme elle aurait dû l'être, les dépenses nettes se seraient établies à 276,3 Md€ en 2007, soit en augmentation de 1,2 % par rapport à 2006.

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

- les opérations des comptes spéciaux dotés de crédits en loi de finances : comptes d'affectation spéciale⁴⁶ (52,1 Md€ en 2007) et de concours financiers (86,8 Md€en 2007), soit un total de 138,9 Md€;
- les soldes des comptes de commerce (0,28 Md€) et d'opérations monétaires, hors opérations avec le FMI (0,06 Md€), soit 0,34 Md€

Ainsi configurée, la dépense normée passerait de 385,6 Md€ en 2006 à 374,1 Md€⁴⁷ en 2007, en diminution de 3 % en euros courants.

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 (175,2 Md€ en 2007⁴⁸), montant réduit à 41,2 Md€ si l'on fait abstraction, comme en 2006, 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 (13,4 Md€en 2007) ;
- les remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat autres qu'en matière de TVA et d'impôt sur les sociétés (11,7 Md€en 2007) ;
- l'équivalent du montant des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (49,4 Md€en 2007).

Ainsi définie, la dépense normée passerait de 495,8 Md€ en 2006 à 489,8 Md€ en 2007, soit une diminution de 1,2 % en euros courants.

⁴⁶ Dans son rapport sur la gestion de 2006 (p. 30), la Cour avait considéré que les dépenses du CAS Participations financières de l'Etat, servant au désendettement de l'Etat, ne devaient pas être prises en compte. Il en va différemment en 2007 : les ressources du CAS ont en effet exclusivement financé l'opération précitée d'extinction de dettes envers la sécurité sociale, en substitution de crédits budgétaires. Il convient donc de les inclure dans le calcul de la norme de dépenses élargie.

⁴⁷ Pour éviter un double compte, les 36,4 Md€de recettes du CAS Pensions provenant de dotations du budget général, au titre des cotisations salariales et de la contribution employeur, ont été déduits de la dépense 2007, comme ils l'avaient été en 2006.

⁴⁸ Dans le PLF pour 2008, les évaluations de taxes affectées pour 2007 aboutissent à un total de 245,5 Md€, mais elles intègrent, au titre des collectivités territoriales, le produit des impôts inscrits dans le compte d'avances aux collectivités locales (essentiellement la TIPP, la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle), qui n'y figurait pas précédemment. Ce total doit donc être réduit de 70,4 Md€pour être comparé à celui de 2006.

d) La norme de dépenses élargie de 2008

L'assiette servant au calcul de la norme de dépenses a été élargie, dans le projet de loi de finances pour 2008 en tenant compte, dans certains cas, de plusieurs des préconisations formulées par la Cour. Y ont ainsi été intégrés les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne⁴⁹, et une partie des nouvelles affectations de ressources à des opérateurs. La norme porte désormais sur 335 Md€ c'est-à-dire 60 % environ des dépenses brutes de l'Etat. Cette évolution va dans le sens d'une meilleure maîtrise de la dépense, sous réserve que soit retenu un objectif d'évolution qui ne soit pas moins ambitieux que celui appliqué à la précédente norme.

Même élargie, la norme ne reflète que partiellement la réalité de l'exécution budgétaire, dès lors que ne sont pris en compte pour la calculer ni la totalité des ressources affectées, ni les comptes spéciaux, ni les budgets annexes, ni les remboursements et dégrèvements, ni enfin - malgré leur poids déterminant et croissant - les dépenses fiscales.

Le fait que la norme ne couvre encore qu'une partie des dépenses pose problème parce qu'il conduit à afficher une évolution de la dépense normée qui est en fait sensible à des jeux d'écritures et de périmètre, et largement déconnectée de la réalité. De plus, les avantages qu'il serait permis d'attendre de l'institution d'une norme de dépenses (découplage du pilotage des dépenses de celui des recettes, meilleure qualité de la programmation initiale, constitution d'un référentiel partagé pour la préparation et l'exécution du budget) ne sont que partiellement atteints.

⁴⁹ Le montant des prélèvements au profit de l'Union a la particularité de varier selon les années. Leur inclusion dans la norme pourrait donc conduire, les années de baisse (comme 2004, 2006 et 2007), à des surcroît de dépenses et, les années de forte hausse (comme 2003 et 2005), s'agissant de dépenses obligatoires découlant de textes ratifiés, à l'impossibilité de contenir leur progression.

II - Le résultat en trésorerie et la dette

A - Le tableau de financement

La LOLF dispose que « *la loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement* »⁵⁰. Celui-ci décrit donc l'ensemble des ressources de trésorerie mobilisées dans l'exercice pour financer le déficit budgétaire annuel et rembourser les emprunts arrivés à échéance.

Tableau 8 : Tableau de financement en exécution pour 2007

En Md€

	Prévision LFI 2007	Exécution 2007
Besoins de financement		
Amortissement de la dette long terme	32,5	31,9
Amortissement de la dette moyen terme	40,3	37,2
Amortissement de dettes reprises par l'Etat	0,1	0,6
Variation des dépôts de garantie	-	0,5
Variation d'autres besoins de trésorerie	-	0,1
Impact en trésorerie du solde de la gestion 2007	42	34,6
Total du besoin de financement	114,9	104,9
Ressources de financement		
Emissions à moyen et long terme, nettes des rachats	106,5	97,6
Annulation de titres de l'Etat par la CDP	8,1	0
Variation des BTF ^(a)	12	12,2
Variation des dépôts des correspondants	-4,2	2,6
Variation d'avances de trésorerie	-	0,1
Variation du compte du Trésor	-7,5	-8,1
Autres ressources de trésorerie	-	0,5
Total des ressources de financement	114,9	104,9

Source : Agence France Trésor (a) Bons du Trésor à taux fixe, dette négociable à moins d'un an

Les ressources de trésorerie sont essentiellement constituées des émissions de dette de l'année ; les charges de trésorerie comprennent les

⁵⁰ Article 37-II de la LOLF.

remboursements de dette ainsi que la variation annuelle des dépôts des correspondants et des disponibilités du Trésor à la Banque de France.

L'intérêt du tableau de financement pour la compréhension du résultat est qu'il retrace l'ensemble des financements d'origine non budgétaire mis en place par l'Etat au cours de l'exercice, ainsi que le remboursement des financements arrivant à échéance dans l'année. Ces financements constituant des dettes, le tableau permet donc de mettre à jour le stock de la dette financière de l'Etat.

Dans son rapport sur les résultats de 2006⁵¹, la Cour a analysé pour la première fois le tableau de financement prévu par la LOLF. Constatant que ce document n'était encore qu'un « état extracomptable approximatif », elle recommandait qu'y soient joints à l'avenir un rapport de présentation et une annexe explicative. Surtout, elle soulignait la nécessité que le tableau de financement soit construit à partir de données extraites de la comptabilité. Des progrès ont été réalisés en 2007 mais le tableau se caractérise encore par plusieurs insuffisances.

1 - Des améliorations significatives en 2007

Les travaux de rapprochement conduits en 2007 par l'Agence France Trésor (AFT) et la DGCP ont fait apparaître que la variation des dépôts de garantie devait être retracée dans le tableau de financement, alors qu'elle ne l'avait pas été en 2006.

Les dépôts de garantie servent de couverture⁵², au cas où un établissement financier envers lequel l'Etat détient des créances n'honorera pas ses engagements. Ils sont rémunérés et restitués à la fin de la vie des opérations qu'ils couvrent. Ils constituent donc des dettes de l'Etat qu'il convient de retracer dans le tableau de financement. La baisse de leur encours en 2007 (-0,5 Md€) s'analyse comme une réduction de l'encours de la dette de l'Etat ; c'est pourquoi, elle est inscrite à la suite des lignes « amortissement », dans la partie « besoin de financement ».

L'AFT a également tenu compte des remarques de la Cour sur la nécessité de clarifier certains libellés et de présenter de manière distincte des montants agrégés. Ainsi, les lignes « amortissements de dettes reprises par l'Etat » et « variation des BTF » remplacent respectivement les lignes « autres engagements de l'Etat » et « variation nette des BTF ».

⁵¹ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2006, mai 2007, p. 43.

⁵² Les dépôts de garantie sont constitués pour couvrir des opérations de pensions livrées (réalisées dans le cadre du placement de la trésorerie de l'Etat) et des opérations sur instruments financiers à terme (échanges de taux d'intérêts, achats à terme de devises et options d'achat pour l'approvisionnement en produits pétroliers).

De même, la variation du compte du Trésor et les « autres ressources de trésorerie » sont désormais présentées sur des lignes distinctes.

2 - Des insuffisances persistantes

Toutefois, le tableau de financement comporte encore deux séries de défauts importants, qui tiennent à son caractère extra-comptable (a) et à différentes anomalies qui limitent sa signification (b).

a) Un tableau de financement qui ne se déduit pas de la comptabilité

Solde budgétaire et « impact en trésorerie du solde de la gestion »

Le tableau de financement est issu des systèmes de gestion de l'AFT et en partie fondé sur des données extra-comptables.

L'« impact en trésorerie du solde de la gestion », inclus dans le tableau en exécution, représente la différence entre les ressources et les charges⁵³ de trésorerie. Or, l'impact en trésorerie retracé dans le tableau de financement doit présenter le solde budgétaire « en gestion et en caisse ». Son calcul devrait emprunter deux étapes :

- d'abord le calcul du solde budgétaire en gestion de l'exercice obtenu à partir du solde budgétaire en engagements, en ajoutant les opérations de la période complémentaire de 2006 et en retranchant celles de la période complémentaire de 2007 ;

- puis le calcul du solde budgétaire en gestion et en caisse obtenu à partir du solde budgétaire en gestion, en retranchant les recettes non encaissées et en ajoutant les dépenses non décaissées en 2007.

L'AFT et la DGCP n'ont été en mesure d'expliquer qu'en partie l'écart avec le solde budgétaire en gestion de l'exercice 2006, et les travaux de rapprochement ne sont pas achevés pour 2007.

Pour permettre la cohérence des comptabilités (générale, budgétaire et de trésorerie), la mesure de l'impact en trésorerie de l'exécution budgétaire doit être opérée en lien avec le solde budgétaire présenté dans le tableau de financement voté en LFI.

Le chaînage des opérations de trésorerie et des dettes financières

L'identification comptable des ressources et charges de trésorerie, requis par l'article 29 de la LOLF, suppose que soit établi le chaînage des opérations de trésorerie avec les dettes financières retracées en

⁵³ Lignes « amortissement » du tableau.

comptabilité générale⁵⁴, sur le modèle de ce qui a été fait lors de la mise en place de la comptabilité budgétaire dans le cadre de la LOLF.

Les dettes financières constitutives d'opérations de trésorerie doivent être identifiées pour que tous les flux comptables représentatifs des ressources et charges de trésorerie soient retracés par le tableau de financement.

b) La signification toujours limitée du tableau de financement

L'absence des reprises de dettes

Le tableau de financement de l'Etat ayant pour objet de retracer l'équilibre financier annuel, il décrit, en l'expliquant, l'accroissement d'encours de dette nécessaire au financement du déficit budgétaire et au remboursement de l'encours arrivé à échéance. Il constitue l'outil de mise à jour du stock de la dette.

Lorsque l'Etat reprend une dette jusqu'alors portée par une autre entité, cette reprise fait augmenter le stock de sa dette. Pour retracer cette augmentation, le tableau de financement doit, au moment de la reprise, enregistrer la valeur de remboursement de la dette reprise en ressources de trésorerie : dans l'immédiat, l'emprunt repris est, en effet, une ressource de trésorerie. En revanche, il sera source ultérieure de sortie de trésorerie et il faut donc enregistrer en même temps une charge.

La prise en compte des reprises de dette pour leur valeur de remboursement dans le tableau de financement est conforme à la présentation faite en comptabilité générale, qui est la suivante : l'accroissement d'encours de dette financière au passif a pour contrepartie la création de charges financières dans le compte de résultat, qui dégradent la situation nette de l'Etat.

Cette présentation est également conforme aux décisions rendues par le Conseil constitutionnel en 1993⁵⁵ et 2006⁵⁶, qui analysent les reprises de dette comme des opérations de trésorerie.

⁵⁴ La norme n° 11 (dettes financières et instruments financiers à terme) définit les opérations de trésorerie de l'Etat comme « *la contrepartie de fonds destinés à assurer le financement de l'Etat, remboursables à terme et donnant lieu à rémunération* ».

⁵⁵ Décision n° 93-330 DC du 29 décembre 1993 (Loi de finances pour 1994)

⁵⁶ Décision n° 2006-538 DC du 13 juillet 2006 (Loi portant règlement définitif du budget de 2005)

Pour que le tableau de financement permette d'identifier le stock de dettes de l'Etat, il doit retracer l'encours des dettes reprises dans l'année. Dans cette logique, la reprise de la dette du service annexe d'amortissement de la dette publique (SAAD) aurait dû se traduire par une augmentation conjointe du besoin et des ressources de financement de l'Etat, pour la valeur de remboursement des emprunts, soit 8,2 Md€.

L'omission de certaines dettes financières

L'amortissement de la dette non négociable devrait être retracé en charges de trésorerie du tableau de financement.

Pour sa part, le prêt de trésorerie de 843 M€ consenti par le Crédit foncier de France à l'Etat pour financer une partie des dépenses d'épargne logement de 2007⁵⁷ devrait y figurer, pour sa totalité, en ressources de trésorerie.

Le tableau de financement doit être complété sur ces deux points.

Les retraitements inappropriés de la charge annuelle d'indexation

La valeur de remboursement des emprunts indexés sur l'inflation augmente au rythme de la hausse des prix. La revalorisation annuelle des emprunts crée pour l'Etat une charge d'indexation, qui ne donne pas lieu à un décaissement mais à une provision annuelle dont le cumul sert, à l'échéance, à rembourser l'emprunt.

Bien que le remboursement d'un emprunt constitue, l'année de l'échéance, une charge de trésorerie, la charge annuelle d'indexation a traditionnellement été inscrite en charge budgétaire⁵⁸ ; cette présentation se justifiait tant que n'existaient pas d'autre suivi des engagements que dans la comptabilité budgétaire.

Maintenant que l'Etat est doté d'une comptabilité générale, les retraitements appliqués à la charge budgétaire pour construire le tableau de financement perturbent la lecture de celui-ci, sans plus avoir d'utilité. En effet, la charge annuelle d'indexation (1,76 Md€ en 2007) se trouve confondue, au sein des « autres ressources de trésorerie », avec les primes et décotes (-1,99 Md€) et les indexations à l'émission (0,70 Md€), qui constituent, elles, de véritables ressources de trésorerie.

Par ailleurs, un premier emprunt indexé va venir à échéance en 2009 ; la charge d'indexation cumulée depuis son émission (plus de 2 Md€) constituera une charge de trésorerie du tableau de financement de 2009 ; mais son montant annuel sera lui aussi - du fait de l'imputation

⁵⁷ Cf. ci-après l'analyse de la mission *Engagements financiers de l'Etat*.

⁵⁸ En application de l'article 125 de la loi de finances pour 2000.

précitée - comptabilisé comme une ressource de trésorerie, ce qui aura pour effet d'alourdir artificiellement la charge d'indexation de l'emprunt.

La charge annuelle d'indexation ne doit plus être traitée en charge budgétaire puisque la comptabilité budgétaire n'a vocation à retracer que les dépenses effectives de l'exercice. A tout le moins et à titre temporaire, les retraitements consécutifs au provisionnement budgétaire de la charge d'indexation doivent être présentés sur deux lignes supplémentaires (en besoins et en ressources de financement).

L'agrégation inopportune des pertes et profits sur rachats avec les décotes et primes à l'émission

Les décotes et primes d'émission proviennent de l'écart entre le prix d'émission d'un emprunt et sa valeur de remboursement. Tout au long de la vie de l'emprunt, l'écart fait l'objet d'une reprise annuelle qui constitue une ressource de trésorerie (article 25 de la LOLF).

Les pertes et profits sur rachats (39 M€en 2007) proviennent, pour leur part, de l'écart entre le prix de rachat et la valeur de remboursement de l'emprunt. Mais, à la différence des primes et décotes, les écarts de prix ne peuvent pas être lissés sur la durée de vie des emprunts, ceux-ci étant éteints par les rachats. Dès lors, la qualification actuelle en ressources de trésorerie des pertes et profits sur rachats ne présente aucune justification économique.

Les pertes et profits sur rachats de dettes ne constituent pas des ressources de trésorerie, ils doivent, en application de l'article 29 de la LOLF, être comptabilisés en ressources budgétaires⁵⁹.

La présentation trop contractée des rachats de dette

Les rachats de dette avant l'échéance sont financés soit sur ressources budgétaires via les programmes 721⁶⁰ et 732⁶¹, soit sur ressources de trésorerie.

L'un des intérêts du tableau de financement en exécution est de refléter l'effet de baisse du stock de la dette obtenu grâce aux rachats de l'année. Mais il donne, dans sa présentation actuelle, une image peu lisible des montants rachetés et de l'origine de leur financement. En effet,

⁵⁹ Article 3 de la LOLF : « Les ressources budgétaires de l'Etat comprennent : (...) les produits résultant des opérations de trésorerie autres que les primes à l'émission d'emprunts de l'Etat ».

⁶⁰ Programme 721 *Contribution au désendettement de l'Etat* alimenté par le compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

⁶¹ Programme 732 *Désendettement de l'Etat et d'établissements publics de l'Etat* alimenté par le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat ».

le montant des rachats est contracté sur la ligne « émissions nettes des rachats » avec celui des émissions d'emprunt. Pour leur part, les rachats financés par des ressources budgétaires sont présentés sous le libellé imprécis « annulation de titres par la Caisse de la dette publique ».

Le tableau de financement ne permet donc pas d'appréhender la répartition des financements entre ressources budgétaires et de trésorerie. A *fortiori*, il ne permet pas d'identifier les programmes dont sont issues des ressources budgétaires.

Le tableau de financement en exécution doit faire apparaître les rachats sur deux lignes : « rachats financés par des ressources de trésorerie » et « rachats financés par des ressources budgétaires », en précisant pour cette dernière, le programme d'imputation.

B - La dette et la trésorerie de l'Etat

1 - La détérioration de l'équilibre financier, en dépit de l'allègement ponctuel du besoin de financement

Le besoin de financement engendré par la somme du déficit budgétaire et de la charge de remboursement de la dette à moyen et long terme a été réduit de 115,8 Md€ fin 2006 à 104,9 Md€ fin 2007. Cet allègement a résulté d'une baisse de la charge d'amortissement de la dette (-10,2 Md€), liée à un effet favorable des calendriers de remboursement.

L'exercice 2008 sera marqué, au contraire, par le franchissement du seuil de 100 Md€ de remboursement annuel de dette (103,8 Md€ prévus en 2008 et 2009), niveau jamais atteint dans le passé. Compte tenu du déficit budgétaire prévisionnel (41,7 Md€), le besoin de financement de l'Etat atteindra près de 145 Md€ en augmentation de 40 % en un an.

2 - Une exposition croissante de la dette aux risques de taux d'intérêt et d'inflation

L'environnement financier a été marqué en 2007 par la poursuite, en moyenne sur l'année⁶², de la hausse générale des taux ; elle a été plus forte sur le court terme du fait de l'extension progressive de la raréfaction des liquidités (liée à la crise des *subprimes*) du marché interbancaire vers le marché monétaire. Au deuxième semestre, l'Etat a choisi de profiter de la réduction du besoin de financement pour abaisser le programme d'émission de 5 Md€ et ne procéder qu'à 10 Md€ de rachats de dette sur l'année.

⁶² Le taux d'intérêt à 10 ans a crû de 3,55 % en 2006 à 3,91 % en 2007.

Au total, le montant des émissions, nettes des rachats, s'est élevé à 97,5 Md€. Compte tenu des amortissements de l'année (70,2 Md€), de la charge d'indexation cumulée des emprunts indexés (10,1 Md€) et de la reprise de la dette du SAAD précitée (8,2 Md€), l'encours de la dette négociable de l'Etat a cru de 44,1 Md€ (+5 % par rapport à 2006) ; il s'est établi à 920,7 Md€ fin 2007, contre 876,6 Md€ fin 2006. La Cour avait, dans son rapport de juin 2007 sur la situation et les perspectives des finances publiques, appelé l'attention sur le fait que la légère baisse enregistrée à fin 2006 était en partie artificielle et ne pouvait, en l'état du déficit budgétaire, qu'être temporaire.

L'augmentation de 2007 s'est accompagnée d'évolutions significatives dans la structure de la dette. Tandis que les conditions d'émission d'un volume élevé d'emprunts à plus d'un an se dégradaient, l'Etat a eu recours à des modalités de financement potentiellement plus coûteuses⁶³. Les emprunts à moins d'un an représentent 8,5 % de l'encours de la dette négociable fin 2007 (7,6 % fin 2006) ; alors que leur encours avait été réduit de 29 Md€ en 2006, il a augmenté de 12 Md€ en 2007. La part du financement de court terme devrait encore croître en 2008, aggravant l'exposition de la dette au risque de hausse des taux d'intérêt. Par ailleurs, la part de la dette indexée dans l'encours de la dette moyen et long terme est passée de 13,6 % à 15,7 % en 2007 ; l'encours des emprunts indexés s'élève désormais à 132 Md€.

Si les taux d'intérêt servis sur les emprunts indexés sont moins élevés que sur la dette non indexée, de 2 % environ en moyenne, l'indexation sur l'évolution des prix à la consommation du capital d'une trop grande partie de la dette pourrait s'avérer coûteuse pour l'Etat si les indices continuaient de remonter fortement.

3 - Une politique de rachat en net repli, en dépit du besoin de financement élevé des prochaines années

En 2006, la politique de rachats de dettes avait été active : 20,2 Md€ de rachats avaient été réalisés⁶⁴, dont 7,9 Md€ financés sur le programme *Désendettement de l'Etat et d'établissements publics de l'Etat* au moyen des recettes de privatisations détenues par la Caisse de la dette publique (CDP).

Le tableau de financement voté en LFI pour 2007 prévoyait 8 Md€ de rachats par la CDP. Celle-ci n'a procédé à aucun rachat, l'intégralité

⁶³ Même si l'augmentation du taux des emprunts à moins d'un an a été moindre en 2007 que celle des emprunts de durée supérieure, et si leur part dans la dette reste inférieure à ce qu'elle était entre 2002 et 2005.

⁶⁴ Parmi lesquelles 17,1 Md€ au titre d'emprunts à échoir postérieurement à 2006.

des 5 Md€ dont elle a disposé dans l'année ayant été consacrée à rembourser les impayés de l'Etat vis-à-vis de l'ACOSS (cf. *supra*).

Dès lors, les rachats de dette ont été exclusivement financés en 2007 par des ressources de trésorerie ; ils ont atteint 10,1 Md€, soit la moitié de ceux effectués en 2006.

La mobilisation des ressources en faveur des rachats n'a pas été conforme à la LFI, alors que l'année 2008 verra le besoin de financement s'accroître de près de 40 %, passant à 148 Md€, et la charge de remboursement de la dette dépasser 100 Md€.

4 - La portée limitée du plafond de la variation nette de la dette supérieure à un an

En 2007, la variation annuelle nette de la dette supérieure à un an s'est établie à 32,6 Md€, soit 5,1 Md€ en dessous du plafond fixé par le Parlement dans la LFI pour 2007. La variation est obtenue en ajoutant au montant des émissions de moyen long terme, nettes des rachats (97,6 Md€), la partie moyen terme de la dette du SAAD reprise par l'Etat (6,1 Md€), et en retranchant les amortissements des dettes moyen et long terme (respectivement 37,2 Md€ et 31,9 Md€).

Cependant, une part accrue du besoin de financement de l'Etat a été couverte en 2007 par l'émission de dette à moins d'un an (BTF), qui n'est pas décrite dans la variation nette de la dette supérieure à un an.

Or, la part du remboursement de la dette financée par de la dette à moins d'un an va s'accroître dans les prochaines années. En effet, face à la forte augmentation du besoin de financement de l'Etat en 2008, le volume des émissions de dette moyen long terme n'augmentera pas dans les mêmes proportions, sous peine d'une dégradation des conditions financières consenties à l'Etat.

Dès lors, le plafond de variation nette de dette d'une durée supérieure à un an, fixé par le Parlement, va encore perdre de sa signification à l'avenir. Il paraît donc désormais nécessaire d'inclure la variation d'encours de dette à moins d'un an dans la variation d'encours fixée par le Parlement.

En outre, la charge annuelle d'indexation n'entre pas dans le calcul de la variation nette de la dette ; elle accroît pourtant chaque année la valeur de remboursement de la dette.

Enfin, les reprises de dettes, autorisées par le Parlement en loi de finances rectificative et non pas à l'issue de la discussion sur le tableau de financement, modifient le plafond de la variation nette fixé en LFI.

La fixation par le Parlement du seul plafond de la variation nette de la dette, telle que prévue par la LOLF, est donc insuffisante. Ce plafond devrait porter sur l'ensemble des dettes financières de l'Etat ou, au moins, inclure les reprises de dettes et la charge d'indexation.

III - Le résultat en comptabilité générale

Le résultat en comptabilité générale, calculé sur la base des droits et obligations constatés au cours de l'exercice indépendamment des encaissements et décaissements intervenus, est appréhendé au moyen du compte de résultat, du bilan et du tableau des flux de trésorerie.

A - Le résultat patrimonial

Le résultat patrimonial (ou solde des opérations de l'exercice) n'a pas la même signification que dans une entreprise, notamment parce qu'il n'est pas possible de rattacher les produits de l'Etat à ses charges, ceux-ci étant largement indépendants de l'activité qui les a engendrées, mais aussi parce que les charges de transfert et d'intervention, qui correspondent au rôle de régulateur économique et social de l'Etat, n'ont pas d'équivalent dans les comptes des entreprises. Même si la comparaison d'un exercice à l'autre ne sera vraiment pertinente que quand la fiabilisation des comptes de l'Etat sera achevée, l'analyse des variations des composantes du résultat patrimonial de 2007 par rapport à celui de 2006 permet déjà d'identifier des points saillants de l'activité de l'Etat au cours de l'exercice.

Le déficit patrimonial de l'exercice 2007 s'établit à -41,4 Md€ contre -31,6 Md€ en 2006. Les principales composantes de ce résultat sont présentées dans le tableau ci-après.

Tableau 9 : Le résultat patrimonial de l'Etat*En Md€*

Au 31 décembre	2006	2007	Variation	
			Md€	%
Charges de fonctionnement nettes	148,2	157,8	9,7	6,5 %
Charges d'intervention nettes	128,8	113,3	-15,6	-12,1 %
Charges financières nettes	25,3	38,3	13,0	51,1 %
Charges nettes	302,3	309,4	7,0	2,3 %
Produits fiscaux nets	282,8	277,1	-5,8	-2,0 %
Autres produits régaliens nets	3,8	6,3	2,5	67,1 %
Ressources propres (TVA et PNB) de l'Union européenne	-15,9	-15,4	-0,5	-3,2 %
Produits régaliens nets	270,7	268,0	-2,7	-1,0%
Solde des opérations de l'exercice	-31,6	-41,4	9,8	30,9%

Source : Compte général de l'Etat pour 2007 et Cour des comptes

La dégradation du résultat (-31 %) provient d'une augmentation des charges nettes de 7 Md€ et d'une diminution des produits régaliens nets de 2,7 Md€. L'augmentation des charges de personnel (+5,3 Md€), corrélée à une diminution des autres produits de fonctionnement (-6,1 Md€), explique la variation nette des charges de fonctionnement. Les charges d'intervention nettes diminuent de 12,1 % par rapport à 2006, l'augmentation des reprises de provisions (+15,5 Md€) ayant été beaucoup plus forte que celle des dotations aux provisions (+3,81 Md€), et les contributions reçues des tiers ayant augmenté de 3,9 Md€.

La baisse importante des produits relatifs à l'impôt sur le revenu (-4,1 Md€), à l'enregistrement, aux timbres et autres contributions et taxes indirectes (-14 %) explique la baisse des produits fiscaux nets. Les amendes et pénalités perçues en 2007, qui augmentent de 67,1 % sur l'exercice, compensent en partie cette dégradation.

Enfin, les prélèvements au profit de l'Union européenne, au titre de la TVA et de la ressource fondée sur le revenu national brut, ne sont pas considérés comme des charges en raison de la nature même des engagements de la France vis-à-vis de l'Union mais s'imputent sur les produits régaliens nets pour un montant de 15,4 Md€, en légère baisse par rapport à 2006.

B - La variation de la situation nette

Les spécificités de l'action de l'Etat conduisent à disjoindre la notion de situation nette de celle de création de richesse habituellement utilisée en comptabilité commerciale. En effet, contrairement à une entreprise, l'Etat ne dispose pas d'un capital social, il n'a pas de premier établissement et les produits qu'il reçoit sont essentiellement des produits régaliens, qui procèdent, pour leur plus grande part, de sa capacité à lever l'impôt. Cet actif incorporel n'est cependant pas intégré à son bilan, faute de pouvoir être évalué. Ces particularités contribuent à expliquer le déséquilibre du bilan de l'Etat, qui se traduit par une situation nette négative. Celle-ci résulte cependant aussi de l'accumulation continue de déficits pendant une longue période.

La poursuite du processus de fiabilisation des états financiers et les règles comptables retenues en dérogation au plan comptable général, tant sur la présentation de comptes *proforma* que sur l'application rétrospective des changements de méthode comptable et des corrections d'erreurs, interdisent, au moins jusqu'à la clôture des comptes 2008, des comparaisons homogènes entre exercices. Les variations de bilan enregistrées par rapport à 2006 doivent donc être analysées avec prudence.

La situation nette, dont le détail est présenté en annexe VII, est déficitaire de 656,3 Md€ au 31 décembre 2007 contre 593,1 Md€ à fin 2006. Elle fait ressortir deux types d'évolutions. D'une part, des modifications ont été opérées en balance d'entrée pour un montant net de 38,7 Md€, qui résulte de variations négatives sur les actifs immobilisés et les passifs (-46,1 Md€), en partie compensées par des variations positives (7,4 Md€) liées principalement à des retraitements sur les participations et créances rattachées (4 Md€) et à l'intégration des comptes du Sénat et de l'Assemblée nationale (1,6 Md€). D'autre part, l'exercice 2007 a enregistré une aggravation de la situation nette de 24,5 Md€ qui a plusieurs explications : l'amélioration des écarts de réévaluation (pour 10,5 Md€, dont la principale composante est l'actualisation de la valorisation du réseau routier (+7,8 Md€) ; des revalorisations de participations financières (+ 8,9 Md€) ; la diminution du report à nouveau (-34,1 Md€) correspondant essentiellement à l'affectation du résultat de l'exercice 2006 ; enfin, la dégradation (-9,8 Md€) du résultat patrimonial de l'exercice 2007 par rapport à celui de 2006.

Ces évolutions traduisent à la fois une dégradation de la situation financière de l'Etat (le déficit patrimonial de 2007 représente les deux tiers environ de la dégradation de la situation nette) et une fiabilisation

progressive de ses actifs immobilisés et de ses passifs non financiers (pour environ un quart), fiabilisation qui doit se poursuivre tant que l'exhaustivité et l'exacte valorisation des actifs et des passifs n'auront pas atteint un niveau satisfaisant.

C - Les flux de trésorerie

Partie intégrante des états financiers, le tableau des flux de trésorerie analyse la variation de la trésorerie de l'Etat, justifiée par la différence entre les trésoreries de clôture et d'ouverture de l'exercice comptable, en classant les flux de trésorerie en trois catégories (activité, investissement et financement).

Le système d'information financière et comptable de l'Etat ne permet pas d'identifier précisément la nature exacte des flux de trésorerie au stade des encaissements et des décaissements. L'administration a donc adopté la même méthode qu'en 2006, qui consiste à assimiler les flux budgétaires aux flux de trésorerie. Pour qu'ils correspondent à la réalité des encaissements et des décaissements, les flux budgétaires de l'exercice 2007 ont été corrigés des opérations effectuées au cours des périodes complémentaires 2006 et 2007 (respectivement en moins ou en plus) et les principales opérations budgétaires qui ne se traduisent pas par des mouvements de trésorerie ont été retraitées.

Tableau 10 : Tableau des flux de trésorerie

En Md€

	2006	2007
Flux de trésorerie liés à l'activité	-14,8	-25,2
Encaissements	444,9	455,3
Décaissements	-459,7	-480,5
Flux de trésorerie liés aux opérations d'investissement	-19,0	-7,6
Acquisitions d'immobilisations	-45,2	-25,4
Cessions d'immobilisations	26,2	17,8
Flux de trésorerie liés aux opérations de financement	-4,5	38,3
Emissions d'emprunts (dont solde des BTF)	86,2	118,5
Remboursements des emprunts (hors BTF)	-90,0	-79,7
Flux liés aux instruments financiers à terme	-0,7	-0,5
Flux de trésorerie nets non ventilés	7,1	0,4
Variation de trésorerie	31,2	5,9
Trésorerie en début de période	-21,0	-52,8
Trésorerie en fin de période	-52,2	-46,9

Source : Compte général de l'Etat pour 2007

Comme en 2006, les flux de trésorerie nets liés à l'activité (-25,2 Md€) traduisent la difficulté de l'Etat à couvrir ses dépenses d'exploitation par ses recettes. De même, les flux dégagés par les cessions financières et immobilières réalisées en 2007 n'ont pas suffi à compenser le niveau des investissements (solde net de 7,6 Md€).

La variation des flux de trésorerie liés aux opérations de financement entre 2006 et 2007 (+43 Md€) traduit la relative aisance que procurent une baisse sensible des remboursements (baisse momentanée, on l'a vu) ou rachats (34,7 Md€ contre 44,2 Md€ en 2006⁶⁵) et une forte hausse des émissions d'emprunts (+32,3 Md€) portant sur la composante à court terme des bons du Trésor à taux fixe (BTF), qui ont atteint un montant net de 12,2 Md€ pour des remboursements nets de 31,3 Md€ en 2006. La dégradation de 10 Md€ du solde en gestion par rapport à 2006 (-44,7 Md€ contre -34,7 Md€) a donc été financée par des BTF.

Ces évolutions expliquent que la variation de trésorerie au cours de l'année 2007 soit devenue positive (+5,9 Md€⁶⁶), alors qu'elle était fortement négative en 2006 (-31,2 Md€).

IV - La cohérence des comptes et des résultats

L'analyse des comptes révèle la persistance de difficultés méthodologiques pour tirer parti de l'existence des trois résultats. Demeurent également des problèmes de fond.

A - L'articulation des comptabilités tenues par l'Etat

L'articulation entre la comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et de la comptabilité générale constitue un objectif essentiel de bonne gestion.

⁶⁵ L'année 2006 avait été marquée par une procédure de rachat de dettes par la caisse de la dette publique pour un montant de 7,8 Md€ qui n'a pas été reconduite en 2007.

⁶⁶ La différence de 0,6 Md€ entre la trésorerie nette début 2007 (-52,8 Md€) et la trésorerie nette à fin 2006 (-52,2 Md€) s'explique principalement par l'intégration de l'avance de trésorerie consentie à l'Etat par le Crédit foncier de France (-715 M€) pour le paiement des primes d'épargne logement et, sur la recommandation de la Cour, par celle des comptes des Pouvoirs publics (pour 220 M€).

1 - Des comptabilités dont les champs et les règles différent

La comptabilité générale a un champ plus large que celui de la comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires ; elle appréhende en effet non seulement les recettes et les dépenses budgétaires⁶⁷, mais aussi l'ensemble des obligations et risques financiers et le patrimoine de l'Etat. Les opérations extra-budgétaires y étant retracées, la comptabilité générale peut apporter des informations utiles à la connaissance d'opérations qui ne sont pas de nature budgétaire.

De plus, les règles en vigueur diffèrent : la comptabilité générale s'inscrit dans un cadre formalisé, constitué notamment des « normes comptables de l'Etat », prises en application de l'article 30 de la LOLF et en référence aux normes applicables aux entreprises privées ; les règles relatives à la comptabilité budgétaire sont posées à l'article 8 pour la comptabilité des engagements et à l'article 28 pour la comptabilité des recettes et des dépenses, mais le référentiel de comptabilité budgétaire est seulement en cours d'élaboration.

Enfin, la règle de rattachement des opérations à l'exécution budgétaire diffère de celle relative à l'exercice comptable. La principale différence vient de ce que la comptabilité générale est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations et ne se distingue de celle des entreprises qu'en raison des spécificités de l'action de l'Etat, alors que la comptabilité des opérations budgétaires prend en compte les recettes à leur encaissement et les dépenses à leur paiement. En outre, la double nature des crédits budgétaires (AE et CP) implique la mise en place d'une comptabilité des engagements. Enfin, l'existence d'une période dite « complémentaire », prévue à l'article 28 de la LOLF, constitue une différence importante : elle permet aux ordonnateurs et aux comptables, sous certaines conditions⁶⁸, de prolonger la gestion budgétaire pendant les premiers jours de l'année civile suivante.

Ces différences de périmètre et de fond aboutissent à des résultats qui ne sont pas toujours cohérents.

⁶⁷ La comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires est totalement intégrée dans la comptabilité générale. En pratique, ces dernières sont identifiées au moyen des mouvements débiteurs et créditeurs des comptes de la classe 4 affectés d'un champ alphanumérique ou d'une spécification donnant l'information budgétaire par mission, programme, action/sous-action pour les dépenses, et par nature pour les recettes.

⁶⁸ Décret n° 2007-687 du 4 mai 2007 (cf. chapitre II ci-après).

Dans certains cas, les règles de la comptabilité générale permettent des opérations que n'autorisent pas les règles budgétaires. Il en est ainsi de la compensation de créances réciproques entre l'Etat et un tiers, admise, sous certaines réserves, par la comptabilité générale, tandis que, au plan budgétaire, la contraction de recettes et de dépenses méconnaît le principe d'universalité du budget (celui-ci doit retracer toutes les recettes et toutes les dépenses, de manière à permettre leur vote et leur contrôle par le Parlement). En 2007, deux opérations, retracées en comptabilité générale, ne l'ont pas été au plan budgétaire parce que les recettes et les dépenses ont été contractées, en méconnaissance des dispositions de l'article 6 de la LOLF : dans le premier cas, une partie des dividendes de l'Agence française de développement (AFD) a été directement affectée au financement de diverses charges qui incombaient à l'Etat et qui auraient dû être payées par lui, tandis que les dividendes qui lui étaient dûs par l'AFD auraient dû venir abonder ses recettes. Il en est de même du versement à l'Etat du dividende de DCNS, héritière de la direction des constructions navales, qui a été indûment affecté au règlement de la dette de la délégation générale pour l'armement à l'égard de cette société. Pour la même raison, comme indiqué précédemment, l'opération d'extinction partielle de la dette de l'Etat à l'égard du régime général de la Sécurité sociale figure dans le bilan de l'Etat pour 2007 mais pas dans les comptes des recettes et des dépenses budgétaires.

A l'inverse, des opérations sont retracées au plan budgétaire alors qu'elles ne doivent pas l'être en comptabilité générale. Les flux internes constitués par les opérations effectuées, au sein du périmètre des lois de finances, entre le budget général, les comptes spéciaux et les budgets annexes ne doivent pas avoir d'impact sur le compte général de l'Etat, car ils ne traduisent ni les relations de l'Etat avec des tiers, ni l'augmentation ou la diminution d'un élément de son patrimoine.

Enfin, certaines dépenses budgétaires - les dépenses d'investissement - n'affectent pas le compte de résultat et sont immobilisées. De même, des opérations d'inventaire conduisent à comptabiliser des actifs et des passifs par variation de la situation nette ou par contrepartie du compte de résultat, sans avoir leur équivalent en comptabilité des opérations budgétaires.

2 - Une articulation encore inaboutie

L'articulation entre les comptabilités doit cependant constituer un objectif prioritaire⁶⁹ : la comptabilité générale, en retracant les charges futures et les engagements qui pèsent sur l'Etat, doit servir à éclairer les décisions budgétaires ; inversement, la comptabilité des opérations budgétaires devrait permettre de retracer les engagements juridiques de l'Etat et d'évaluer, en engagements, le niveau des restes à payer.

La première étape est la simple réconciliation technique des données issues de la comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires avec celles de la comptabilité générale. Si elle est en partie réalisée, elle demeure imparfaite, car les éléments de passage de l'une à l'autre ne sont pas tous identifiés et explicités. Les systèmes d'information financière et comptable eux-mêmes ne sont pas conçus pour faciliter un tel rapprochement.

L'articulation proprement dite des deux comptabilités se heurte à de nombreuses difficultés, dont les principales sont d'ordre conceptuel et résultent de l'absence d'adéquation simple entre les notions budgétaires et celles de la comptabilité générale, par exemple sur la notion d'engagement⁷⁰.

Le rapprochement serait pourtant particulièrement souhaitable en ce qui concerne la mesure des engagements de l'Etat (et donc de ses charges futures). Il permettrait de lier l'impact budgétaire de l'engagement vis-à-vis d'un tiers et sa prise en compte en comptabilité générale ; il permettrait aussi d'identifier plus précisément les éléments de correspondance entre les reports de charges budgétaires et les données issues de la comptabilité générale (dettes non financières exigibles, charges à payer, provisions pour charges, engagements hors bilan).

En outre, les pratiques budgétaires et comptables actuellement en vigueur aboutissent à dégrader la connaissance des engagements de l'Etat. Il en est ainsi, en particulier, de la budgétisation dite en « AE=CP » (égalité entre les AE et les CP) pour tous les types de dépenses, alors que le dernier alinéa de l'article 8 de la LOLF ne pose cette règle de budgétisation qu'en ce qui concerne le titre 2 (dépenses de personnel). Cette pratique revient, au plan budgétaire, à traiter indistinctement l'engagement et le paiement, ce qui rend inopérante l'une

⁶⁹ Le décret du 25 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique devrait être modifié en ce sens.

⁷⁰ En comptabilité générale, l'engagement a pour fait générateur le service fait ou l'acte attributif ; en matière budgétaire, c'est l'acte par lequel une autorité habilitée crée ou constate une obligation de l'Etat envers un tiers, dont résultera une dépense.

des innovations importantes de la LOLF. Dans les faits, le suivi des engagements se limite à celui de la consommation des autorisations d'engagement⁷¹, alors que le montant des AE consommées recouvre une définition très restrictive des engagements de l'Etat.

Il conviendrait de donner une portée pratique au concept d'autorisation d'engagement, en faisant en sorte que la budgétisation en « AE=CP » demeure l'exception (essentiellement pour les dépenses de personnel), comme prévu par la loi organique.

B - L'articulation des trois résultats de 2007

Même si la comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et la comptabilité générale obéissent à des principes et règles différents, il importe que soient rendues disponibles les informations nécessaires à la compréhension des différentes formes de résultats se rapportant à une année donnée, ainsi que celles permettant leur raccordement ou leur réconciliation. En effet, ces résultats ont vocation à se compléter, chacun analysant le résultat de l'exercice sous un angle différent. En outre, le tableau des flux de trésorerie et le tableau de financement en exécution (cf. *supra*) fournissent une information complémentaire sur l'équilibre financier de l'exercice (les flux de trésorerie pour l'un, l'ajustement entre les besoins et les ressources de financement pour l'autre).

⁷¹ Ainsi, dans le compte général de l'Etat pour 2007, les engagements n'ayant pas donné lieu à service fait sont évalués à 61,5 Md€ uniquement à partir des consommations d'AE et de CP telles qu'elles figuraient dans les systèmes d'information ACCORD, NDL et ASTER au 31 décembre 2007.

Les différents résultats de l'Etat

Si, en vertu du principe d'annualité, l'autorisation budgétaire est accordée pour une année civile, il existe deux manières d'évaluer le solde d'exécution des lois de finances. Compte tenu de la complexité des opérations, il n'est pas rare, en effet, qu'une opération engagée au cours d'une année ne soit définitivement soldée qu'au cours de la suivante. Inversement, certaines dépenses revêtant un caractère particulièrement urgent ou certaines recettes peuvent être réalisées, par anticipation, au cours de l'année précédant celle où elles devraient intervenir.

Dès lors, le droit budgétaire autorise l'État, dans des conditions très précises, à imputer sur le budget d'une année quatre types de dépenses et de recettes : d'abord celles décaissées ou encaissées au cours de l'année civile au titre de laquelle elles ont été autorisées ; ensuite, celles décaissées ou encaissées en tout début d'année, en période dite « complémentaire », au titre de l'année précédente ; celles décaissées ou encaissées, en fin d'année, par anticipation d'opérations de l'exercice suivant ; enfin, celles décaissées ou encaissées au titre de l'exercice au début de l'année suivante, en « période complémentaire ».

Le résultat de l'Etat peut, dès lors, être présenté sous trois formes :

*- le solde d'exécution budgétaire **de l'exercice** comptabilise les décaissements et les encaissements relatifs à un exercice budgétaire (par exemple 2007), que ces opérations soient intervenues, par anticipation, à la fin de l'année précédente (ici 2006), entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année (ici en 2007) ou en période complémentaire, au tout début de l'année suivante (ici 2008) ;*

*- le solde d'exécution budgétaire **en gestion** comptabilise les décaissements et les encaissements effectués entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre d'une année (par exemple 2007), que ces opérations soient intervenues au titre de celle-ci (ici 2007), de l'exercice précédent (opérations tardives en période complémentaire, ici 2006) ou, par anticipation, de l'exercice suivant (ici 2008) ;*

*- enfin, le solde des opérations de l'exercice ou **résultat patrimonial** enregistre les produits et les charges nés au cours de l'exercice conformément au recueil des normes comptables de l'Etat.*

Les éléments de passage entre le résultat budgétaire et le résultat patrimonial sont présentés dans un tableau annexé au compte général de l'Etat, qui est reproduit ci-après.

Tableau 11 : Tableau de passage entre le solde d'exécution des lois de finances et le résultat patrimonial pour 2006 et 2007

		<i>En Md€</i>	
		2006	2007
Solde budgétaire	En exercice (hors FMI)	-39,0	-34,7
	En gestion (hors FMI)	-34,7	-41,0
	En exercice (y compris FMI)	-40,2	-34,5
Restes à recouvrer sur les produits de l'année courante		13,8	11,3
Recettes sur créances des années antérieures		-8,4	-9,3
Dépenses et recettes budgétaires se traduisant par une inscription au bilan de l'Etat, sans impact sur le résultat patrimonial		29,7	16,7
Valeurs comptables des éléments d'actifs cédés enregistrées en charges dans le résultat patrimonial		-5,8	-4,8
Impact du rattachement des acomptes d'impôt sur les sociétés		-6,0	-4,1
Opérations comptables d'inventaire (variation de stocks, production stockée, dotations et reprises aux amortissements et aux provisions, charges à payer, charges constatées d'avance, produits à recevoir et produits constatés d'avance)		-13,1	-7,7
Admissions en non-valeur, remises gracieuses enregistrées en charges dans le résultat patrimonial		-2,2	-2,7
Opération d'extinction de la dette envers la Sécurité sociale		-	5,1
Opérations financières non budgétaires, retranscrites dans les comptes de charges et de produits financiers		ns	-9,7
Autres éléments non détaillés		0,6	-1,7
Solde des opérations de l'exercice (résultat patrimonial)		-31,6	-41,4

Sources : DGFiP et Cour des comptes

Le résultat budgétaire en exercice, le seul sur lequel le Gouvernement communique, s'améliore de 4,3 Md€(5,7 Md€y compris FMI). Or le résultat patrimonial et le résultat en gestion (hors FMI) se dégradent respectivement de 9,8 Md€et de 6,3 Md€entre 2006 et 2007, manifestant l'aggravation tendancielle de la situation budgétaire de l'Etat. Le rapprochement des résultats met donc en évidence les facteurs (analysés *supra*) qui ont contribué à limiter le déficit budgétaire de 2007.

La réconciliation du résultat patrimonial et du résultat budgétaire en exercice offre des éclairages utiles sur le traitement de certaines opérations dans l'une ou l'autre des comptabilités de l'Etat⁷².

⁷² Indépendamment de sa régularité, l'opération d'extinction de dettes de l'Etat envers la Sécurité sociale n'a pas eu d'incidence sur le solde budgétaire de 2007.

Toutefois, tel qu'indiqué *supra*, bien que largement réalisée, cette réconciliation n'est pas complète car la totalité des éléments de passage d'un résultat à l'autre n'est pas identifiée et explicitée. Le nombre des écritures comptables et l'absence d'une codification rigoureusement appliquée pour le fléchage des opérations constituant le solde d'exécution de la loi de finances dans les systèmes d'information financière et comptable ne permettent pas d'établir une articulation fine et complète des résultats issus des deux comptabilités.

Le tableau des flux de trésorerie et le tableau de financement en exécution ont chacun une finalité propre et des motivations distinctes. Ils doivent, en conséquence, être établis conformément à leurs règles respectives et présenter, le cas échéant, une même information sous des aspects différents mais ils devraient le faire de manière cohérente.

Conformément à l'engagement qu'elle avait pris, l'administration a mené des travaux de réconciliation des données présentées dans ces deux tableaux au titre de l'exercice 2007. Il s'agit d'une amélioration substantielle pour l'analyse de l'équilibre financier de l'Etat dès lors que la plupart des postes ont fait l'objet d'un rapprochement. Pour autant, cette approche reste perfectible, principalement parce que les méthodes retenues pour l'élaboration des tableaux (cf. *supra*) induisent des biais dans l'identification des montants réels des ressources et des charges de trésorerie de l'Etat. En effet, l'élaboration du tableau de flux de trésorerie repose sur une méthode dégradée pour l'identification des flux de trésorerie de l'Etat. Au terme de ce processus et afin d'équilibrer le tableau, la ligne «Flux de trésorerie nets non ventilés» présente le montant résiduel non expliqué⁷³. De même, dans le tableau de financement en exécution, l'impact en trésorerie de l'exécution budgétaire est construit sans lien avec le solde budgétaire en gestion⁷⁴.

C - L'apport de la comptabilité générale à la compréhension du résultat budgétaire

Comme le souligne le « cadre conceptuel » qui introduit le recueil des normes comptables de l'Etat, la comptabilité générale fournit des informations indispensables pour une analyse précise du coût des actions des politiques publiques. Ces coûts, rapprochés d'indicateurs qualitatifs, doivent constituer un outil d'aide à la mesure des performances et à la fixation des objectifs de gestion de l'activité de l'Etat.

⁷³ L'écart net résiduel s'élève à 397 M€en 2007. Il s'élevait à 7 065 M€ en 2006.

⁷⁴ L'écart net résiduel s'élève à 0,15 M€en 2007. Il s'élevait à 230 M€en 2006. Ces écarts nets résiduels, non expliqués, pourraient résulter d'écart importants sur les masses en jeu.

Plusieurs exemples peuvent être donnés des éclairages que la comptabilité générale peut apporter pour l'interprétation des comptes de recettes et de dépenses budgétaires.

Le recensement des actifs de l'Etat, dans une vision patrimoniale, permet d'évaluer non seulement les biens possédés ou contrôlés par l'Etat, mais aussi les dépenses futures liées à leur conservation et à leur renouvellement. Les amortissements et dépréciations comptabilisés au titre de ces actifs permettent de rattacher les charges afférentes aux exercices concernés. Ainsi, lorsque la comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires enregistre le décaissement lié à l'acquisition d'un bien immobilisable, la comptabilité générale constate, d'une part, l'entrée d'une immobilisation à l'actif du bilan et, d'autre part, le montant de la dotation aux amortissements de l'année dans le résultat patrimonial de l'exercice.

En outre, le rattachement des charges et des produits à l'exercice, indépendamment des encaissements et décaissements enregistrés dans la comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires, permet une mesure plus fine des droits et obligations nés durant l'exercice comptable.

La comptabilité générale retrace ainsi toute la diversité des engagements de l'Etat qui devront être pris en compte dans la préparation des lois de finances en fonction de leur degré de certitude, depuis les dettes non financières exigibles (qui auraient dû être honorées à la fin de l'exercice), jusqu'aux engagements hors bilan, dont les engagements de retraite de l'Etat employeur constituent un exemple emblématique et qui doivent être pris en compte pour apprécier la soutenabilité des finances de l'Etat, en passant par les charges à payer (dettes non financières exigibles à réception de la facture), et par les provisions pour charges (obligations dont la probabilité de sortie de ressources est élevée). Ces informations éclairent les charges budgétaires futures de l'Etat.

Le principe de sincérité des lois de finances posé à l'article 32 de la LOLF devrait s'apprécier compte tenu des informations fournies par la comptabilité générale, les dettes non financières exigibles et non exigibles devant entraîner l'ouverture d'AE et de CP dans la plus prochaine loi de finances.

D - La démarche d'analyse financière

La nouvelle comptabilité d'exercice a vocation à éclairer la situation financière de l'État et son évolution sur plusieurs années et à permettre des comparaisons avec les Etats dont les comptes sont certifiés par une institution supérieure de contrôle. Cette analyse ne prendra tout

son sens que lorsque les comptes de l'Etat bénéficieront d'une plus grande antériorité et seront fiabilisés. Cependant, la Cour a esquisonné⁷⁵ les bases d'une démarche d'analyse financière utilisant les données de la comptabilité générale.

1 - Le bilan économique de l'Etat

Le bilan économique de l'Etat doit permettre d'évaluer sa situation patrimoniale et le financement de ses activités à partir du tableau de la situation nette. Au 31 décembre 2007, il peut se résumer en un « actif économique » de 386 Md€ avec un endettement net de 1 042 Md€ et une situation nette négative de 656 Md€. Celle-ci, qui se dégrade de 63,2 Md€ par rapport à 2006, met en évidence le poids de l'endettement net face à l'actif économique et montre les limites d'une politique de désendettement circonscrite aux cessions d'actifs.

L'actif économique, constitué de l'actif immobilisé et du besoin en fonds de roulement⁷⁶, s'élève à 386 Md€ au 31 décembre 2007, contre 389,5 Md€ à fin 2006. L'augmentation de 13,9 Md€ du besoin en fonds de roulement a été supérieure à celle des actifs immobilisés (+10,4 Md€), ce qui veut dire que les augmentations d'actif immobilisé et les emplois du cycle d'exploitation (stocks et créances sur les redevables) ont été financés par l'augmentation des dettes non financières. L'augmentation de l'endettement net⁷⁷ (+59,7 Md€) a pu être contenue grâce à la hausse de 3,4 Md€ des dépôts à vue des correspondants du Trésor dont a bénéficié l'Etat, comme cela apparaît dans le tableau de financement.

2 - Vers un tableau de bord des ratios d'analyse financière de l'Etat

Pour la Cour, le choix des ratios d'analyse financière doit répondre à trois critères principaux : l'utilisation d'agrégats simples à mesurer et aisément compréhensibles ; 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. Leur robustesse ne se vérifiera qu'au bénéfice d'une plus grande antériorité des comptes.

⁷⁵ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2006, mai 2007, p. 51 et s.

⁷⁶ Qui 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).

⁷⁷ Soit l'endettement brut à plus d'un an (+ 65 Md€ dont 51,8 Md€ en dettes financières et 13,2 Md€ en provisions pour risques et pour charges) majoré de la trésorerie active et passive.

La mesure des performances de l'Etat

Deux ratios pourraient être retenus :

- le premier, qui rapporte l'excédent brut d'exploitation au total des produits bruts, permet d'apprecier le surplus de ressources généré par l'activité de l'État pour faire face à ses investissements et aux charges de sa dette. Il est de 0,8 % en 2007 contre 1,9 % en 2006, marquant une nette dégradation ;

- le second ratio, qui rapporte les charges d'intérêts de la dette financière au total des produits bruts de l'État, s'établit en 2007 à 11,8 % contre 11,4 % en 2006. Cette évolution montre que le poids relatif de la charge d'intérêts augmente sous le double effet de la hausse des taux d'intérêts et de l'endettement brut, alors que les produits bruts diminuent.

La mesure du poids de la mission de régulation de l'Etat dans l'ensemble de son activité

Deux ratios pourraient là aussi être retenus :

- le ratio rapportant les charges de transfert et d'intervention aux produits bruts permet de mettre en évidence le poids des dépenses de transfert dans le budget de l'Etat ; il s'établit à 40,2 % en 2007, en légère baisse par rapport à 2006 (41,0 %) en raison de la diminution des transferts aux ménages, aux associations, aux organisations internationales et aux organismes sociaux.

- le ratio qui rapporte les produits fiscaux nets au total des produits bruts mesure la part des ressources nettes qui résultent de l'exercice de souveraineté de l'État dans le total des ressources dont il dispose pour remplir ses obligations. Ce ratio, qui ressort en 2007 à 85,3 % contre 86,8 % en 2006, montre le poids des obligations et des décisions fiscales qui remettent en cause le bien-fondé de la créance et qui viennent en diminution des recettes fiscales de l'État⁷⁸. Il fait aussi ressortir la part significative des produits d'intervention au profit d'entreprises publiques contribuant aux dépenses d'intérêt public, tels la contribution exceptionnelle de La Poste (2,5 Md€) au régime des pensions des fonctionnaires de l'État et l'effet de l'opération d'extinction de dettes non financières de l'Etat vis-à-vis de la Sécurité sociale (5,1 Md€).

⁷⁸ 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 2007 un peu plus de 7 Md€

La mesure de la contribution de l'Etat à la soutenabilité des finances publiques

Le ratio qui rapporte la dette financière de l'État à la capacité d'autofinancement (CAF)⁷⁹ permet de mesurer la capacité de remboursement de la dette, sous réserve que cette dernière soit positive. En l'espèce, la CAF est négative de plus de 44,6 Md€ ce qui est en soi une indication forte, car elle conduit à s'interroger sur la capacité de l'État à restreindre son niveau d'endettement, à structure de coûts constante et hors cessions d'actifs. Elle se dégrade de 14,7 Md€ du fait de l'aggravation du résultat net de l'exercice (-44,1 Md€ contre -31,6 Md€).

La mesure des produits et des charges afférents aux actifs et passifs financiers de l'Etat

Il peut être intéressant, enfin, de rapprocher le taux moyen auquel l'Etat emprunte⁸⁰, qui s'est établi à 4,05 % en 2007, contre 4,17 % en 2006, du rendement du portefeuille des participations de l'Etat (5,2 % pour 2007 contre 6,3 % en 2006⁸¹).

Devrait être mis en place un tableau de bord des ratios d'analyse financière les plus représentatifs de la performance économique et financière de l'Etat.

⁷⁹ La capacité d'autofinancement (CAF) traduit l'ensemble des ressources issues de la gestion courante de l'Etat, hors les plus ou moins-values de cession d'actifs, permettant de faire face à ses besoins de financement.

⁸⁰ Ce ratio rapporte les charges d'intérêts sur le stock de la dette financière négociable à l'endettement net (dette financière et trésorerie nette).

⁸¹ Cf. ci-après l'analyse de la mission *Engagements financiers de l'Etat*.

Chapitre II

Les conditions générales de l'exécution

I - La régularité de la gestion 2007

A - Des dotations initiales mal calibrées

1 - La pratique des sous-évaluations de crédits

La gestion 2007 a été marquée, comme les précédentes, par des insuffisances de crédits significatives.

Certaines sous-budgétisations sont récurrentes, pour lesquelles rien ne justifie, l'information sur les besoins étant disponible, que ne soient pas ouvertes en LFI des dotations d'un niveau approprié. Tel est le cas pour la mission *Défense* (les opérations militaires extérieures étaient dotées de 375 M€ tandis que les dépenses ont atteint 685 M€⁸²), pour la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* (le fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA) n'était de nouveau pas doté en LFI et il a fait l'objet d'une ouverture de crédits en loi de finances rectificative, à hauteur de 90 M€ ou pour l'aide médicale d'Etat (233 M€ avaient été prévus en LFI alors que les dépenses ont été proches de 475 M€). De même, la loi de finances pour 2007 a sous-estimé de 270 M€ les dépenses induites par le changement, en 2005, du régime fiscal et social des plans d'épargne logement, supportés par le programme *Epargne* de la mission *Engagements financiers de l'Etat* ; si l'incidence de la mesure était difficile à prévoir l'année suivant sa mise en œuvre (une sous-dotation de 680 M€ avait été enregistrée en 2006), il n'en était pas de même en 2007. Surtout, n'avaient pas été ouverts en loi de finances les crédits nécessaires au paiement des dettes non financières de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale à fin 2006 (7,2 Md€).

D'autres sous-évaluations de grande ampleur sont moins habituelles. Ainsi, sur le programme *Justice judiciaire*, la LFI 2007 n'a ouvert que les trois-quarts des CP nécessaires pour faire face aux dépenses d'investissement (185 M€ sur 245 M€). Les dépenses du programme *Politiques en faveur de l'inclusion sociale* (1,47 Md€) ont excédé de près de 40 % les crédits ouverts en LFI. Sur la mission *Travail et emploi*, les dotations des programmes *Accès et retour à l'emploi* et *Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques* ont donné lieu à d'importantes ouvertures de crédits par décret d'avance (plus de 300 M€ pour les contrats aidés, 250 M€ pour le fonds de solidarité, 50 M€ pour les maisons de l'emploi), parce que les dotations concernées avaient été manifestement sous-estimées dans le budget initial. Sur la mission *Outre-mer* (programme *Emploi outre-mer*),

⁸² La dotation à ce titre a été portée à 475 M€ dans la LFI pour 2008.

les sommes à payer au titre des exonérations de charges sociales (2007 et années antérieures) ont été sous-estimées de 900 M€. Dans les deux derniers cas, les sous-évaluations portaient à la fois sur les AE et les CP.

La réalité des sous-budgétisations n'est pas propre aux missions du budget général puisque les comptes de concours financiers, dotés de 207 M€ en LFI, ont enregistré une dépense de 282 M€, soit 36 % au-delà de la dotation.

Les sous-budgétisations manifestes qui viennent d'être citées représentent à elles seules 3,3 Md€.

En dépit des obligations juridiques énoncées par la loi organique et du fait que certaines insuffisances de crédits avaient été identifiées, notamment par la Cour⁸³, qui auraient justifié l'ajustement du montant de plusieurs dotations proposées au vote du Parlement, la loi de finances pour 2008 comporte, une fois encore, des sous-budgétisations significatives. Cette pratique persistante rendra nécessaire l'ouverture de crédits supplémentaires en gestion et il pourrait en résulter la constatation d'impayés envers les créanciers de l'Etat, notamment les organismes de sécurité sociale, et des reports de charges sur l'exercice 2009.

Le rapport général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat évalue les sous-budgétisations à au moins 1,3 Md€⁸⁴. Selon les indications recueillies par la Cour, des insuffisances de crédits étaient prévisibles dès le début de l'exercice, par exemple sur les programmes 105 *Action extérieure de l'Etat* (l'administration évalue elle-même la sous-évaluation à 130 M€ au titre des opérations de maintien de la paix et des contributions européennes) ou sur la mission *Médias* (la convention de subvention signée avec France 24 prévoit un versement de 88,5 M€, mais seuls 70 M€ ont été ouverts). De même, les crédits ouverts en LFI ne seront pas suffisants pour couvrir les sommes dues au régime général de sécurité sociale au 31 décembre 2007 (2,8 Md€).

⁸³ Rapport au Parlement précité sur les décrets d'avance, novembre 2007, p. 19 et 20.

⁸⁴ Rapport général n° 91 (2007-2008), fait par M. Marini au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2008.

2 - Les effets des sous-budgétisations

Le Parlement et la Cour⁸⁵ ont fréquemment dénoncé la pratique des sous-budgétisations récurrentes. Celle-ci revêt toutefois une acuité particulière depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, au regard tant des exigences de la démarche de performance que de l'impératif de cohérence de la comptabilité générale et de la comptabilité budgétaire.

Calibrage des crédits et démarche de performance

Tout d'abord, la sous-budgétisation des dotations destinées à la mise en œuvre des politiques publiques n'est pas compatible avec la démarche de performance engagée par la LOLF, qu'elle rend en partie inopérante. L'appréciation des performances, fondée sur des objectifs et indicateurs chiffrés portant sur les résultats attendus et obtenus, perd en effet l'essentiel de sa portée si n'est ouverte en loi de finances qu'une partie des crédits correspondant aux besoins identifiés. Il est alors illusoire de prétendre apprécier les performances de la gestion d'un responsable de programme.

L'insuffisance des autorisations d'engagement

Les sous-budgétisations peuvent entraîner des discordances entre les comptabilités. Cela vaut aussi bien pour les engagements retracés au bilan de l'Etat que pour les engagements hors bilan.

La loi organique prévoit que les crédits ouverts en loi de finances sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Or des engagements figurent au bilan sans que soient tirées les conséquences budgétaires de cette inscription. Ainsi, des dettes non financières figurent au passif et les montants correspondants n'ont pas donné lieu à l'ouverture d'AE dans le budget. L'exemple le plus significatif concerne les dettes de l'Etat envers la Sécurité sociale, partiellement apurées en octobre 2007⁸⁶. Incrire des engagements au bilan sans que soient ouvertes en loi de finances les AE correspondantes vide d'effet un apport majeur de la LOLF.

En effet, la maîtrise formelle de l'évolution des dépenses est peu significative si d'importantes charges sont exclues du champ budgétaire, alors même que leur existence, leur caractère certain (ou probable) et leur montant sont connus et attestés en comptabilité générale ou qu'il s'agit de charges récurrentes. La LFI devrait à tout le moins couvrir les charges

⁸⁵ Les dernières fois dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2006 (mai 2007) et dans le rapport au Parlement, conjoint au projet de la loi de finances rectificative pour 2007, en application de l'article 58-6° de la LOLF (novembre 2007).

⁸⁶ Cf. *supra*.

récurrentes pour leur montant tel qu'il peut être anticipé au moment du vote du budget, et traduire ainsi budgétairement les engagements que l'Etat reconnaît par ailleurs dans son bilan. A défaut, pourrait se poser un problème de régularité de la loi de finances au regard du principe d'universalité budgétaire consacré par l'article 6 de la LOLF (en vertu duquel toutes les dépenses de l'Etat doivent être retracées dans le budget), voire de sincérité au regard de l'article 32 (qui dispose que « les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat »).

Un constat de même nature peut être fait pour certains engagements hors bilan, mais dans une moindre mesure en raison du caractère plus aléatoire de ces passifs éventuels par rapport à ceux inscrits au bilan. Ainsi, en 2007, les contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix n'ont été dotées que de 600 M€ sur le programme *Action de la France en Europe et dans le monde*, alors que le besoin - stable sur moyenne période - s'est établi à 728 M€. De même, 140 M€ d'AE seulement ont été ouvertes sur le programme *Formations supérieures et recherche universitaire* au titre des contrats de plan Etat-régions 2007-2013, bien que la moyenne annuelle des paiements incombant à l'Etat s'établisse à plus de 300 M€.

B - Des anomalies dans le recours aux décrets d'avance

L'article 13 de la LOLF autorise l'ouverture de crédits supplémentaires par voie réglementaire en cas d'urgence. Trois décrets d'avance ont été publiés en 2007, pour un montant global de 1,5 Md€ en AE et de 1,2 Md€ en CP (contre 1,6 Md€ en 2006 et 1,8 Md€ en 2005)⁸⁷. Plusieurs des ouvertures de crédits ainsi effectuées ne respectaient pas la condition d'urgence et n'ont été rendues nécessaires qu'en raison de sous-évaluations manifestes des crédits ouverts en loi de finances initiale. Tel est le cas des différentes sous-budgétisations évoquées précédemment, notamment au titre des dépenses des missions *Travail et emploi* (formation professionnelle, contrats aidés, maisons de l'emploi, préretraites...), *Défense* (opérations militaires extérieures), *Outre-mer* (impayés envers les régimes sociaux), *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* (impayés divers, dont l'apurement communautaire ; fonds national de garantie des calamités agricoles), *Action extérieure de l'Etat* (contributions aux organisations internationales) ou *Solidarité et intégration* (actions de prévention de l'exclusion).

⁸⁷ Ces décrets ont été analysés par la Cour dans son rapport au Parlement précité, établi en application de l'article 58-6° de la LOLF.

Par ailleurs, certaines des annulations effectuées dans les décrets d'avance n'ont pas porté sur des crédits devenus sans objet, contrairement à ce que prévoit l'article 14 de la LOLF. Dans certains cas, l'annulation a créé une situation d'insuffisance de crédits : ainsi des programmes *Rayonnement culturel et scientifique* (pour la subvention à l'agence pour l'enseignement français à l'étranger), *Enseignement technique agricole* ou *Audiovisuel extérieur* (contributions à RFI et à TV5 Monde). Dans d'autres cas, les annulations ont aggravé une insuffisance préexistante, nécessitant des mesures de sens contraire (par décret d'avance ou en collectif) : tel fut le cas sur les missions *Action extérieure de l'Etat, Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* ou *Culture*.

C - Des irrégularités au regard des principes de la LOLF

Outre les sous-budgétisations, évoquées ci-dessus, l'exécution 2007 a été marquée par plusieurs irrégularités budgétaires ou comptables.

1 - Des atteintes à l'unité et à l'universalité budgétaires

L'article 32 de la LOLF dispose, pour les lois de finances, que « *leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ».

L'opération mise en œuvre en 2007 pour éteindre en partie la dette de l'Etat envers le régime général de sécurité sociale (5,1 Md€) a été réalisée, comme indiqué précédemment, sans aucun rattachement budgétaire, alors qu'elle revêtait, par nature, un caractère budgétaire et que le montant dû était précisément identifié. L'opération est irrégulière en ce qu'elle a méconnu les principes d'unité et d'universalité du budget énoncés par l'article 6 de la LOLF. La dette ne pouvait pas être éteinte par un simple jeu d'écritures de bilan ; elle aurait dû donner lieu à l'ouverture de crédits en loi de finances (en AE et en CP) et à un décaissement comptabilisé au nombre des dépenses de l'Etat retracées dans la loi de règlement. Par son ampleur, cette opération constitue la principale irrégularité de la gestion 2007.

2 - Des contractions de recettes et de dépenses

L'exécution 2007 fait apparaître deux contractions de recettes et de dépenses, en méconnaissance de l'article 6 précité. Sur le programme *Aide économique et financière au développement*, l'Agence française de développement (AFD) utilise une partie des dividendes qu'elle devrait verser à l'Etat (78 M€en 2007) pour financer des bonifications de prêts à certains Etats étrangers.

Sur la mission **Défense**, la DCNS n'a pas versé à l'Etat les dividendes qui lui étaient dus (76 M€) et, en compensation, la dette de l'Etat à son égard au titre des encours non contractualisés⁸⁸ a été réduite à due concurrence ; dans le même temps, l'Etat n'a pas versé à l'entreprise les sommes inscrites en LFI, pour le même montant, et les crédits correspondants ont été annulés en gestion.

Ces pratiques sont doublement irrégulières : elles permettent que des interventions publiques relevant du financement de l'Etat puissent être mises en œuvre indépendamment de l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement. Elles conduisent aussi à ce que les dividendes soient soustraits indûment du montant des recettes non fiscales.

Les dividendes dus à l'Etat doivent lui être intégralement versés, pour être retracés comme ressources budgétaires ; à l'inverse, doivent être prises en compte comme des dépenses budgétaires l'ensemble des sommes payées pour honorer ses engagements.

D - D'autres irrégularités

D'autres irrégularités ont trait à l'exhaustivité et à la pertinence de l'information budgétaire et comptable.

Des imputations de crédits incorrectes

Certaines tiennent à des imputations budgétaires anormales. Tel est le cas du rattachement, purement conventionnel, sur le titre 6 (dépenses d'intervention) de l'intégralité des 75 Md€ de crédits de la mission **Remboursements et dégrèvements**, alors que toutes les dépenses qu'ils couvrent ne sont pas de cette nature. Certains des crédits (remises, annulations) du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat*, qui tiennent au fonctionnement même de l'impôt et non à une intervention au profit de ménages ou d'entreprises, ont d'ailleurs été, en LFI 2008, reclassés sur le titre 3 (fonctionnement), pour un montant de 2,2 Md€. Mais les dépenses effectuées sur l'autre programme (*Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*), qui sont de même nature, restent imputées sur le titre 6. De façon générale, ces imprécisions dans les imputations budgétaires perdureront tant que n'aura pas été précisée la définition des titres et catégories instituées par la LOLF. La nécessité de mettre au point rapidement un référentiel de comptabilité budgétaire trouve ici l'une de ses justifications.

⁸⁸ Il s'agit de prestations en cours au moment du changement de statut de DCN en DCNS ; ces « encours » constituent une dette reconnue comme telle par l'Etat.

Une information incomplète (article 10 de la LOLF)

Les modalités d'information du Parlement n'ont pas toujours été respectées. Contrairement aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 10 de la LOLF, qui prévoit l'information des commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat en cas de dépassement important des crédits évaluatifs, elles n'ont pas été avisées de la dérive des dépenses de la mission **Remboursements et dégrèvements** (qui ont augmenté de plus de 11,5 %, par rapport à 2006), due principalement à l'évolution de la prime pour l'emploi et de l'impôt sur les sociétés et à la mise en place du « bouclier fiscal ».

Des irrégularités sur les comptes spéciaux et budgets annexes

Sur le programme *Liquidation d'établissements publics de l'Etat et liquidations diverses*⁸⁹, le solde du compte (12 M€ à la fin de 2007) n'a pas été reversé au budget général alors que le montant des dépenses prévues en 2008 sur ce compte ne dépasse pas 1,1 M€. Pour sa part, le programme *Opérations avec le FMI* a enregistré un découvert de 11,4 M€ en 2007, alors que ce compte spécial ne fait pas partie de ceux qui disposent d'une autorisation de découvert prévue par une loi de finances.

La gestion des budgets annexes n'est, elle-même, pas exempte d'irrégularités. Ainsi, sur la mission **Contrôle et exploitation aériens**, l'excédent de recettes de la gestion 2007 (10 M€) a été affecté à des dépenses supplémentaires, en méconnaissance de l'article 18 de la LOLF, qui prévoit le désendettement du budget annexe en cas d'excédent.

II - L'analyse des conditions générales de formation du résultat

A - La régulation budgétaire

La LOLF, modifiée par la loi organique du 12 juillet 2005, conduit à fixer dès la loi de finances initiale le taux des mises en réserve de crédits destinées à assurer le respect du plafond des dépenses prévues pour le budget général. Par une circulaire du 7 décembre 2006, le ministre chargé du **budget** a informé les ministres des dispositions prises pour la mise en réserve de 2007 : pour chaque programme du budget général doté de crédits limitatifs, la mise en réserve de 5 % des crédits demandés au

⁸⁹ De plus, cet intitulé traduit mal l'objet principal du programme (gérer les opérations liées à la mise en jeu de la responsabilité des comptables supérieurs du Trésor dans le cadre de l'activité de collecte de l'épargne avant son interruption en 2001).

PLF, tant en AE qu'en CP, sur tous les titres autres que le titre 2. Pour celui-ci, la réserve a été limitée à 0,15 %. S'agissant des subventions pour charges de service public attribuées aux opérateurs, la mise en réserve devait être appliquée sur la base des mêmes taux, *au prorata* de la part des dépenses de personnel dans le budget de l'établissement.

Cette mise en réserve a porté en 2007 sur 5,6 Md€ de crédits⁹⁰. Les annulations opérées en cours d'exercice se sont appliquées, pour l'essentiel, à des crédits mis en réserve.

Les conditions de sa mise en œuvre satisfont l'objectif de transparence établi par la LOLF. Pratiqué pour la deuxième année selon les mêmes modalités, la mise en réserve de précaution est désormais intégrée par les gestionnaires. De fait, les responsables de programme indiquent, dans leur majorité, qu'elle n'a pas significativement perturbé la gestion dès lors que, son montant et sa répartition étant connus à l'avance, elle a pu être anticipée.

Elle soulève toutefois une difficulté s'agissant des programmes constitués majoritairement de dépenses obligatoires (notamment d'intervention), surtout lorsque le dégel des crédits mis en réserve intervient tardivement dans l'année. De ce point de vue, l'institution, dans le projet de loi de finances pour 2008, d'une exemption de mise en réserve pour les dépenses d'intervention sur lesquelles l'Etat ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire constitue une évolution positive.

De plus, les gestionnaires ont été invités, par une circulaire de décembre 2007⁹¹, à ne pas appliquer aux crédits relatifs à la compensation des exonérations ciblées de cotisations sociales ou au financement de certaines prestations un taux de mise en réserve de précaution supérieur à celui fixé dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances. En conséquence, les efforts supplémentaires de mise en réserve (et donc, potentiellement, d'annulations) porteront sur les autres types de crédits. Ainsi, en 2008, les taux de mise en réserve ont été relevés (0,5 % sur le titre 2 au lieu de 0,15 % en 2006 et 2007, 6 % sur les autres titres au lieu de 5 %). Elle porte sur une enveloppe de 7 Md€ au lieu de 5,6 Md€

⁹⁰ Exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2007.

⁹¹ Circulaire du directeur du budget du 17 décembre 2007.

B - Les opérations de fin de gestion

Les opérations budgétaires constatées en fin d'exercice sont rythmées par quatre étapes chronologiques dont les définitions, prévues par décret⁹², ne sont plus adaptées au nouveau cadre fixé par la LOLF. Pour cela, devrait être envisagée, à terme rapproché, la suppression de la période complémentaire prévue à l'article 28 de la loi organique.

1 - Le calendrier d'ordonnancement des dépenses

Le ministre chargé du **budget** peut fixer la date au-delà de laquelle les mandats et ordonnances ne peuvent plus être émis au titre de l'exercice en cours (article 4 du décret précité). En 2007, le ministre a retenu la date la plus précoce autorisée par le décret (le 10 décembre). Des paiements sont ainsi reportés sur l'exercice suivant, pour plusieurs milliards d'euros. Les responsables de programme ne disposent d'aucun moyen fiable pour évaluer avec précision ces montants ; la comptabilité générale de l'État indique, comme ordre de grandeur, que les charges à payer dont l'exigibilité (le « service fait ») est postérieure à la date fixée par le ministre s'élèvent à 2,2 Md€⁹³ et représentent donc une partie non négligeable du total des dettes exigibles à fin 2007. Cette disposition vise à ce que tous les paiements ordonnancés soient imputés à l'exercice en cours ; toutefois, l'avancement de la date de fin d'ordonnancement conduit aussi à augmenter le montant des reports de charges.

2 - Les crédits ouverts en loi de finances rectificative

La loi organique prévoit que les opérations de la loi de finances rectificative de fin d'année peuvent être imputées sur la période complémentaire. De fait, outre, le cas échéant, la révision des recettes, cette LFR a deux fonctions : valider les décrets d'avance (article 35 de la LOLF) et ouvrir des crédits supplémentaires, qui s'exécutent en presque totalité au début de l'année suivante, mais ne sont que partiellement imputés sur la période complémentaire de l'année qui s'achève. La LFR du 25 décembre 2007 a ouvert 5,37 Md€ en AE, et 5,25 Md€ en CP (à 71 % sur des crédits évaluatifs de la mission **remboursements et dégrèvements**) ; ces dépenses étaient équilibrées par des recettes réévaluées (+3,61 Md€) et des annulations de crédits (1,62 Md€ en CP).

⁹² Décret n° 2007-687 du 4 mai 2007 pris en application de la LOLF.

⁹³ Charges recensées dans l'application Orchidée.

Dans cette fonction d'ouverture de crédits supplémentaires pour ajuster les ressources aux nécessités de l'exercice, la LFR du 25 décembre 2007 ne répondait pas seulement à des obligations nouvelles : une partie des crédits ouverts était nécessaire et connue dès la préparation de la LFI pour 2007. Par exemple, comme les années précédentes et en dépit des remarques répétées de la Cour, la prime de Noël des bénéficiaires du RMI, financée sur le programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérable* de la mission **Solidarité et intégration**, désormais récurrente, n'a été financée qu'en LFR, pour 280 M€. De même, comme en 2006, une ouverture de crédits de 200 M€ est intervenue en collectif sur le programme *Épargne* de la mission **Engagements financiers de l'État**, pour combler une partie de l'insuffisance de la dotation en LFI pour les dépenses d'épargne logement.

Mais la LFR n'a pas davantage couvert tous les besoins nouveaux identifiés. Par exemple, sur la mission **Solidarité et intégration**, les allocations pour parent isolé (API) et pour adulte handicapé ont été trop faiblement abondées en LFR (21,2 M€), une insuffisance de 63,3 M€ ayant persistée sur l'API au terme de l'exercice.

3 - La période complémentaire et le pilotage de l'exécution

Pour le budget général, 4,3 Md€ de dépenses et de recettes constatées en janvier 2008 ont été imputés sur 2007. La LOLF renvoie au décret la détermination des conditions dans lesquelles des recettes et des dépenses budgétaires peuvent être exécutées au cours d'une période complémentaire (article 28-2°) ; mais les dispositions actuellement applicables laissent à l'administration une marge d'appréciation en vertu de laquelle il est loisible de piloter le solde budgétaire par des décisions prises en toute fin d'exercice. De fait, l'équilibre des recettes et des dépenses de la période complémentaire est surtout le résultat d'opérations exceptionnelles, qui ont été relevées *supra* et qui portent principalement sur les recettes. Par exemple, le dividende de 918 M€ versé par Autoroutes de France, inscrit en LFI 2007 et dont les fonds étaient disponibles depuis 2006, n'a été encaissé que le 11 janvier 2008, au titre de 2007, quand il s'est avéré que cette recette était nécessaire pour respecter l'objectif de solde⁹⁴. De même, une soultre de 640,4 M€ versée par la SNCF le 10 janvier 2008, a été créditée sur l'exercice 2007.

⁹⁴ Etait aussi attendu le montant nécessaire à la recapitalisation de la société du tunnel du Fréjus.

Dans d'autres cas, la possibilité de reporter certaines dépenses jusqu'à la période complémentaire introduit un écart entre le résultat figurant dans le tableau de financement, arrêté comme les comptes de comptabilité générale au 31 décembre, et le solde budgétaire. Par exemple, sur le programme *Équipement des forces* (mission *Défense*), un paiement de 488,5 M€ dont 200 M€ pour une commande de frégates, est intervenu en période complémentaire alors que les crédits avaient été ouverts en LFI et que le besoin était connu bien avant cette date (de plus, le paiement laisse encore subsister un report de charges de 162,7 M€).

4 - Les opérations de régularisation

Enfin, c'est pendant la période complémentaire qu'est effectuée la régularisation des écritures pour des recettes et des dépenses constatées avant le 31 décembre : rectifications d'erreurs, reclassement des imputations provisoires... Elle correspond au « 13^e mois » traditionnel des systèmes d'information comptables. Ainsi, a été enregistré comptablement sur le programme *Recherche industrielle*, en janvier 2008 pendant la période complémentaire, un fonds de concours de 438 M€ liquidé le 28 décembre 2007.

Cependant, la nécessité de procéder à des corrections d'écritures, le cas échéant jusqu'à la publication des comptes de comptabilité générale, ne nécessite pas l'existence d'une période complémentaire au sens de celle prévue à l'article 28 de la LOLF.

5 - Vers une suppression de la période complémentaire

La comptabilisation, en janvier, d'opérations imputées sur l'exercice précédent autorise des rattachements parfois arbitraires. Cette procédure pouvait se justifier à une époque où, notamment, les moyens de traitement de l'information rendaient impossible la comptabilisation des dépenses autrement que sur l'exercice au cours duquel elles avaient été engagées. Non seulement elle n'est plus nécessaire aujourd'hui, mais elle est, de surcroît, inapte à rendre compte de la réalité des charges des programmes, qui est mieux appréhendée à travers les charges à payer de la comptabilité générale. En tout état de cause, la LFR de fin d'année, qui est parfois présentée comme justifiant la nécessité d'une période complémentaire, n'est pas exécutée en totalité sur l'exercice.

Se pose dès lors la question de la suppression de la période complémentaire. Interrogé sur cette perspective, le ministère chargé du **budget** fait valoir⁹⁵ :

- que la marge disponible pour anticiper le vote de la loi de finances rectificative de fin d'année est très étroite en raison des contraintes afférentes au calendrier du débat budgétaire, et qu'il ne lui semble pas dès lors « *que cette solution garantisse la réalisation des opérations de LFR avant la fin du mois de décembre* » ; le ministère estime qu'une piste « *consisterait à présenter un projet de loi de finances rectificative en même temps que le projet de loi de finances de l'année suivante sur le bureau de l'assemblée nationale* », de telle manière que le projet de LFR puisse être voté avant le projet de budget (de l'année suivante)⁹⁶ et « *promulgué au plus tard dans la première partie du mois de novembre* » ; le ministère ajoute que « *cette évolution serait cohérente avec la montée en puissance de l'examen de la loi portant règlement des comptes, au demeurant souhaitée par le législateur organique* » ;

- que la suppression de la période complémentaire pourrait être envisagée « *avec la mise en place du nouveau système d'information Chorus* » (et qu'elle pourrait même intervenir « *dès la gestion 2008 (...) pour quatre programmes qui sont gérés au sein de Chorus* ») ;

- que cette perspective pose néanmoins la question de l'imputation définitive de certaines recettes et dépenses : l'apurement des comptes d'attente, les opérations de rétablissement de crédits, l'imputation des fonds de concours encaissés en fin d'année et le traitement des reversements de fonds ;

- que la suppression de la période complémentaire est plus compliquée au regard du traitement appliqué aux recettes de l'Etat et qu'elle devrait « *être précédée d'un réexamen des procédures* (d'imputation définitive des recettes encaissées avant le 31 décembre de l'année) *et d'une adaptation lourde des systèmes d'information* ». De fait, le ministère souligne que cette mesure nécessiterait une révision de l'article 28 de la LOLF (qui prévoit, dans sa rédaction actuelle, l'imputation définitive des recettes avant le 31 décembre), et que cette solution « *peut difficilement être envisagée avant la mise en place des nouveaux systèmes d'information (COPERNIC en particulier)* » ;

⁹⁵ Lettre conjointe de la direction générale des finances publiques et de la direction du budget adressée à la Cour le 23 avril 2008.

⁹⁶ Ce qui induirait un raccourcissement de la durée d'examen du PLF.

La Cour considère pour sa part :

- que l'aménagement des calendriers respectifs de discussion et de vote de la loi de finances rectificative de fin d'année et de la loi de finances initiale de l'année suivante, s'il devait être mis en œuvre, serait de nature à clarifier les critères présidant à la répartition, aujourd'hui aléatoire, des ouvertures de crédits sur l'un ou l'autre de ces textes ;*
- que le caractère relativement tardif de l'ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative ne posera plus de difficulté particulière lorsque ces ouvertures ne porteront plus que sur des dépenses qui ne pouvaient être prévues en loi de finances initiale ou qui ne peuvent être financées par décret d'avance. A cet égard, la promulgation de la loi de finances rectificative à la date évoquée par le ministère chargé du budget permettrait que les opérations de recettes et de dépenses soient mises en œuvre avant le 31 décembre ;*
- que la suppression de la période complémentaire suppose en effet la mise en place d'un système d'information budgétaire et comptable performant ;*
- qu'il convient de dissocier la période de régularisation, nécessaire dans tout système comptable, de la période complémentaire proprement dite, qui pourrait, elle, continuer d'être réduite par étapes jusqu'à sa disparition ;*
- que les opérations d'imputation définitive, postérieurement au 31 décembre, de certaines recettes et dépenses (apurement des comptes d'attente, rétablissements de crédits, fonds de concours encaissés en fin d'année et traitement des reversements de fonds) pourraient être assimilées, même si elles ont une incidence budgétaire, à des opérations de régularisation, susceptibles d'intervenir au début de l'année suivante ;*
- que le même traitement dérogatoire pourrait être retenu, après une modification sur ce point de l'article 28 de la LOLF, pour prendre en compte les contraintes propres au traitement de certaines recettes, limitativement énumérées : répartition budgétaire des impôts directs entre l'Etat et les collectivités territoriales et établissements publics locaux, avances aux collectivités, calcul final de la redevance télévision et équilibrage du compte spécial audiovisuel.*

Chapitre III

De nécessaires adaptations de la LOLF

L'analyse à laquelle elle a ainsi procédé de l'exécution budgétaire et de la démarche de performance au cours des exercices 2006 et 2007 a conduit la Cour à mettre en évidence plusieurs insuffisances ou lacunes de la LOLF. Certaines devraient conduire à ajuster sa mise en œuvre sur certains points. Sur d'autres, la révision du texte lui-même pourrait s'avérer nécessaire.

1 - La comptabilité des opérations budgétaires

a) Le cadre fixé par la loi organique

Comme indiqué précédemment, la LOLF prévoit la tenue de deux comptabilités distinctes, ce qui conduit l'Etat à présenter deux résultats annuels, le résultat budgétaire et le résultat comptable, en plus du résultat de trésorerie. Pour sa part, l'appréciation des exigences du pacte de croissance et de stabilité est effectuée sur la base d'un autre concept, celui du besoin (ou de la capacité) de financement tel qu'il ressort de la comptabilité nationale.

La tenue d'une comptabilité générale, assortie de la production d'un bilan, d'un compte de résultat et d'un tableau emplois-ressources rapproche, à certains égards, l'Etat des entreprises du secteur privé, même si les référentiels comptables diffèrent sur plusieurs points.

Le maintien d'une comptabilité des opérations budgétaires, à la différence de ce qui existe dans le champ de la sécurité sociale, se justifie par la nécessité de suivre en recettes et dépenses les autorisations budgétaires votées par le Parlement.

Selon la LOLF, la comptabilité des opérations budgétaires est la comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires dont l'enregistrement doit répondre à des principes définis à l'article 28. Par ailleurs, un autre article de la loi organique (art. 8) précise que les crédits ouverts sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Est ainsi posé le principe général de la budgétisation non seulement en CP mais aussi en AE, qui généralise une approche qui, sous l'empire de l'ordonnance organique de 1959, s'appliquait aux seules opérations d'investissement. Parallèlement, la lecture de l'article 15 met en évidence le caractère annuel des AE, par opposition au caractère pluriannuel des anciennes autorisations de programme.

b) La comptabilité des engagements

Le principe de budgétisation en AE/CP et l'annualité des AE auraient dû conduire à la mention explicite, dans le texte organique, de la comptabilité des engagements, qui est, pour les ordonnateurs, un complément indispensable de la comptabilité de caisse. Elle est en particulier nécessaire au suivi des AE opération par opération, dans la perspective des décisions de report d'AE. Par ailleurs, devrait être précisé le lien entre la prise en compte d'un engagement de l'Etat en comptabilité générale et sa budgétisation en AE.

c) Le référentiel budgétaire

Dans la réponse qu'il avait adressée au Premier président de la Cour des comptes, en mai 2007, sur le projet de rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2006, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique annonçait l'engagement de travaux visant à l'élaboration d'un référentiel de comptabilité budgétaire. Ces travaux n'ont pas abouti à ce jour.

L'absence de définition de la comptabilité des opérations budgétaires conduit la Cour à rappeler la nécessité et l'urgence de la mise au point d'un tel référentiel, à l'image de celui défini pour la comptabilité générale (cf. *supra*). Cohérent avec lui, ce référentiel devra notamment fixer les règles de gestion et de comptabilisation des AE et permettre de préciser certaines articulations, aujourd'hui mal appréhendées, entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie ou entre les trois résultats de l'Etat (comptable, budgétaire et de trésorerie), ainsi que le passage au besoin (ou à la capacité) de financement.

2 - Les opérations de trésorerie et la dette.

Telle qu'elle est actuellement rédigée, la LOLF n'établit pas un cloisonnement suffisamment net entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie, ce qui peut conduire l'Etat à chercher à présenter comme des opérations de trésorerie des opérations qui impactent en réalité des dépenses budgétaires. Il est nécessaire de clarifier la distinction, d'une part en excluant explicitement les reprises de dettes de la catégorie des opérations de trésorerie, ce qui ferait ainsi coïncider leur traitement en comptabilité générale et en comptabilité des opérations budgétaires, et, d'autre part, en précisant que les opérations de trésorerie ne peuvent concerner que les emprunts et dettes financières de l'Etat.

S’agissant de la dette, il est souhaitable de soumettre au plafond législatif la totalité de l’encours et non plus seulement celui de la dette à plus d’un an, afin que le recours aux BTF ne se trouve pas encouragé *de facto* par une disposition dont ce n’est pas l’objet. A tout le moins, devraient être incluses dans le plafond de la variation nette les reprises de dettes et la charge d’indexation.

3 - La sincérité des lois de finances

Si le principe de sincérité défini à l’article 32 de la LOLF paraît clair en ce qui concerne la loi de finances initiale, au regard notamment de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui l’a précédé, il reste en revanche à préciser pour la loi de règlement, pour laquelle il importe de le distinguer de la régularité.

Ce principe devrait aussi être mieux défini au regard des exigences de la comptabilité générale mentionnées à l’article 27 (sincérité, exhaustivité et fidélité).

Cette même perspective du renforcement de la sincérité des lois de règlement concourt aussi à souhaiter la suppression de la période complémentaire selon les modalités indiquées au chapitre II.

*

La Cour formulera d’autres recommandations, dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, sur des adaptations de la LOLF concernant le pilotage des finances publiques.

Chapitre IV

L'exécution de certaines catégories de dépenses

I - La gestion des personnels de l'Etat

Les crédits de personnel représentent un enjeu budgétaire majeur, avec 118,59 Md€ ouverts en LFI 2007 sur le titre 2, dont 74,24 Md€ de rémunérations et 43,07 Md€ de cotisations et contributions sociales, pour un plafond d'emplois autorisés de 2 270 840 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Les dépenses de l'exercice se sont élevées à 118,35 Md€, soit 43,7 % du total des dépenses du budget général.

A l'issue du deuxième exercice de gestion des personnels dans le cadre de la LOLF, on relève des améliorations dans la maîtrise des procédures, le suivi des emplois et la connaissance des coûts.

En revanche, l'organisation retenue est généralement complexe. L'articulation entre la gestion budgétaire, la démarche de performance et les engagements qui ne relèvent pas des lois de finances (lois de programmation, négociation salariale...) n'est pas encore assurée. A défaut, la discussion budgétaire risque de se limiter à une simple négociation sur l'évolution quantitative des plafonds d'emplois et des crédits, sans lien avec les objectifs et les résultats des politiques publiques. De plus, une partie des emplois participant aux missions, en particulier ceux des opérateurs, reste exclue de la maîtrise globale.

A - La double gestion des emplois et des crédits en 2007

1 - Des réductions d'emplois liées surtout aux transferts

Le plafond global d'emplois autorisés en LFI 2007, soit 2 283 159 ETPT⁹⁷, était en diminution de 67 875 ETPT par rapport à 2006. Outre des mesures d'ordre et un solde net de 15 000 suppressions de postes, cette réduction était imputable, pour l'essentiel, aux transferts aux collectivités territoriales. Au ministère de l'**éducation nationale**, la deuxième phase du transfert des personnels administratifs et des techniciens et ouvriers de service (TOS) a réduit de 46 744 ETPT les emplois autorisés. Si ces mouvements resserrent le périmètre de l'Etat, ils ne permettent plus l'analyse consolidée des moyens de la mission **Enseignement scolaire**, alors même que les agents concernés contribuent toujours à ses activités.

⁹⁷ ETPT: équivalent temps plein travaillé. Cette notion introduite par la LOLF intègre à la fois la quotité de temps de travail de la personne (équivalent temps plein) et la durée d'activité sur l'année, pour tenir compte des dates d'entrée-sortie.

La LFI de 2008 prévoit une nouvelle réduction du plafond global de 82 235 ETPT, qui résulte notamment, outre divers ajustements techniques, du non remplacement, en moyenne, d'un départ en retraite sur trois, dont l'effet a été évalué à 17 980 ETPT, soit 22 920 postes équivalents temps plein⁹⁸ dans le projet de loi de finances. Comme en 2007, la diminution des plafonds d'emplois est principalement liée à la poursuite de la décentralisation des TOS (27 515 ETPT) et au transfert de plus de 26 000 personnels des DDE, jusqu'ici mis à disposition des départements pour la gestion des routes nationales.

Dans de nombreux ministères, le plafond des emplois a été intégralement consommé (plus de 99 % dans les universités, à l'**Education**, aux **Affaires étrangères**, à la **Culture**, dans la *Police nationale* et la *Gendarmerie nationale*...), même si ce constat peut traduire des réalités hétérogènes. D'autres ministères enregistrent des taux plus faibles, en raison de distorsions entre plafond d'emplois et masse salariale (**Défense** et **Justice**) ou de la décentralisation et de la réorganisation des services (**MEDAD**).

En dépit des réductions de postes, les flux d'entrées sont importants dans certains ministères, comme celui de la **Défense**, qui a recruté dans les dernières années en moyenne 30 000 militaires par an, en lien avec la professionnalisation des armées et les nombreux départs anticipés. Le ministère rencontre des difficultés croissantes pour recruter des diplômés et des profils techniques. En 2007, dans la *Police nationale*, le recrutement des adjoints de sécurité et cadets de la police a été inférieur de 754 ETPT à la dotation prévue pour cette catégorie (12 000 ETPT).

En 2008, malgré les réductions d'emplois prévues par la LFI 2008, les recrutements liés au remplacement partiel des départs en retraite étaient estimés à 45 000 dans le projet de loi de finances.

2 - Une comptabilisation partielle

Des progrès sont enregistrés dans le décompte des emplois par l'outil interministériel ODE, même si des difficultés persistent pour les personnels dont le traitement n'est pas indiciaire, le temps partiel ou les acomptes sur salaires. Chaque ministère développe néanmoins ses propres systèmes d'information, avec des degrés d'intégration variables des différentes données (effectifs, gestion des carrières, paye...) en attendant que les applications interministérielles prévues soient opérationnelles et

⁹⁸ Les départs de fonctionnaires civils (hors La Poste et France Télécom) se sont élevés à 56 597 et 61 707 sur les exercices 2005 et 2006, auxquels se sont ajoutés 9 531 et 9 516 départs de militaires.

convergentes. Les principales difficultés sont liées à l'articulation du suivi des ETPT et des salaires avec la gestion des carrières.

La globalisation des crédits et la notion d'ETPT ont permis une gestion plus souple des différentes catégories d'emplois. En visant à recenser tous les personnels rémunérés sur le titre 2, quels que soient les statuts et les durées d'activité, la LOLF a aussi amélioré leur visibilité budgétaire. Le plafond d'emplois de la *Police nationale* a ainsi intégré, en 2007, 2 000 adjoints de sécurité recrutés sur contrats aidés. Les 6 000 agents de droit local du ministère des **affaires étrangères** sont désormais imputés sur le titre 2⁹⁹. L'intégration des 2 900 volontaires du service militaire adapté est plus discutable dès lors que les intéressés sont davantage des bénéficiaires du dispositif que des agents du service public.

La LOLF incite également à régulariser les effectifs mis à disposition d'autres organismes. Dans les préfectures, le ministère de l'**intérieur** cherche à réduire les mises à disposition et à mettre fin à leur gratuité. Au ministère de l'**outre-mer**, les agents du Haut-commissariat de Polynésie française, mis gracieusement à la disposition d'autres administrations, ont été réduits de 110 à 68 depuis 2006. A l'**Education nationale**, environ 200 postes ont été régularisés en LFI 2007. De même, le programme *Aménagement du territoire* a réduit les mises à disposition de 35 % à 25 %.

Mais ce mouvement est loin d'être général. De nombreuses administrations continuent d'accueillir des personnels qui ne sont ni imputés sur leur plafond d'emplois, ni toujours remboursés à l'employeur d'origine (**Défense**, *Police nationale*, *Sécurité civile*, **Transports**, **Justice**...). A l'inverse, la décentralisation conduit à ce que des effectifs inscrits dans les plafonds ministériels soient mis à disposition des collectivités territoriales, comme sur la mission *Solidarité et intégration*, dont plus de 8 % des effectifs sont encore dans cette position, au titre du RMI et des maisons départementales des personnes handicapées.

Les transferts d'emplois et de crédits qui interviennent en gestion conduisent à dissocier les périmètres de budgétisation et d'exécution et sont une contrainte supplémentaire pour les responsables de programme. C'est le cas du ministère de l'**écologie** (avant la création de la structure élargie du MEDAD), de la mission *Ville Logement* ou des missions qui emploient des personnels militaires gérés par le ministère de la **défense** (*Outre-mer* et *Sécurité civile*, par exemple). De nombreux emplois demeurent hors du double plafond : les 42 000 assistants d'éducation qui remplacent les maîtres d'internat et surveillants d'externat (MISE) sont

⁹⁹ De même, les 143 000 personnels enseignants du secteur privé avaient été intégrés en 2006 dans le plafond ministériel.

financés sur le titre 6, comme le forfait d'externat des établissements privés qui rémunère les personnels non enseignants. Pour leur part, les personnels (310 salariés) de la société anonyme à capital variable de composition et d'impression des Journaux Officiels (SACI-JO) sont désormais financés sur le titre 3 du budget annexe des Publications officielles, alors qu'ils participent très directement à la mission.

Les emplois des opérateurs publics

La dynamique des emplois des opérateurs est un enjeu décisif pour certains ministères (**Culture**, **Enseignement supérieur**, **MEDAD**, administrations sociales). La sphère culturelle comptabilise 30 780 emplois, dont seuls 7 751 sont affectés au ministère et figurent dans le budget, le reste l'étant sur les budgets des opérateurs. Le réseau des opérateurs subventionnés pour charges de service public de la mission **Travail et emploi** (10 457 ETPT) représente 41 500 emplois, alors qu'il comptait moins de 30 000 emplois en 2000. De même, 25 792 emplois, financés dans le cadre du programme *Accès et retour à l'emploi*, ont été autorisés au budget 2007 de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE), en augmentation de 14,7 % par rapport à 2005.

Ces emplois relèvent de deux catégories (qui ne reflètent pas le degré d'engagement de l'Etat à l'égard des personnels) : soit ils sont imputés sur le plafond d'emplois et affectés aux opérateurs, comme les 147 636 ETPT des universités ; soit les agents sont rémunérés par les opérateurs, selon une pratique qui se généralise. Le ministère de la **culture** a ainsi réduit de 28 % en deux ans les emplois imputés sur son plafond¹⁰⁰. Mais ceci conduit à en exclure des personnels titulaires, à l'égard desquels les engagements restent inchangés.

L'augmentation des effectifs des opérateurs réduit les marges des responsables de programme, dont les crédits sont grevés de subventions peu modulables¹⁰¹ et dont les résultats dépendent d'acteurs qui développent souvent leur propre stratégie. Le suivi des effectifs financés sur ressources propres est mal assuré, les données n'étant pas homogènes du fait de l'absence de références communes et de la difficulté, pour les tutelles, de disposer des informations et de capacités d'expertise utiles.

Après la parution, à titre indicatif, des informations sur les emplois des opérateurs, initialement insérées dans le volet "opérateurs" des PAP et élargies depuis 2007 en une annexe générale au projet de loi de finances « Opérateurs de l'Etat », l'intégration des effectifs correspondants dans le

¹⁰⁰ Une délégation de gestion des emplois de fonctionnaire titulaire a ainsi été accordée à la Bibliothèque nationale de France à compter de 2007, soit 1 659 emplois.

¹⁰¹ Les subventions aux opérateurs représentent 16 Md€

plafond de la LOLF sera plus décisive pour la maîtrise des effectifs. L'article 64 de la LFI pour 2008 dispose, en effet, que « *à compter du 1^{er} janvier 2009, le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat est fixé chaque année par la loi de finances* ». Cette disposition répond à un impératif essentiel dans un contexte caractérisé par le transfert massif d'effectifs de l'Etat vers les opérateurs. A défaut de la consolidation progressive des personnels des opérateurs, des emplois de plus en plus nombreux (et les coûts salariaux afférents) resteraient hors du dispositif de mesure de la productivité et de maîtrise des effectifs. A cet égard, l'intégration dans le plafond des seuls emplois financés sur le budget de l'Etat ne saurait répondre à cette nécessité.

La mise en place, à terme, d'un système d'information élargi aux opérateurs est indispensable.

3 - Le niveau des dépenses

Les dépenses (118,35 Md€) ont évolué, par rapport à 2006, de 0,7 % à périmètre courant et de 1,6 % à périmètre constant. Elles représentent 99,6 % de la dotation initiale.

La quasi-adéquation entre prévisions et réalisations n'est pas vérifiée dans tous les ministères. A l'**Agriculture**, les surévaluations ont atteint 85,2 M€ soit 4,2 % des crédits ouverts. Le programme *Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat* et ceux de la mission **Politique des territoires** enregistrent des écarts encore plus importants. Le solde final de la mission **Action extérieure de l'Etat** s'élève à 24,6 M€ après avoir été abondé de 15,2 M€ en gestion. La corrélation entre les emplois et les crédits, qui avait pâti en 2006 de l'absence de références, s'est améliorée en 2007, mais a nécessité de nouveaux ajustements en LFI 2008, après intégration des résultats de 2006. Pour la mission **Sécurité civile**, où les mouvements liés à des excédents ont représenté 10 % de la dotation initiale, l'ajustement a été opéré en LFI pour 2008.

En outre, la faiblesse des écarts entre les consommations d'emplois et de crédits reste parfois plus liée à l'attitude conservatoire des gestionnaires ou à des annulations de crédits qu'à l'articulation initiale des deux plafonds. Sur le programme *Police nationale*, une insuffisance de crédits identifiée en début d'exercice a ainsi entraîné une gestion prudente, conduisant à un écart de 1 330 ETPT et à l'annulation de 21,9 M€. Malgré la réduction progressive des postes excédentaires, la mission **Défense** consomme ses crédits au-delà du montant ouvert en LFI, alors même que des vacances d'emplois subsistent.

Le caractère encore inopérant de la fongibilité « asymétrique »

Le dispositif de la fongibilité dite « asymétrique »¹⁰² a été présenté comme constituant un élément central de la LOLF, dès lors qu'il vise à restituer aux gestionnaires ministériels, singulièrement aux responsables de programme, une maîtrise accrue de la gestion de leurs moyens. Or il est aujourd'hui inopérant, pour plusieurs raisons. La première est l'encadrement très strict de cette faculté par le ministère chargé du **budget**, par crainte de dépassements des dotations de personnel, et, dans certains cas, la prudence des ministères eux-mêmes, qui peinent à évaluer leur masse salariale. La structure des dépenses des ministères a aussi son importance, ceux disposant d'une masse salariale élevée (**Education nationale**, mission **Sécurité**, par exemple) ayant davantage l'opportunité de dégager des marges budgétaires. Surtout, la fongibilité des crédits ne peut trouver à s'appliquer que lorsque les dotations sont suffisamment importantes ; or une majorité de programmes est constituée d'un tel nombre de budgets opérationnels de programme (BOP)¹⁰³ que beaucoup n'atteignent pas une masse critique autorisant le recours à ce mécanisme.

En outre, les redéploiements ne correspondent pas toujours à des économies de charges de personnel et recouvrent souvent soit des transferts d'emplois entre ministères et opérateurs, soit des dépenses de même nature sur les titres 3 et 6. Ils peuvent aussi viser à reporter sur l'exercice suivant des crédits sans emploi pour en éviter l'annulation. Sur la mission **Travail et emploi**, les crédits excédentaires ont permis, comme en 2006, de financer les maisons départementales des personnes handicapées, qui une fois encore n'avaient pas été dotées en LFI.

B - Organisation budgétaire et gestion des personnels

1 - Des organisations complexes

a) Programmes supports et programmes opérationnels

Pour de nombreuses missions, les moyens ont été regroupés sur un « programme support », en raison de la faiblesse des effectifs à répartir, de la polyvalence des personnels et des risques de rigidité qu'induirait en gestion une ventilation fine entre programmes. C'est le cas du programme 217, qui réunit l'ensemble des moyens de la nouvelle mission **Ecologie**,

¹⁰² L'article 7 de la LOLF dispose que la présentation des crédits par titre est indicative, sauf pour ceux qui sont ouverts sur le titre des dépenses de personnel, qui constituent un plafond. Les crédits de personnel excédentaires peuvent donc abonder des dotations d'autre nature, l'inverse n'est pas possible.

¹⁰³ Cf. *infra*.

développement et aménagement durables. De même, le programme 124 regroupe les moyens des politiques sanitaires et sociales et le programme 155 ceux du **Travail et de l'Emploi**. Un seul BOP supporte la masse salariale des 102 101 ETPT autorisés de la *Gendarmerie nationale* et le programme 178 de la **Défense** regroupe l'essentiel des crédits du titre 2. Quant au programme 156, il réunissait en 2007 près des trois quarts des effectifs du ministère de l'**économie** dans sa configuration de 2007. Au total, à peine plus de la moitié (53 %) des programmes du budget général comportaient, en 2007, des crédits de personnel.

Ces choix d'organisation budgétaire, dictés notamment par le souci de maîtriser la masse salariale, sont légitimes s'ils restent compatibles avec la responsabilité des gestionnaires, la déclinaison fonctionnelle ou territoriale des objectifs et des moyens associés, et la mise en place de comptabilités analytiques. Or ces conditions sont encore rarement toutes réunies, comme le montrent les analyses par mission et par programme de la seconde partie du présent rapport.

b) *Organisation budgétaire et organisation de gestion*

A défaut souvent d'une bonne articulation de la démarche budgétaire et de la gestion des personnels, elle-même très spécialisée, les organisations sont complexes et peu économes en ressources. Le ministère de la **défense** superpose trois niveaux de structures (opérationnelles, transversales et propres à la LOLF). Au ministère de la **culture**, les secrétaires généraux de programme coexistent avec ceux des différentes directions et leurs adjoints et avec le secrétaire général du ministère. Par ailleurs, les objectifs impartis aux programmes portent insuffisamment sur la qualité de gestion des ressources humaines et, quand c'est le cas, les ratios sont en général d'ordre quantitatif. Seuls quelques programmes font exception en visant l'adéquation des profils aux emplois (**Intérieur**) ou en promouvant une démarche de gestion prévisionnelle et les métiers prioritaires (**Fonction publique, Travail**).

2 - La connaissance des coûts salariaux

Des progrès sensibles ont été réalisés dans le suivi des déterminants de la masse salariale. Les techniques d'évaluation sont mieux appréhendées par les responsables de programme et de BOP. La justification au premier euro, qui vise à objectiver la discussion budgétaire, sert aussi désormais au dialogue de gestion interne aux ministères. Tel est le cas à la *Police nationale*, qui a intégré, en 2008, les rémunérations dans le dialogue avec les échelons territoriaux. Ces progrès sont facilités par le fait que l'outil interministériel de budgétisation de la masse salariale permet une modélisation améliorée des facteurs

d'évolution de la dépense (taux des contributions employeur aux pensions, cadencement des entrées et des sorties, coûts moyens, mesures catégorielles, glissement vieillesse technicité).

Néanmoins, les prévisions de départs à la retraite restent peu fiables, en raison notamment de l'évaluation imprécise de l'impact de la réforme de 2003. Les délais de recrutement ne sont pas exactement appréciés, des difficultés à recruter sur des emplois techniques étant observées dans de nombreux ministères (**défense, sécurité, finances...**). Outre le cadencement infra annuel, la notion d'ETPT a généralisé le décompte des quotités travaillées sans conduire pour autant ni à une meilleure connaissance, ni à une gestion plus active des temps de travail, y compris dans les ministères où le temps partiel est fréquent (**enseignement, intérieur, administrations sociales...**). De même, les nouvelles souplesses introduites par la LOLF n'ont pas conduit à une modification notable de la structure des emplois, hormis l'émergence des métiers du contrôle de gestion.

Il est fréquent que les engagements de principe pris dans le cadre de lois de programmation (LPM, LOPSI, LOPJ, LRU...) ou les protocoles sociaux conclus dans certains ministères ne soient pas traduits dans le budget. En particulier, les emplois prévus ne sont pas toujours créés en LFI, ou pas selon les calendriers prévus. Le manque de visibilité et les variations de court terme sont pénalisants pour les ministères qui gèrent un nombre élevé de recrutements. De plus, certaines mesures réglementaires qui affectent la masse salariale ne sont pas anticipées en LFI (revalorisation de la valeur du point en cours d'année ; mesures sociales interministérielles ; rachat de jours de RTT ; paiement d'heures supplémentaires décidées en fin de gestion).

En revanche, si la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences semble avoir été moins prioritaire pendant la phase de mise en œuvre de la LOLF, elle se développe néanmoins dans plusieurs administrations. Le ministère de l'**intérieur** s'est ainsi fixé un objectif de requalification de 5 000 emplois d'ici 2010. La direction générale des douanes et droits indirects procède à des études prospectives par catégorie. Les ministères chargés de la **défense** et du **travail** disposent, pour leur part, de répertoires des métiers élaborés. Des contrats de modernisation ont été conclus dans plusieurs administrations (**Affaires étrangères, Economie, finances et emploi**, par exemple). Pour produire, à terme, tous leurs effets, ces démarches nécessitent d'être conduites dans la durée, sur la base d'une organisation par métier stabilisée.

II - Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement de l'Etat ont représenté, en 2007, 16,0 Md€ en AE et 13,7 en CP, soit respectivement 3,2 % et 2,5 % du total des crédits consommés¹⁰⁴. Elles constituent un enjeu majeur pour les finances publiques, en raison notamment de leur caractère structurant et des modalités spécifiques de la gestion des crédits ouverts à ce titre, qui correspondent le plus souvent à des dépenses exécutées dans le cadre d'opérations ou de programmes s'échelonnant sur plusieurs années.

La LOLF a modifié leur régime juridique. En particulier, leur sont désormais applicables en matière de reports de crédits les mêmes dispositions que celles en vigueur pour les autres catégories de dépenses hors personnel.

A - La mise en œuvre de la LOLF

1 - Le passage des autorisations de programme (AP) aux autorisations d'engagement (AE)

De fortes difficultés ont été rencontrées dans certains ministères, lors de l'entrée en vigueur de la loi organique, le 1^{er} janvier 2006, au titre du remplacement des anciennes autorisations de programme (AP) par les autorisations d'engagement (AE).

En particulier, la bascule dans les applications informatiques des autorisations de programmes affectées mais non engagées à cette date s'est accompagnée au ministère de la **défense** d'anomalies de deux ordres : d'une part, la comptabilisation dans l'application centrale en engagements juridiques et non plus en engagements comptables, considérés désormais comme de simples réservations de crédits¹⁰⁵ ; d'autre part, la disparité de traitement des AE et des CP, l'arrêté de report du 28 mars 2006 n'ayant porté que sur ces derniers alors que demeurait à fin 2005 un reliquat d'AP non engagées de 5,3 Md€ Ces deux points ont été régularisés par une ouverture de crédits en LFR 2006 et cette situation n'a donc pas pesé sur la gestion 2007.

¹⁰⁴ Données brutes.

¹⁰⁵ Des engagements juridiques avaient dû être réalisés en 2006 à hauteur de 11,5 Md€ pour régulariser les engagements pris auprès des organismes internationaux.

2 - Des dérogations à la LOLF

La loi organique a introduit, pour les dépenses d'investissement, la notion de tranche fonctionnelle, constituée d'un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. Désormais, la totalité des AE doivent être ouvertes, pour chaque tranche fonctionnelle d'une opération d'investissement, dès le début de sa mise en œuvre. Sauf exceptions, ces dispositions ont été mises en œuvre sans difficulté majeure. Il n'en a pas été de même au ministère de la **défense** en raison à la fois du volume de ses crédits d'investissement (13,3 Md€ en AE et 11,7 Md€ en CP), du coût des équipements financés et de la durée de réalisation des programmes.

Compte tenu de ces particularités, la notion de tranche fonctionnelle n'est pas encore stabilisée au sein du ministère. Ainsi, il n'est pas clairement établi si un matériel mobile (avion, char, navire...) peut être considéré comme susceptible d'être mis en service sans adjonction avant d'avoir été pourvu de son armement, de son système de visée ou de ses logiciels. Clarifier ces notions est l'un des enjeux du référentiel budgétaire en préparation.

3 - La fongibilité des crédits d'investissement

Le mécanisme de la fongibilité des crédits introduit par la LOLF a visé à restituer aux responsables de programme une plus grande souplesse dans la gestion de leurs crédits. Il reste très peu utilisé.

Dans certains cas, la fongibilité a été utilisée pour abonder d'autres titres à partir du titre 5, afin de palier des insuffisances de programmation, dont certaines sont chroniques. Tel a été le cas en 2007 de la *Gendarmerie nationale*, dont le titre 3 hors loi de programmation militaire a été majoré de 49 M€ en AE et de 38 M€ en CP, ces mouvements ayant permis de limiter le besoin en fin de gestion sur le fonctionnement à 40 M€. Pour ce programme, elle n'a été possible en effet qu'au prix du glissement de 2007 à 2008 des programmes immobiliers dits en « autorisation d'occupation temporaire »¹⁰⁶ et de l'acquisition de véhicules blindés. De surcroît, les services font état, dans le même temps, d'une ressource budgétaire insuffisante pour maintenir en état le parc immobilier. L'abondement du titre 3 à partir du titre 5 n'apparaît donc pas comme une solution durable et elle aura des conséquences à moyen et long terme sur le déroulement des programmes.

¹⁰⁶ Pour assurer le logement de certains agents, l'Etat signe des conventions accordant à un tiers (une société de logement social, par exemple) un droit réel sur son domaine afin qu'il y construise les logements nécessaires et qu'il les loue à l'Etat.

La fongibilité entre les crédits d'investissement et les dotations de fonctionnement a aussi été utilisée, par exemple sur les programmes *Soutien aux prestations de l'aviation civile* (pour 4,3 M€) et *Navigation aérienne* (pour 15 M€) de la mission **Contrôle et exploitation aériens** et sur le programme *Administration pénitentiaire* de la mission **Justice** (pour 11,7 M€). Pour ce dernier, cette pratique a aggravé les insuffisances de crédits de paiement qui ont affecté la mise en œuvre des programmes.

La fongibilité, si elle accroît la marge de manœuvre des gestionnaires, risque aussi de contribuer à majorer les dépenses. Auparavant, en effet, les crédits qui ne pouvaient être consommés au titre de la dotation sur laquelle ils étaient ouverts étaient généralement annulés. Ils peuvent maintenant être engagés et ordonnancés sur un autre titre, alors que le besoin de crédits sur le titre 5 ne se trouve pas réduit, sa satisfaction étant seulement différée.

B - La programmation des investissements

1 - Des difficultés de programmation

Dès lors que les opérations d'investissement se caractérisent par le montant unitaire élevé des réalisations ou acquisitions prises en charge, par la grande rigidité de la dépense une fois le projet engagé et par une mise en œuvre pluriannuelle dans la majorité des cas, la qualité de leur programmation revêt une importance particulière.

L'analyse de la gestion des dotations d'investissement au cours de l'exercice 2007 montre que les services de l'Etat sont confrontés à une vraie difficulté de prévision de leurs besoins et de programmation du niveau adéquat des crédits. Les raisons en sont diverses : fiabilité insuffisante des outils de simulation ; absence d'articulation entre les projections physiques relatives au déroulement des projets et la programmation budgétaire ; volontarisme excessif du lancement d'opérations d'investissement ; régulation de la dépense par la pénurie des crédits ; fragilité des unités chargées de gérer les programmes d'investissement ; insuffisante hiérarchisation des priorités.

Certains ministères ne peuvent faire face à l'augmentation de leurs crédits d'investissement. Par exemple, la mission **Culture**, dont les crédits du titre 5 (CP) s'élevaient respectivement à 327 et 371 M€ en 2006 et 2007, a enregistré pour ces années une dépense de 232 et 256 M€ soit un taux de consommation de 70 %. Cette situation prévalait déjà au début des années 2000. Pour les AE du programme *105 Action de la France en Europe et dans le monde* (60 % des crédits de la mission **Action**

extérieure de l'Etat), la dépense n'a été que de 18,4 % des crédits ouverts (40,5 M€).

Sur la mission **Justice**, au contraire, la forte insuffisance de CP au regard des opérations en cours et la nécessité de consacrer les moyens disponibles aux projets en phase de travaux et aux dépenses de sécurité et de mise aux normes réglementaires ont conduit à suspendre 266 opérations immobilières des services judiciaires (55 % des projets en cours) et 54 opérations pénitentiaires (cf. 2^{ème} partie). L'interruption ou le report d'un nombre aussi important d'opérations manifeste les défaillances de la hiérarchisation des priorités et de la programmation des crédits d'investissement.

2 - Des transferts vers les opérateurs

Les tensions budgétaires rencontrées dans la gestion des opérations d'investissement a conduit à des transferts sur des opérateurs de charges antérieurement assumées directement par l'Etat. Ainsi, sur la mission **Transports** (434 M€en AE et 393 M€en AE), une part des attributions a été transférée à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), y compris au-delà du champ prévu par la loi (tel est le cas du financement des contrats de plan Etat Régions 2000-2006, qui a encore donné lieu à des paiements en 2007).

De même, le poids croissant des transports collectifs a conduit l'Etat à mettre fin à l'ouverture de crédits sur le budget de l'Etat et à organiser le transfert des dépenses vers l'AFITF, non prévu lors de la création de cette dernière. De fait, le secteur routier est devenu le premier poste de dépenses de l'AFITF, qui n'est dès lors pas en mesure d'opérer, conformément à sa vocation, une véritable redistribution des ressources entre les modes de transport. De surcroît, chargée d'un programme d'investissement sensiblement plus lourd que prévu à sa création, l'AFITF est aujourd'hui confrontée à une impasse financière, sa trésorerie étant presque nulle (elle était de 3,58 Md€en 2005).

C - Le gros entretien du parc immobilier

La politique d'entretien du patrimoine immobilier de l'Etat souffre de ce qu'il n'y est pas toujours consacré des moyens suffisants.

C'est le cas au ministère des **affaires étrangères et européennes**, dont la valeur patrimoniale des biens à l'étranger est estimée fin 2007 à 4,1 Md€. Chaque fois que possible, le ministère privilégie l'achat de ses locaux. Mais, faute de moyens programmés à cet effet, il consacre moins de 1 % de la valeur estimée de ces biens au gros entretien. Son parc

immobilier risque de se dégrader. Le ministère de la **culture et de la communication** n'a pas non plus établi de plan de travaux pluriannuel et chiffré pour l'entretien de ses immeubles. Il s'est toutefois attaché en 2007 à recenser et à évaluer son parc immobilier.

Pour sa part, le ministère de l'**éducation nationale**, dont 36 % des locaux sont en location, 55 % en affectation domaniale et 9 % mis à disposition gratuitement par les collectivités territoriales, a adopté une démarche plus systématique : une enveloppe budgétaire est déléguée à chaque BOP local pour lui permettre de réaliser les actions d'entretien, sur la base de 5 € par m².

C'est également le cas de la **Gendarmerie nationale**, qui a mis en place une planification pluriannuelle, basée sur une maquette financière et physique élaborée à partir d'une évaluation des besoins de renouvellement des infrastructures et d'entretien du parc. L'enveloppe budgétaire allouée à la maintenance (68,9 M€ en 2007) est calculée en appliquant un taux forfaitaire (1,2 %) à la valeur vénale du patrimoine.

La politique immobilière de l'Etat doit pouvoir s'appuyer sur une plus grande homogénéité des pratiques ministérielles et sur le développement d'outils et de techniques propres à améliorer les capacités d'anticipation des opérations de gros entretien d'un parc immobilier qui se caractérise par une vétusté moyenne relativement élevée¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Par exemple, 85 % des casernes et 78 % des logements du parc domanial de la Gendarmerie nationale ont plus de 25 ans.

III - Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales

1- En 2007, le total des différents concours financiers¹⁰⁸ de l'Etat aux collectivités territoriales s'est élevé à 90,00 Md€

Tableau 12 : Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales

(En exécution)	2005	2006	2007 ^{a)}	<i>En Md€</i>
Prélèvements sur les recettes de l'Etat	46,36	48,20	49,60	
Dépenses du budget général				
dont dotations imputées sur les programmes 119, 120, 121	2,94	3,03	2,91	
dont dotations et subventions imputées sur d'autres programmes	3,36	4,00	4,33	
dont compensations des dégrèvements et admission en non-valeur des impôts locaux ^{b)}	11,73	12,74	13,49	
Dépenses des comptes spéciaux	0,04	0	0	
Total des opérations budgétaires (A)	64,43	67,96	70,34	
Fiscalité transférée aux régions et aux départements (B) ^{c)}	14,68	16,47	19,62 ^{d)}	
Total général (A) + (B)	79,11	84,43	89,96	

a) résultat de l'exécution budgétaire, sauf pour la fiscalité transférée ; b) dépenses imputées sur le programme 201 ; c) au titre de la loi du 7 janvier 1983 + fraction de la TIPP et de TSCA.

Source : direction du budget.

Les prélèvements sur recettes (49,60 Md€) ont été supérieurs de 153,4 M€ à ceux prévus en LFI.

La méthode retenue pour déterminer le montant des « dotations et subventions imputées sur d'autres programmes » a été affinée avec le concours de l'administration, ce qui a conduit à redresser les données publiées pour 2006. Cette rubrique regroupe les dépenses de « transferts aux collectivités territoriales » autres que celles constatées sur les programmes 119 à 121 de la mission **Relations avec les collectivités territoriales**¹⁰⁹ et 201 de la mission **Remboursements et dégrèvements**¹¹⁰.

¹⁰⁸ Au sens donné par le « jaune » « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales » annexé au PLF.

¹⁰⁹ Programmes 119 Concours financiers aux communes et groupements de communes, 120 Concours financiers aux départements et 121 Concours financiers aux régions.

De ces dépenses, sont déduites les subventions aux établissements publics locaux d'enseignement (1,32 Md€) ; y sont ajoutées les subventions à l'ONF et au CNDS qui bénéficient aux collectivités territoriales (0,14 Md€).

Le montant de ces dépenses (4,33 Md€) est supérieur de 575 M€ au total des crédits cités comme ouverts à ce titre pour 2007 dans le « jaune » annexé au PLF pour 2008 (3,75 Md€¹¹⁰).

Par ailleurs, à la rubrique « Compensations de dégrèvements et d'admissions en non-valeur d'impôts locaux », est mentionné, comme désormais dans le « jaune » précité, le total des dépenses imputées sur le programme 201 ; dans son précédent rapport, la Cour avait repris les montants communiqués par l'administration au titre des seuls dégrèvements dits législatifs (8,84 Md€ en 2005 et 10,87 Md€ en 2006), alors que l'ensemble des dégrèvements est compensé par l'Etat.

2. Entre 1999 et 2007, la majorité des dotations aux collectivités territoriales (prélèvements sur recettes ou crédits budgétaires) était incluse dans une enveloppe dont la progression était régie par un « contrat de croissance et de solidarité ». En 2007, l'Etat leur a garanti une progression de l'enveloppe égale à l'inflation prévue augmentée d'un tiers de la croissance en volume du PIB 2006, soit +1,74 % (+773 M€ par rapport au montant prévu dans la LFI pour 2006).

A la suite de la consultation menée notamment dans le cadre de la conférence nationale sur les finances publiques, le contrat précité a été transformé en un « contrat de stabilité », indexé sur l'inflation prévue pour 2008 (1,6 %) afin d'associer les collectivités territoriales à l'effort de maîtrise de la dépense publique. Les concours inscrits en LFI ont été établis selon cette modalité d'indexation.

De 2006 à 2007, l'augmentation des concours « sous enveloppe » (+669,6 M€ soit +1,5 %) est nettement moindre que celle de la fiscalité transférée (+3,16 Md€ soit +19,2 %), visant à financer le coût des compétences nouvellement décentralisées, des concours budgétaires « hors enveloppe » (+1,16 Md€ soit +7,7 %, dont +747,8 M€ pour les dégrèvements et admissions en non-valeur) ou des prélèvements sur recettes « hors enveloppe » (+547,7 M€ soit +6,4 %), parmi lesquels le FCTVA (+511 M€ soit +11,2 %).

¹¹⁰ Programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*.

¹¹¹ Cet écart s'explique pour partie par le rattachement de fonds de concours sur les programmes de la mission *Transports*.

Tableau 13 : Les concours dans l'enveloppe et hors enveloppe*En Md€*

(En exécution)	2005	2006	2007
Concours dans l'enveloppe (E)^{a)}	43,74	44,56	45,23
Prélèvements sur les recettes de l'Etat	38,90	39,70	40,56
Dépenses du budget général			
dont dotations imputées sur les programmes 119 à 121 sauf DDR et dotation régisseur de police ^{b)}	2,91	2,97	2,83
dont dotations et subventions imputées sur d'autres programmes ^{c)}	2,11	1,99	1,86
Concours hors enveloppe (HE)	20,69	23,41	25,11
Prélèvements sur recettes de l'Etat	7,47	8,50	9,05
Dépenses du budget général			
dont DDR imputée sur le programme 119 ^{b)}	0,04	0,06	0,08 ^{c)}
dont dotations et subventions imputées sur d'autres programmes	1,42	2,11	2,50
dont compensations des dégrèvements et admission en non-valeur des impôts locaux	11,73	12,74	13,49
Dépenses des comptes spéciaux	0,04	0	0
Total des opérations budgétaires (E) + (HE)	64,43	67,96	70,34

a) Périmètre défini par l'article 57 de la LFI pour 1999.

b) Dotation de développement rural.

c) en 2007, il s'agit de la dotation de décentralisation de la formation professionnelle imputée sur le programme 103 Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques de la mission **Travail et emploi** et de la dotation globale de décentralisation imputée sur le programme 122 Concours spécifiques et administration de la mission **Relations avec les collectivités territoriales**.

3. Les objectifs et indicateurs relatifs aux concours financiers de l'Etat en forme de dépenses budgétaires sont le cas échéant présentés dans les PAP relatifs aux programmes sur lesquels elles sont imputées.

En 2007, les prélèvements sur recettes ont représenté environ 70 % du total des concours budgétaire aux collectivités territoriales. Les dépenses imputées sur la mission **Relations avec les collectivités territoriales** en ont représenté moins de 5 %. L'annexe 1 au « bleu » relatif à cette mission a l'intérêt d'énoncer des objectifs et indicateurs afférents aux prélèvements sur recettes, alors que la LOLF n'en impose pas. Ces indicateurs mesurent le degré d'intégration des communes au

sein des groupements (trois indicateurs) et la part relative des dotations consacrée à la péréquation entre communes, départements et régions et leur efficacité (deux indicateurs par catégorie de collectivités).

S’agissant de l’efficacité des dotations en termes de réduction des inégalités entre collectivités, les derniers résultats connus remontent à 2001. L’administration a conclu en novembre 2006 une convention¹¹² pour acquérir un modèle économétrique et actualiser les enquêtes antérieures. Les études qu’elle a engagées en 2007, dont les premiers résultats étaient attendus pour l’été, n’ont pas encore abouti.

Si l’information du Parlement est appelée à progresser avec la nouvelle annexe au PLF prévue par l’article 108 de la LFR pour 2007, sous réserve que l’ensemble des concours de l’Etat y soient répartis entre les différentes catégories de collectivités bénéficiaires, en revanche les analyses relatives aux résultats restent à enrichir.

IV - Les relations Etat / Union européenne (UE)

L’essentiel des relations financières entre la France et le budget de l’UE passe toujours, en trésorerie, par le compte de la Commission ouvert dans les écritures du Trésor. En revanche, à la suite du transfert, à compter de 2007, de la compétence de recouvrement des cotisations sucre à l’ONIGC¹¹³, des changements de périmètre ont continué d’affecter celles de ces opérations qui sont décrites dans le budget de l’Etat. Celui-ci ne comporte plus en recettes, depuis 2006, que les seuls fonds communautaires directement utilisés par l’Etat (aides structurelles liées à des projets dont il est le maître d’ouvrage, principalement) soit, en 2007, 0,16 Md€ sur près de 12,2 Md€ de fonds globalement versés sur le compte de la Commission¹¹⁴. De même, en 2007, n’ont été imputées en prélèvement sur recettes, parmi les ressources traditionnelles, que celles qui ont été recouvrées par les services de l’Etat. Les cotisations sucre recouvrées par l’ONIGC (1 M€) ne l’ont pas été. Pour la même raison, sont gérées hors budget les nouvelles recettes, affectées au Fonds européen agricole garantie (FEAGA¹¹⁵), recouvrées en application du règlement instituant un régime temporaire de restructuration de l’industrie sucrière (461,5 M€).

¹¹² Avec le CNRS et les professeurs Gilbert et Guengant.

¹¹³ Office interprofessionnel des grandes cultures (cf. annexe VIII).

¹¹⁴ Au titre notamment des aides de la PAC et des fonds structurels (cf. annexe VIII).

¹¹⁵ Ce fonds a remplacé, début 2007, l’ancien FEOGA-garantie (cf. annexe VIII).

Dès lors, le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'UE n'a plus correspondu, en 2007, ni au total des « ressources propres », ni, *a fortiori*, à celui des recettes mises à la disposition de l'Union en vue du financement de son budget général ou de certains aspects de la PAC¹¹⁶.

Le financement du budget communautaire a continué d'être opéré, en 2007, selon les règles définies par la décision relative aux ressources propres (DRP) du 29 septembre 2000, dans l'attente de l'approbation de la DRP du 7 juin 2007 par la totalité des Etats membres. Il y aura donc, le moment venu, des ajustements à opérer pour que le financement de l'UE, à compter de 2007, soit rendu conforme au contenu de la nouvelle DRP.

L'exécution 2007 a été marquée par une diminution du prélèvement sur recettes : non seulement le prélèvement réalisé (17,2 Md€) a été sensiblement inférieur à celui prévu en LFI (-1,52 Md€) mais, pour la deuxième année consécutive, il est provisoirement revenu à un niveau inférieur à celui de l'année précédente. Exprimé en points de PIB (0,91 %), il est en retrait par rapport à 2006 (0,98 %) et 2005 (1,05 %). De même, le prélèvement a représenté 6,4 % des recettes fiscales nettes de l'Etat, contre 6,6 % en 2006 et 2005.

Cette évolution n'ayant pas été prévue, l'écart entre la prévision de prélèvement inscrite en LFI (18,7 Md€) et le montant effectivement réalisé (17,2 Md €), soit 1,5 Md€ a été plus important que celui qui avait été constaté, dans l'autre sens (sous-évaluation du prélèvement à réaliser), en 2005, année où l'écart de prévision, dans la période récente, avait jusqu'ici atteint son maximum. Toutefois, l'écart constaté a tenu, pour une large part, à des facteurs qui ne pouvaient être alors prévus : moindre progression qu'attendu de l'exécution du budget communautaire et plus grande importance qu'en année moyenne des ajustements liés à la variation des bases PNB/RNB¹¹⁷ des Etats membres, notamment¹¹⁸.

De plus, le « jaune » relatif aux « relations financières avec l'Union européenne » annexé au PLF 2007 contenait, pour étayer la prévision de prélèvement, des informations plus développées que les années précédentes¹¹⁹ ; y figurait notamment, comme en 2005 et 2006, l'indication de l'hypothèse retenue pour le solde du budget communautaire (2,2 Md€, soit un montant légèrement inférieur aux 2,4 Md€ constatés en 2005). Cette hypothèse était nettement plus

¹¹⁶ L'administration (direction du budget) a toutefois indiqué à la Cour qu'à compter de 2008 les ressources propres recouvrées par l'ONIGC seraient, elles-aussi, imputées sur le prélèvement sur recettes.

¹¹⁷ Produit national brut / revenu national brut.

¹¹⁸ L'analyse quantifiée de ces causes est donnée en annexe VIII.

¹¹⁹ Annexe sur les relations avec l'UE associée au PLF 2007, p. 32.

prudente que celle (5,9 Md€) formulée lors de la préparation du PLF 2005, hypothèse qui avait été l'une des causes majeures de l'erreur de prévision constatée en 2005¹²⁰. Toutefois, cette amélioration n'a pas perduré et le document annexé au PLF 2008¹²¹ ne comporte pas les hypothèses sur lesquelles se fonde la prévision.

La Cour approuve, en revanche, que les « jaunes » annexés aux PLF 2007 et 2008 aient comporté, conformément à ses recommandations, une description de l'incidence sur l'exécution budgétaire des divers charges que le budget de l'Etat a dû supporter suite au non respect, par les administrations concernées, de leurs obligations communautaires (refus d'apurement, corrections financières, amendes et astreintes¹²²...). Toutefois, il serait utile, à l'avenir, d'adoindre aux informations données un tableau récapitulatif des sommes en cause.

¹²⁰ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2005, p. 313.

¹²¹ Annexe sur les relations avec l'UE associée au PLF 2008, p. 24.

¹²² Annexe associée au PLF 2007 (p. 38 à 42) et au PLF 2008 (p. 30 et 31).

DEUXIEME PARTIE

ANALYSE PAR MISSION ET PAR PROGRAMME

Comme le prévoit l'article 58(4°) de la loi organique, la Cour a assorti son examen des résultats de l'exécution de l'exercice 2007 et des comptes associés d'une analyse de l'exécution des crédits par mission et par programme. C'est l'objet de cette seconde partie.

Un premier chapitre expose les principales constatations relatives à quatre enjeux majeurs du nouveau cadre de gestion budgétaire mis en place par la LOLF : la structuration budgétaire (I), le rôle des responsables de programme (II), la gestion budgétaire en mode LOLF (III) et la mesure des performances des politiques publiques (IV). Chaque fois que possible, sont mises en avant les évolutions qui sont intervenues par rapport aux appréciations portées sur la gestion de 2006¹²³.

Les chapitres II à IV comportent deux séries de développements :

- sont analysés, tout d'abord, les 34 missions du budget général et les 2 budgets annexes (*contrôle et exploitation aériens* et *Publications officielles et information administrative*) et, pour la première fois cette année, 12 des 26 comptes spéciaux, qui représentent la presque totalité des crédits ouverts sur ce type de missions¹²⁴.

¹²³ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2006, mai 2007, p. 74 et s.

¹²⁴ Sont examinés 4 des 6 comptes d'affectation spéciale (52,3 Md€ sur 53,3 Md€), les 6 comptes de concours financiers (96,0 Md€), ainsi que le seul des 11 comptes de commerce et le seul des 3 comptes d'opérations monétaires qui donnent lieu à autorisation de découvert (respectivement pour 0,2 et 0,4 Md€).

Pour chacune des missions, une brève fiche synthétique fait état des principales caractéristiques de l'architecture et de l'exécution budgétaires de 2007, ainsi que des premiers résultats de la démarche de performance ;

- par ailleurs, 14 programmes font l'objet d'une analyse plus développée. Le choix des programmes a été fait de manière à disposer d'un échantillon représentatif des différentes situations rencontrées par les gestionnaires ministériels.

Un premier critère a été l'importance des dotations, de manière à retenir des programmes dont le poids financier est très différent (les deux programmes de la mission *Sécurité*, qui sont analysés conjointement, représentent près de 17 Md€ tandis que le programme *Egalité entre les hommes et les femmes* est, avec 28 M€, le plus petit du budget de l'Etat) ; a aussi été pris en compte le caractère centralisé (*Gendarmerie nationale*) ou très déconcentré (*Conditions de vie outre-mer*) de la gestion des crédits ; ont également été considérés la nature des crédits gérés et la part des dépenses de personnel (90 % pour *Conduite et pilotage de la politique du sport*), le rôle déterminant des opérateurs publics (*Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* ; *Patrimoines*) ou le poids des dépenses fiscales (*Recherche, Egalité entre les hommes et les femmes, Offre de soins et qualité du système de soins*).

Malgré les limites de cette présentation, qui conduit notamment à disjoindre artificiellement des missions qui auraient vocation à être rapprochées (parce qu'elles relèvent du même secteur ou qu'elles concourent à un même type d'action publique¹²⁵), les missions du budget général, les budgets annexes puis les comptes spéciaux sont examinés ci-après dans l'ordre alphabétique où les présente la loi de finances.

L'analyse de la Cour montre que l'intégration des informations sur les performances dans le processus budgétaire n'est toujours pas réalisée, notamment en raison des délais de production des rapports annuels de performances (RAP). Pour cette raison aussi, les analyses auxquelles la Cour a procédé en 2007, telles qu'elles sont retracées dans les RAP, se sont fondées sur des données provisoires.

¹²⁵ Par exemple, des missions du budget général et des comptes spéciaux.

Chapitre V

Observations générales

I - La structuration budgétaire

Dans de nombreux cas, la structure des programmes demeure calquée sur celles d'administrations qui n'ont elles-mêmes pas été adaptées. De plus, le nombre des missions et des programmes est encore trop élevé, de même que, à l'intérieur des programmes, celui des budgets opérationnels de programme.

Les liens entre budget général et comptes spéciaux ne sont pas satisfaisants et il faut redonner du sens au principe dit d'universalité, selon lequel le budget doit couvrir l'intégralité des dépenses et des recettes. L'inclusion des dépenses fiscales dans les programmes est le plus souvent formelle et n'a aucune portée pratique.

1 - Une architecture par mission perfectible

La présentation du budget de l'Etat, selon la maquette de 2007 analysée par la Cour, repose sur 33 missions relevant du budget général, 2 budgets annexes et 26 comptes spéciaux, la LOLF établissant que chaque budget annexe ou compte spécial constitue une mission¹²⁶. La loi organique prévoit explicitement les deux missions **Pouvoirs publics** et **Provisions**, celle-ci regroupant une dotation pour mesures générales salariales et une dotation pour dépenses accidentielles.

Neuf missions relèvent de plusieurs ministres (*Aide publique au développement, Enseignement scolaire, Médias, Politique des territoires, Recherche et enseignement supérieur, Régimes sociaux et de retraite, Sécurité, Sécurité sanitaire et Solidarité et intégration*). Toutes les autres sont ministérielles, certaines portant le même intitulé que l'administration à laquelle elles sont rattachées (*Justice, Outre-mer*). A l'inverse, des ministères peuvent gérer des programmes relevant de missions différentes (par exemple, **Affaires étrangères et européennes, Défense ou Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales**).

Le remaniement des périmètres ministériels en 2007 s'est accompagné d'une modification de l'organisation de plusieurs missions¹²⁷. Si l'organisation administrative a, dans certains secteurs, rapproché la structuration budgétaire et celle des services, la présentation par mission a connu peu de changement par rapport à 2006.

¹²⁶ Articles 7 et 20.II.

¹²⁷ *Emploi, Ecologie, Politique des territoires, Transports, Développement et régulation économique, Outre-mer.*

Un certain nombre de découpages appellent encore des réserves, notamment dans le secteur de la santé. De même, le principe selon lequel une mission doit être constituée d'au moins deux programmes a conduit à dédoubler, parfois de manière artificielle, le contenu de certaines missions. Se pose, de surcroît, un problème d'articulation entre missions du budget général et missions traduisant un compte spécial ou un budget annexe. Si la création d'un compte spécial sur les pensions constitue un progrès notable, en clarifiant les flux financiers dans ce domaine, il n'en va pas ainsi pour les comptes spéciaux *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* ou *Participations financières de l'Etat*, qui ne permettent pas une appréhension exhaustive de la politique à laquelle ils contribuent ; de nombreuses dépenses, pourtant imputables à celle-ci, continuent d'être imputées sur le budget général et ces missions retracent comptablement des opérations dont la stratégie est arrêtée par ailleurs.

A l'inverse, une partie des financements opérés sur les comptes spéciaux s'applique à des dépenses dont la nature ne se différencie pas de celles couvertes sur crédits budgétaires. Il en est ainsi de l'articulation entre le programme *Aide économique et financière au développement du budget général* (980 M€ de CP en exécution 2007) et le compte de concours financiers *Prêts à l'AFD en vue de favoriser le développement économique et social dans les Etats étrangers* (80 M€ de CP consommés en 2007) ; ou encore entre le compte d'affectation spéciale *Dépenses immobilières* (0,68 Md€) et les programmes du budget général qui supportent des dépenses de gros entretien ou d'investissement immobilier, notamment quand les produits de cessions dont ils disposent sont peu élevés.

Enfin, l'organisation budgétaire actuelle se caractérise par la forte concentration des moyens mobilisés pour la mise en œuvre des politiques publiques. Trois missions ont supporté en 2007 plus de la moitié du total des dépenses brutes du budget général : *Remboursements et dégrèvements* (80,1 Md€ soit 23 %) ; *Enseignement scolaire* (58,7 Md€ soit 17 %) ; *Engagements financiers de l'Etat*, c'est-à-dire la dette (41,4 Md€ soit 12 %). A l'inverse, six missions du budget général (contre sept en 2006) mobilisent moins de 500 M€ de CP¹²⁸.

¹²⁸ *Conseil et contrôle de l'Etat, Ecologie et développement durable, Médias, Santé, Sécurité civile, Provisions.*

2 - Une organisation par programme très éclatée

La Cour a recommandé, dans ses rapports précédents, un resserrement du nombre des programmes pour donner à ceux-ci une masse critique permettant notamment de tirer avantage de la globalisation et de la fongibilité des crédits. La structure des programmes n'a pas évolué significativement en 2007. Ceux du budget général sont, comme en 2006, au nombre de 132, tandis que ceux relevant des missions constituées de budgets annexes ou de comptes spéciaux ont été portés de 26 en 2006 à 34 en 2007 (et 38 en 2008), en application de la décision du Conseil constitutionnel¹²⁹ interprétant l'article 7 de la LOLF comme prohibant la création de missions ne comportant qu'un programme.

L'architecture des programmes reste, pour beaucoup, établie selon l'organisation antérieure des ministères, parfois pour des raisons de commodité, dans d'autres cas faute d'arbitrages permettant une répartition plus rationnelle des fonctions de pilotage et de gestion. La suppression de programmes doit être envisagée, chaque fois que possible, lorsqu'ils se situent très en deçà de la masse critique ou quand le regroupement avec d'autres programmes est de nature à améliorer la cohérence d'une politique publique ou la gestion des moyens. Des exemples d'une telle situation sont donnés dans les chapitres ci-après. Une telle évolution aurait, en outre, comme effet indirect de faciliter le resserrement des structures d'administration centrale et la réduction progressive de leur nombre.

Par ailleurs, la mise en place de programmes dits support, c'est-à-dire regroupant les moyens, par exemple les personnels, pour plusieurs programmes d'une même mission, s'est poursuivie en 2007 (*Action extérieure de l'Etat, Transports*). Elle a été précédée dans certains cas par la constitution de BOP centraux regroupant la gestion des crédits de personnel (*Contrôle et exploitations aériens*). A l'expérience, la création de programmes soutien contribue à la qualité de l'exécution budgétaire en permettant de jouer sur des masses plus importantes mais elle a aussi pour effet de limiter les leviers d'action à la disposition des responsables de programme opérationnels (comme pour la mission *Ville et Logement* et au *MINEFE*) et de limiter le jeu de la fongibilité, notamment entre dépenses de personnel et autres dépenses. Si, dans certains cas, le premier avantage doit être considéré comme prenant légitimement le pas, dans d'autres la primauté devrait être donnée au souci de donner tous les instruments nécessaires au responsable de programme. L'analyse des missions et programmes menée dans le chapitre II en fournit des exemples.

¹²⁹ Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005.

Enfin, conformément aux recommandations de la Cour, une part croissante des dépenses fiscales est rattachée aux programmes dont relèvent les politiques auxquelles elles s'appliquent. Ce rattachement ne produit cependant pas encore ses effets, faute d'une évaluation systématique des dépenses fiscales permettant leur remise en cause éventuelle et ouvrant aux ministères une capacité d'arbitrage, pour une politique donnée, entre les outils budgétaire et fiscal. Dans certains cas, le rattachement de dépenses fiscales à un programme paraît artificiel ou d'affichage, comme par exemple celui de la presque-totalité des dépenses fiscales relatives à la politique de la famille au programme *Egalité entre les hommes et les femmes*, très peu doté en crédits budgétaires.

3 - Des budgets opérationnels encore trop nombreux

A travers la mise en place des budgets opérationnels de programme (BOP), la LOLF a entraîné, d'une part, un mouvement général de déconcentration et, d'autre part, un renforcement progressif de l'échelon régional, comme niveau de prévision, par rapport à l'échelon départemental. La Cour a souligné, dans ses précédents rapports, l'éclatement excessif des BOP¹³⁰. Pour la mission *Solidarité et intégration*, le fait que 87 % des BOP et 97 % des UO relèvent de services déconcentrés constitue une forte contrainte au regard de la gestion des moyens. Les administrations sont confrontées à la nécessité de concilier la responsabilisation des gestionnaires et l'optimisation des moyens budgétaires. La logique de la LOLF conduit à confier aux responsables de programme et de budget opérationnel, y compris déconcentrés, le pouvoir de décision sur les moyens qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques qu'ils coordonnent.

Dans de nombreux cas, la combinaison de ces préoccupations s'est traduite, en 2007 comme en 2006, par des fusions de BOP, qui ont pris plusieurs formes. Certains ministères, constatant que la fongibilité des crédits ne trouvait à s'appliquer qu'exceptionnellement au niveau des BOP déconcentrés et cherchant à éviter les déséquilibres entre les régions ou la sous-utilisation des crédits, ont organisé, après une première phase de gestion déconcentrée, la remontée de ceux-ci dans les BOP centraux. Selon les cas, soit les crédits ont été rattachés dans leur presque totalité aux BOP centraux (missions *Transports* et *Travail et emploi*), soit un BOP central et unique a été créé à cet effet dans chaque programme (missions *Sécurité*, *Sécurité civile* et *Aide publique au développement*).

¹³⁰ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2006, p. 74 et s.

D'autres administrations ont opté, en 2007, pour une fusion au niveau régional des BOP départementaux, parfois à titre expérimental, comme pour la mission ***Administration générale et territoriale de l'Etat***.

Cette évolution n'est cependant pas générale et un nombre de BOP excessif et de trop petite taille demeure dans certains secteurs (notamment les missions ***Sports, Jeunesse et vie associative, Gestion fiscale et financière de l'Etat, Développement et régulation économique, Santé et Culture***). La moitié des BOP environ continue à ne pas avoir une taille critique, notamment au niveau déconcentré. De façon générale, la fongibilité des crédits, qui était une innovation importante de la LOLF et visait à renforcer les marges de manœuvre des gestionnaires, est peu appliquée, et quand elle l'est, c'est pour des montants très restreints au regard des masses budgétaires. Ce constat, sans doute provisoire, n'est pas cohérent avec les résultats des expérimentations antérieures à la mise en œuvre de la LOLF réalisées dans certains ministères, dont les gestionnaires avaient très souvent utilisé cette faculté. La Cour rappelle donc la nécessité de poursuivre le regroupement des BOP.

II - Le rôle des responsables de programme

Le rôle des responsables de programme a été précisé, mais leur marge de manœuvre en gestion reste limitée.

Le poids des opérateurs dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques nuit à la lisibilité de l'action publique et impose une réflexion sur la consolidation budgétaire et comptable.

La Cour a recommandé¹³¹ que soit clarifié le positionnement des responsables de programme (compétences, prérogatives, articulations avec les autres acteurs de la gestion administrative et budgétaire). A défaut de progrès réalisés au plan interministériel, certaines évolutions sont intervenues en 2007, sous la forme notamment d'instructions ministérielles ou de chartes de gestion.

Désormais précisés par écrit, sauf exceptions (***Ecologie et développement durable***, par exemple), la place et le rôle des responsables de programme varient encore fortement selon les missions.

Dans la majorité des cas, et moyennant des adaptations sectorielles, l'organisation retenue est la suivante : d'une part, le secrétaire général assume les fonctions transversales d'appui (animation des directions chargées des ressources humaines, des affaires financières

¹³¹ Rapport précité, p. 77.

et de la prospective, comme pour la mission ***Enseignement scolaire***) ou d'arbitrage sur la répartition des moyens entre programmes (***Transports, Economie, finances et emploi***). Il dispose alors des attributions, délégations de signature et positionnements administratifs nécessaires pour intervenir sur les crédits. Les directions de moyens, qui ne sont pas toujours clairement distinctes des secrétariats généraux, jouent désormais à l'égard des responsables de programme un triple rôle de synthèse des crédits des programmes (en prévision et en exécution), de conseil et de prestation de service (expertise budgétaire, droits des marchés publics et de la fonction publique) (***Education nationale*** et ***Justice***, par exemple).

Pour leur part, les responsables de programme ont surtout une mission de mise en œuvre opérationnelle. Selon le cas, ils sont associés à la programmation et à l'exécution budgétaire avec une simple faculté de proposition (***Travail et emploi*** ou ***Culture***, par exemple) ou un pouvoir décisionnel autonome (comme pour la mission ***Sécurité***).

Les variantes par rapport à ce schéma sont néanmoins nombreuses. Plusieurs responsables exercent une autorité hiérarchique sur les directions des affaires financières (***Direction de l'action du gouvernement***, par exemple). Certains secrétaires généraux sont responsable de programme (***Ecologie et développement durable, Administration générale et territoriale de l'Etat***) et disposent du pouvoir décisionnel sur la mise en œuvre des politiques. L'organigramme est moins clair quand sont créées des fonctions de secrétaire général de programme (de fait, adjoints aux directeurs d'administration centrale) comme à la ***Culture*** ou quand le responsable de programme est un opérateur de l'Etat, comme le CNC, qui élabore directement les PAP et les RAP.

Au total, la marge de manœuvre des responsables de programme dans leurs fonctions de gestionnaires de crédits est limitée par le fait que, dans de nombreux cas, l'organisation administrative ne coïncide pas avec celle retenue pour la gestion budgétaire, mais aussi en raison du poids des dépenses obligatoires, des prérogatives des programmes support et du nombre des décisions demeurant de la compétence du cabinet.

Ils sont également contraints par l'intervention d'opérateurs publics autonomes, dont les crédits d'intervention et les charges de service public sont prédéfinis par contrats pluriannuels (***MIRES, Culture, Veille et sécurité sanitaire, Ville et Logement***) ou qui financent même directement des BOP grâce à une ressource affectée (centre national pour le développement du sport). Nombre de responsables ont encore une prise limitée sur la programmation, comme sur l'exécution budgétaire (mise en réserve et dégel de crédits, exercice de la fongibilité des dotations...), notamment lorsque les décisions s'y rapportant sont négociées par les

directions financières ou, même, les opérateurs directement avec le ministère chargé du **budget**. Cette situation conduit à une perte d'information sur certaines politiques publiques, au stade de la détermination des moyens comme à celui de la mesure des performances.

III - La gestion budgétaire en mode LOLF

La loi organique a entendu rénover les modalités selon lesquelles est préparé, exécuté et suivi le budget de l'Etat, en faisant prévaloir une approche par objectifs centrée sur la définition de « cibles » (ou de résultats) clairement identifiés. L'analyse de l'exercice 2007 amène à constater le caractère inachevé des évolutions engagées.

A - Le cadre de préparation et de suivi du budget

Une stratégie souvent cloisonnée

L'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2005 a institué des documents de politique transversale pour conforter l'approche par mission, c'est-à-dire par politique publique, initiée par la LOLF pour celles des politiques publiques qui relèvent de plusieurs ministères. Etait ainsi escomptée une plus grande cohérence de l'action publique et de la gestion budgétaire par l'inscription dans un document unique, de portée interministérielle, des éléments se rapportant à chacune de ces politiques (stratégie ; objectifs et indicateurs ; effort financier consenti par l'Etat).

Pourtant, la gestion demeure essentiellement ministérielle et les documents de politique transversale ont une portée limitée. Par exemple, de nombreux ministères n'intègrent pas les préoccupations issues de la politique de la ville dans la définition de leur stratégie ou la gestion de leurs actions. Ainsi, dans la mission **Travail et emploi**, le nombre des contrats aidés destinés aux demandeurs d'emploi en zone d'urbanisation sensible n'est pas suivi en lien avec les actions mises en œuvre en faveur de ces zones, en dépit de leur caractère prioritaire.

Une procédure budgétaire pour l'essentiel inchangée

L'entrée en application de la loi organique a parfois enrichi la préparation des lois de finances. Notamment, la démarche de justification au « premier euro » des dépenses et des mesures envisagées par mission et par programme, lorsqu'elle est effectivement mise en œuvre (**Recherche et Outre-mer**, par exemple), a, en certains cas, conduit à une amélioration de la qualité du dialogue budgétaire.

Malgré ces progrès, des lacunes demeurent : de manière unanime, les services évoquent un alourdissement de la procédure de préparation du budget. Aux anciennes conférences budgétaires, se sont ajoutées un certain nombre de réunions techniques ainsi que les réunions de stratégie sectorielle et les conférences de performance. La négociation budgétaire proprement dite relève encore le plus souvent d'une pure logique de moyens. En dépit de l'invitation faite aux administrations de mieux justifier le volume des crédits nécessaires à la mise en œuvre des actions qui sont de leur responsabilité, les mêmes écarts persistent entre l'évaluation des besoins faite par les services dans le cadre de la justification au premier euro et les moyens ouverts en loi de finances. Les critères de performances ne sont d'ailleurs qu'exceptionnellement pris en compte dans les discussions budgétaires.

Une information budgétaire encore défaillante

Les difficultés liées aux outils interministériels INDIA et ACCORD-LOLF¹³², qui avaient fortement perturbé la gestion 2006¹³³, ont été en grande partie aplaniées grâce, d'une part, aux évolutions des applications interministérielles mises en place par l'agence pour l'informatique financière de l'Etat et, d'autre part, à une meilleure appropriation par les gestionnaires ; les incidents de fin de gestion constatés en 2006 ne se sont pas reproduits en 2007. Toutefois, la coexistence de dispositifs infra ministériels parfois très nombreux, souvent incompatibles entre eux comme avec les systèmes d'information communs aux différentes administrations, induit la nécessité de retraitements parfois lourds et limite, dans certains cas, la fiabilité des données ; ce constat risque de perdurer tant que ne sera pas disponible un outil commun - et adapté - à tous les acteurs de la gestion financière (projet CHORUS), dont la mise en place n'est envisagée que pour 2011.

B - Analyse des coûts et contrôle de gestion

La LOLF prévoit que l'Etat « *met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes* » (art. 27). Elle dispose aussi que les rapports annuels de performances (RAP) joints au projet de loi de règlement présentent les coûts associés aux résultats obtenus, de même que les coûts correspondant à la gestion des autorisations d'emplois (art. 54).

¹³² Info centre national sur la dépense et les informations associées et application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense

¹³³ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2006, mai 2007, p. 1.

Deux ans après l'entrée en vigueur de la loi organique, les gestionnaires ministériels ont encore une vision partielle des coûts des actions qu'ils mettent en œuvre. Leur analyse est en effet réduite à la collecte de chiffres, en général très partiels, et, de ce fait, vécue comme une contrainte plutôt que comme un outil d'aide à la décision. Dans le même temps, le contrôle de gestion, dont elle devrait pourtant constituer un levier malgré les insuffisances actuelles des systèmes d'information, se développe, mais encore de manière inégale.

a) Un traitement qui laisse peu de place à l'analyse

Ainsi que l'avait souligné un rapport de l'Assemblée nationale¹³⁴, la comptabilité d'analyse des coûts doit tendre vers une comptabilité analytique présentant plusieurs caractéristiques : mesurer le coût réel des différents postes, mesures ou activités relatifs à une action ou à un programme ; permettre un contrôle de gestion complet, précis et fiable ; offrir tous les éléments de décision et d'arbitrage aux responsables politiques et administratifs.

L'analyse de la gestion 2007 montre que la comptabilité d'analyse des coûts se limite encore, pour la presque totalité des programmes, à une simple réaffectation des dépenses budgétaires. Les RAP pour l'exercice 2006 ne présentaient guère plus qu'une description non argumentée des déversements de dépenses et une explication factuelle des écarts aux prévisions. Les éléments communiqués à la Cour destinés à figurer dans les RAP joints à la loi de règlement de 2007, de même que le contenu des projets annuels de performances joints à la LFI pour 2008, suggèrent que cet état de fait devrait subsister cette année encore.

Or l'affectation des dépenses de soutien aux actions de politique publique n'est qu'une étape dans la détermination des coûts ; la ventilation des charges non budgétaires, issues de la comptabilité générale, est essentielle. Une répartition des seules charges budgétaires ne permet en effet aucune véritable analyse. En outre, si les RAP pour 2006 présentaient, malgré des limites techniques, une répartition au moins partielle des charges, aucun des responsables de programme interrogés n'a mentionné que le suivi de ces charges, donc des coûts complets, a été intégré en 2007 dans un examen continu au fil de l'exécution.

¹³⁴ Rapport d'information de l'Assemblée nationale de juin 2006 sur la mise en œuvre de la LOLF, présenté par MM. Bouvard, Migaud, de Courson et Brard, p. 27.

Pourtant, l'analyse des coûts et des résultats doit établir un lien entre la mesure des coûts, d'une part, les objectifs stratégiques des programmes et les moyens de les atteindre, d'autre part. Dans certains cas, l'organisation même des services ou l'architecture budgétaire ne favorisent pas la mise en œuvre d'un véritable contrôle des coûts. Ainsi, la mesure des coûts de l'**Enseignement scolaire** ne s'est pas améliorée, faute d'un découpage de la mission en sous-ensembles cohérents avec les politiques éducatives.

Il conviendrait que soit développée dans la dernière partie des RAP, plutôt qu'une simple approche comptable, une analyse des coûts du programme et des actions qui permette de mettre en perspective l'efficience des politiques mises en œuvre avec les priorités stratégiques et les résultats obtenus.

b) Des difficultés pratiques persistantes

Quel que soit l'état d'avancement de leur système de contrôle de gestion, les ministères signalent tous les carences des outils actuellement disponibles pour répartir les charges de l'exercice, faute d'une comptabilité analytique suffisamment développée, dont la mise en place est laissée à leur initiative. Sur les programmes *Aide à l'accès au logement et Développement et amélioration de l'offre de logement* de la mission **Ville et logement**, une mission d'appui a été créée dès 2005, qui centralise le suivi des résultats et des coûts. Cependant, la mesure des coûts reste insuffisante pour un pilotage à partir des résultats parce qu'un système adapté de traitement de l'information fait défaut.

La fiabilité des informations sur les coûts publiées dans les PAP et les RAP pâtit de cette insuffisance. Le rapprochement des données budgétaires et comptables reste manuel, et le seul contrôle automatisé de cohérence, au moment de la préparation des RAP, porte sur les transferts budgétaires entre actions d'un même programme, mais pas sur les déversements entre programmes.

La difficulté à affecter les moyens par action est particulièrement forte pour les dépenses de personnel. Elle est aussi très sensible lorsque des BOP décentralisés contribuent à plusieurs actions d'un programme. Par ailleurs, les modalités actuelles de déversement des charges, qui sont déterminées au niveau des programmes, dont les responsables sont les mieux à même de déterminer les relations de causalité entre les activités et les coûts, n'assurent ni la traçabilité, ni la documentation des opérations qu'elles retracent.

Enfin, la décision de limiter, dans l'application interministérielle CHORUS en cours d'élaboration, la comptabilité d'analyse des coûts aux seules obligations issues de la LOLF, sans développer les éléments nécessaires au pilotage des programmes, sera un obstacle au développement d'un contrôle de gestion efficace. En l'absence de systèmes d'information nationaux, les gestionnaires seront contraints de développer leur propre informatique de gestion¹³⁵.

Ainsi que la Cour l'a déjà recommandé¹³⁶, il importe que les ministères affinent le suivi analytique de l'activité de leurs personnels, dans le cadre d'une stratégie coordonnée au niveau interministériel qui fait aujourd'hui défaut.

c) L'essor inégal du contrôle de gestion

Le contrôle de gestion, essentiellement expérimental jusqu'alors, s'est renforcé en 2007. Certaines administrations ou missions se sont dotées d'un dispositif de contrôle de gestion ambitieux, comme le ministère de l'**Outre-mer**, où il est alimenté par des données budgétaires traitées au moyen d'un logiciel spécifique, qui obtient notamment des résultats intéressants sur le coût des fonctions support. Le ministère des **affaires étrangères** a rattaché son pôle « analyse des coûts » à la mission ministérielle de contrôle de gestion et a lancé, en 2006, le développement d'outils propres, dont les déploiements sont encore incomplets mais l'utilité avérée, tant en administration centrale que dans le réseau consulaire. Rares sont désormais les programmes auxquels le contrôle de gestion n'est pas appliqué (**Recherche et enseignement supérieur, Régimes sociaux et de retraite**) ou qui n'ont pas fini de le déployer (**Solidarité et intégration, Santé**).

Les équipes constituées à cet effet ne peuvent toutefois encore s'appuyer ni sur un cadre interministériel harmonisé, ni sur des outils fiables, en raison des retards pris dans la mise en place d'une comptabilité d'analyse des coûts et de l'outil CHORUS, qui devrait permettre d'établir un lien avec les processus d'allocation des crédits et d'exécution de la dépense. Dans cette attente, les outils de suivi des indicateurs sont internes aux différentes administrations. Dans certains services, les structures de contrôle de gestion se heurtent encore à des difficultés techniques. Le ministère de l'**Intérieur** admet ainsi, pour le programme

¹³⁵ Cela existe déjà pour certains budgets annexes soumis à des impératifs de gestion commerciale (tels la mission **Contrôle et exploitation aériens** et le programme **Documentation française**).

¹³⁶ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2006, mai 2007, p. 79.

Police nationale, les inconvénients de l'absence d'un système de comptabilité analytique développé.

De fait, le rôle des services de contrôle de gestion consiste pour l'essentiel, à ce stade, à produire des tableaux de bord et des indicateurs et à organiser le dialogue de gestion entre les services du ministère et avec celui chargé du **budget**. Lorsque celui-ci est plus avancé (missions du ministère de l'*Intérieur*), il se développe vers la recherche d'économies structurelles (mutualisation des services comme la fonction achats ou diffusion de bonnes pratiques). Ces travaux se limitent cependant aux dépenses de fonctionnement et d'investissement (diffusion de la dématérialisation, maîtrise des coûts bureaucratiques, énergétiques et téléphoniques, loyers). Ils ne portent ni sur les perspectives d'une adaptation du nombre des emplois, ni sur le niveau ou l'efficacité des interventions, ni sur l'évolution des organisations ou des pratiques gestionnaires (suppression ou regroupement de services, simplification de procédures, recours à la sous-traitance...). Par ailleurs, au-delà de l'élaboration du RAP, les outils de contrôle de gestion ne sont qu'exceptionnellement mobilisés pour expliquer les écarts, en matière budgétaire, entre prévisions et réalisations et, au regard de la mesure des performances, entre objectifs et résultats.

IV - La mesure des performances

Le dispositif d'appréciation des performances demeure très insuffisant. Le nombre des objectifs (750 au total) et indicateurs (1200) est trop élevé pour qu'ils puissent servir à l'information et au contrôle du Parlement. Beaucoup ne sont pas renseignés et, quand ils le sont, ne sont pas utilisés pour éclairer notamment la programmation budgétaire.

Tout en relevant les progrès accomplis, la Cour a mis en lumière¹³⁷ les insuffisances les plus manifestes du dispositif de mesure des résultats et des performances (indicateurs partiellement renseignés, souvent complexes et peu représentatifs ; surabondance de données sur les moyens mobilisés et l'activité des services ; difficulté à mesurer les résultats en termes d'efficacité et de coût des politiques mises en œuvre...). L'exécution 2007 n'a pas été marquée par une amélioration significative à cet égard.

¹³⁷ Rapport précité, p. 77 et s.

Le nombre des indicateurs a certes baissé dans plusieurs secteurs, par exemple sur les missions *Action extérieure de l'Etat* et *Travail et emploi* (-27 %). Mais, outre que certains ministères ont supprimé en priorité les indicateurs qui faisaient apparaître des performances médiocres ou en dégradation (**Ecologie et développement durable, Justice**), ils restent souvent trop nombreux. A l'inverse, il existe toujours des programmes sans indicateur (*Relations avec les collectivités territoriales, Régimes sociaux et de retraite, Accords monétaires internationaux*). D'autres sont dotés d'objectifs cibles qui ne sont pas de nature à mesurer – et encore moins à induire – une dynamique propre à améliorer les performances de l'action publique concernée (*Outre-mer*).

Beaucoup d'indicateurs ne sont pas renseignés (missions *Journaux officiels* ou *Enseignement scolaire*, programmes *Administration pénitentiaire, Solidarité* ou *Protection maladie*). Leur stabilisation, nécessaire pour créer des séries pluriannuelles et permettre une appréciation significative des performances, n'est pas non plus acquise partout, pour la mission *Culture* par exemple. De plus, les objectifs et indicateurs du programme ne sont souvent pas repris dans les contrats d'objectifs des opérateurs qui y sont rattachés. Il en est ainsi, par exemple, pour les missions *Recherche et enseignement supérieur* et *Avances à l'audiovisuel public*.

Par ailleurs, le fait que les indicateurs soient très dissemblables d'une mission à l'autre, y compris lorsqu'elles poursuivent des finalités proches, interdit toute comparaison utile. Ainsi, les objectifs et indicateurs retenus pour l'enseignement technique agricole ne sont pas harmonisés avec ceux de l'**Education nationale**, alors qu'ils préparent à des baccalauréats de même nature. Les organismes publics chargés d'une fonction de payeur (Trésor public, CNASEA, Agence unique de paiement) ne sont pas soumis aux mêmes indicateurs. Les missions traitant des activités juridictionnelles (*Justice, Conseil et contrôle de l'Etat*) n'ont pas non plus adopté d'indicateurs analogues (délai moyen de jugement des affaires, par exemple). Il en est de même d'administrations de contrôle qui ont des finalités voisines (police nationale et douane ; DGCCRF et services vétérinaires ; impôts et douane).

Si le dialogue de gestion entre administrations centrales et services déconcentrés est désormais bien structuré (programmation budgétaire initiale, calendriers et documents préparatoires normalisés, réunions de programmation...), il n'en est pas de même, en revanche, pour la mesure des performances (négociation des objectifs, interprétation des résultats...). Enfin, peu de missions peuvent s'appuyer, comme au ministère de l'**économie, des finances et de l'emploi**, sur un service d'audit interne pour s'assurer de la fiabilité des indicateurs.

Globalement, la lecture des indicateurs ne permet pas de dégager une appréciation sur l'amélioration des performances des administrations et sur les progrès réalisés dans l'efficience des moyens engagés. La gestion par objectifs et la mesure des résultats constituant le fondement même du nouveau cadre de pilotage des politiques publiques issu de la LOLF, c'est bien sur la mise en place - encore très défaillante - d'indicateurs simples et pertinents que doit prioritairement porter l'effort. En outre, en l'état actuel, les délais de fabrication des RAP ne permettent pas à la Cour de les auditer dans le cadre du présent rapport. Pour qu'elle puisse jouer en ce domaine son rôle d'assistance au Gouvernement et au Parlement, il faudrait qu'elle reçoive plus tôt les projets de RAP. De même, le dialogue budgétaire ne repose pas sur l'analyse conjointe des RAP, dont la procédure budgétaire actuelle est totalement déconnectée. Pour cette raison, la programmation et la gestion budgétaire relèvent encore d'une simple logique de moyens.

Chapitre VI

Missions et programmes

du budget général

I - Mission Action extérieure de l'Etat

(Md€) LFI AE : 2,56 CP : 2,26 ; crédits ouverts AE : 2,79 CP : 2,42
Exécution AE : 2,45 CP : 2,37 - Effectifs : 13 480 ETPT

La mission est composée des programmes 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* (plus de 60 % du total des crédits), 185 *Rayonnement culturel et scientifique* et 151 *Français à l'étranger et étrangers en France*.

1. L'architecture budgétaire n'a été que légèrement modifiée en 2007 avec la création, au sein du programme 105, de deux nouvelles actions « Réseau diplomatique » et « Contributions internationales ». Pour l'avenir, il est envisagé de lui substituer deux programmes ; l'un regrouperait les crédits destinés aux contributions internationales et aux opérations de maintien de la paix (OMP) ; l'autre les moyens de la mission (personnel, immobilier...). La maquette budgétaire, clarifiée en 2008, pourrait connaître d'autres évolutions afin de mieux globaliser les moyens alloués aux implantations à l'étranger.
2. Les difficultés de la gestion budgétaire se sont concentrées sur deux postes importants du programme 105. La dépense au titre des contributions internationales (y compris OMP et contributions européennes), qui s'est élevée à 728,5 M€ (40 % du programme), a été couverte grâce à un dégel de la réserve de précaution (52,1 M€ en AE et 40,1 M€ en CP) et par un abondement en LFR (105 et 117 M€). Le besoin de financement reporté sur 2008 s'établit à 14 M€ environ. Le PLF 2008 a prévu une majoration de la dotation mais l'insuffisance d'ores et déjà prévisible est de l'ordre de 130 M€; la sous-estimation est manifeste. Par ailleurs, les difficultés rencontrées pour financer les investissements immobiliers prévus par le contrat de modernisation à partir du produit des cessions immobilières versé au compte d'affectation spéciale **Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat** ont contraint à revoir à la baisse le programme d'investissement du ministère.
3. L'insuffisante dotation du programme 185 et l'application de la réserve de précaution ont conduit à ce que la totalité des sommes dues ne puisse être versée notamment aux opérateurs Cultures France, Campus France et à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Par ailleurs, la prévision d'exécution disponible au dernier trimestre ayant fait apparaître une insuffisance sur le titre 2 des trois programmes de la mission, due au mécanisme change-prix utilisé pour ajuster le niveau des rémunérations des agents expatriés, 15,2 M€ ont été ouverts en AE et en CP à partir du programme *Dépenses accidentnelles et imprévisibles*. Certes, une sous-consommation des crédits de 25,6 M€ a été constatée sur le programme 105, mais c'est en raison d'un défaut de remontée d'information et de suivi des dépenses de rémunération des militaires, qui auraient dû être reversées au ministère de la défense à hauteur de 17,3 M€.

4. Enfin, la gestion 2007 et le projet annuel de performances pour 2008 témoignent d'une tendance générale à la concentration des indicateurs de performances et de la priorité donnée aux objectifs et indicateurs d'efficience, même s'ils restent parfois difficiles à quantifier (« Assurer un service diplomatique efficient et de qualité » ; « qualité des projets éligibles aux programmes scientifiques bilatéraux » ; « efficience de la fonction support »). En outre, l'évaluation des performances, qui relève actuellement des services gestionnaires eux-mêmes, gagnerait à être confiée, au sein du ministère, à une instance spécifiquement chargée de contrôler la réalisation effective des objectifs attachés aux programmes.

II - Mission Administration générale et territoriale de l'Etat

(Md€) LFI AE : 2,71 CP : 2,49 ; crédits ouverts AE : 2,73 CP : 2,59
Exécution AE : 2,59 CP : 2,54 - Effectifs : 35 113 ETPT

La mission comprend les trois programmes 108 *Administration territoriale* (63 % du total des CP), 307 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* et 232 *Vie politique, cultuelle et associative*.

1. L'architecture budgétaire mise en place en 2006 a été reconduite, avec toutefois plusieurs aménagements significatifs. Le principal a concerné le programme 108, jusqu'alors structuré en 102 budgets opérationnels de programme (BOP) départementaux (et un BOP central) ; pour favoriser la mutualisation des moyens et une bonne coordination avec la réforme en cours de l'articulation entre les préfets de région et de département, une expérience de BOP régionalisés a été lancée en 2007 dans les deux régions du Limousin

et des Pays de la Loire ; la formule, qui va dans le sens des recommandations de la Cour¹³⁸, pourrait être généralisée dès 2009.

Pour le programme 307, le nombre de BOP a été réduit de trois à deux et, surtout, le nombre d'unités opérationnelles de 15 à 8. Ces mesures de simplification devraient contribuer à donner, en pratique, davantage de portée aux éléments de souplesse introduits par la LOLF (globalisation et fongibilité des crédits).

2. L'exécution budgétaire de 2007 a été marquée par la majoration des crédits ouverts, liée pour l'essentiel aux reports opérés sur le programme 108 (20,5 M€ en CP) et aux ouvertures de crédits supplémentaires effectués par décrets d'avance (64,8 M€) pour assurer notamment le financement des opérations électorales.

Comme les années précédentes, des vacances d'emplois demeurent sur le programme 108 (524 ETPT soit 1,7 % du plafond des autorisations d'emplois).

III - Mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales

(Md€) LFI AE : 2,96 CP : 2,94 ; crédits ouverts AE : 3,34 CP : 3,18
 Exécution AE : 3,18 CP : 3,15 - Effectifs : 12 400 ETPT

La mission regroupe les quatre programmes 154 *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural* (qui supporte la moitié du total des CP), 227 *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés*, 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* et 149 *Forêt*. Les dépenses d'intervention, souvent pluriannuelles, représentent plus de la moitié des crédits.

1. L'architecture budgétaire a commencé à être simplifiée, grâce à la suppression d'un BOP déconcentré du programme 154.
2. Comme les précédents, l'exercice 2007 a été marqué par la nécessité d'ouvrir des crédits supplémentaires en gestion pour compenser les refus d'apurement communautaire et financer des dépenses obligatoires non dotées en LFI. Ce fut le cas, comme en 2006 pour 90 M€ du fonds national de garantie contre les calamités agricoles (FNGCA), dont l'absence de dotation constitue une anomalie manifeste. Est aussi critiquable la transformation en subvention, en cours d'exercice, de l'avance accordée au fonds de prévention des aléas de la pêche, sans ouverture préalable de crédits à ce titre.

¹³⁸ Rapports sur les résultats et la gestion budgétaire de 2005 et 2006.

3. Les marges de manœuvre du ministère sont étroites en raison du poids des dépenses d'intervention correspondant à des engagements anciens : plus du tiers des CP consommés. Compte tenu de l'ampleur des reports de charges (581 M€ à fin 2006 ; 425 M€ à fin 2007), certaines mesures ont été revues à la baisse ; ainsi, l'aide accordée dans le cadre du plan de modernisation des bâtiments d'élevage a été plafonnée en 2007. Comme la Cour a déjà eu l'occasion de le recommander¹³⁹, d'autres dispositifs, notamment les prêts bonifiés, devraient être réformés dans le même sens.
4. Le ministère de l'agriculture a opté pour une gestion prudente de ses personnels. 678 ETPT (sur les 38 253 ouverts en LFI) n'ayant pas été consommés, 25 M€ont été annulés en loi de finances rectificative.

IV - Mission Aide publique au développement

(Md€) LFI AE : 3,96 CP : 3,10 ; Crédits ouverts AE : 3,92 CP : 3,07
Exécution AE : 3,58 CP : 3,02 - Effectifs : 2 983 ETPT

Interministérielle, cette mission était constituée en 2007 des deux programmes 110 *Aide économique et financière au développement* (environ 1 Md€), dont est responsable le directeur général du Trésor et de la politique économique (DGTEP) du ministère de l'**économie, de l'industrie et de l'emploi**, et 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* (environ 2 Md€), de la responsabilité de la directrice générale de la coopération internationale et du développement du ministère des **affaires étrangères et européennes**. Elle comprend en 2008 un nouveau programme, rattaché au ministère de l'**immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire** (0,03 Md€).

1. En dépit de son appellation, la mission ne retrace pas la totalité de l'effort de la France en matière d'aide publique au développement. D'autres crédits du budget général ou des comptes spéciaux y contribuent également, sans que le projet annuel de performances de la mission ne les mentionne. Les coûts de fonctionnement de l'Agence française de développement (AFD) n'y figurent pas davantage, alors même que l'AFD intervient *de facto* comme un opérateur de l'Etat. N'apparaissent pas non plus les dépenses fiscales, à l'exception du régime du compte épargne développement (aide aux migrants). S'il existe bien un document de politique transversale sur l'aide au développement, celui-ci est seulement rétrospectif.

¹³⁹ La dernière fois dans son rapport public annuel de février 2008, p. 26 et 47.

2. Les indicateurs des deux programmes ne sont toujours pas stabilisés. Les modes de calcul ont parfois été modifiés pour le même indicateur. Si ces changements contribuent parfois à l'amélioration de la qualité de la mesure, cette instabilité nuit à l'appréciation des résultats dans la durée. En outre, d'autres indicateurs ont une pertinence discutable, tel celui relatif à l'effort multilatéral de la France à travers les banques de développement, dont les résultats peuvent difficilement être imputables à l'action de la DGTPE.
3. En ce qui concerne l'exécution budgétaire du programme 209, l'évolution des dépenses, hors titre 2, a été conforme à celle des crédits ouverts, les prévisions ayant été réalisées dans la mesure des dégels de crédits mis en réserve. Les dépenses liées aux grands dispositifs (Fonds européen de développement, Fonds Mondial Sida, Fonds de solidarité prioritaire, contrat de désendettement et de développement) et à l'Agence française de développement représentent une part croissante, pour atteindre en 2007 près de 77 % du total des crédits du programme, hors titre 2.

La pratique consistant à débudgeiser des montants très élevés au regard des crédits de la mission, par le biais des dividendes de l'AFD, a été à nouveau constatée en 2007. Les sommes en jeu sont en forte augmentation : elles ont représenté 243,8 M€ en 2007 (dont 56,2 M€ pour le programme 110 et 136,9 M€ pour le programme 209) contre 83,5 M€ en 2005 et 94,5 M€ en 2006. Cette pratique, contraire à l'article 6 de la LOLF qui interdit les contractions de recettes et de dépenses, nuit à la transparence de l'exécution budgétaire.

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

(Md€) LFI AE et CP : 3,84 ; Crédits ouverts AE : 3,83 CP : 3,84 Exécution AE : 3,82 CP : 3,83 - Effectifs : 4 986 ETPT

La mission comporte les trois programmes 167 *Liens entre la Nation et son armée*, 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* (qui relèvent du secrétaire général du ministère de la **Défense**) et 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale*, rattaché aux **services du Premier Ministre**.

La mission ne comporte pas un responsable unique et souffre d'une coordination insuffisante entre les programmes qui la constituent, dont l'un (n° 169) porte près de 90 % du total des crédits.

1. Le programme 158 regroupe les dispositifs d'indemnisation des victimes de la seconde guerre mondiale ou de leurs ayants cause (victimes de spoliations, orphelins de victimes de persécutions antisémites ou d'actes de barbarie). Une distinction en trois actions des moyens alloués permettrait un suivi amélioré de ces dispositifs.
Contrairement aux deux précédents exercices, la loi de finances initiale pour 2007 a correctement anticipé le montant des crédits. Les dépenses sont en forte baisse (139,9 M€ en AE contre 326,5 M€ en 2006 ; 144,7 M€ en CP contre 317,0 M€), la grande majorité des bénéficiaires potentiels ayant désormais déposé un dossier.
2. S'agissant du programme 169, dont 82 % des dépenses correspondent à des prestations attribuées aux bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, il comprend une action dédiée à l'entretien des lieux de mémoire, alors que des crédits de même nature sont inscrits sur le programme 167 (« aide à l'érection et à l'entretien des monuments commémoratifs »).
La stabilité des dépenses contraste avec l'évolution démographique du monde combattant. Le montant des CP consommés a atteint 3,41 Md€ en 2007, contre 3,36 Md€ en 2006. La mise en réserve, levée suffisamment tôt, n'a pas eu d'effet sur les dépenses. Les reports de charges sur l'exercice suivant sont limités à 18 M€ à fin 2007, contre 54 M€ à fin 2005 et 28 M€ à fin 2006.
Trois dépenses fiscales sont rattachées au programme (réduction de droits ou exonérations), qui ne sont pas chiffrées.
3. Le programme 167, qui agrège des actions très disparates, ne rassemble pas pour autant la totalité des crédits mobilisés à ce titre par le ministère de la **défense**, en particulier dans les domaines de la communication, des musées et de l'entretien des sépultures.
Dans la gestion des moyens, les avantages de la globalisation des crédits sont atténués par le fait que la nomenclature budgétaire par destination coïncide mal avec les découpages administratifs. Ceci induit un double suivi, par action et par BOP, qui ne favorise pas la souplesse dans la gestion des crédits. Tel est le cas en matière de personnel, avec la difficile articulation entre responsables de programme et responsables opérationnels.
4. Outre l'absence d'un contrôle de gestion centralisé, la qualité du suivi de l'exécution budgétaire pâtit de l'existence de procédures dérogatoires propres au ministère de la **défense** (par exemple pour les dépenses des corps de troupe, ou « dépenses à bon compte »). Celles-ci induisent une perte d'information sur la dépense (dès lors qu'elle est déléguée aux fonds d'avances). Par ailleurs, les gestionnaires se sont insuffisamment approprié les outils, ce qui est à

l'origine d'anomalies en gestion (telle l'imputation erronée sur le titre des dépenses de fonctionnement des dotations en fonds propres du musée de l'armée et du musée de l'air et de l'espace).

VI - Mission Conseil et contrôle de l'Etat

(Md€) LFI AE et CP : 0,47 ; Crédits ouverts AE : 0,49 CP : 0,47
Exécution AE : 0,47 CP : 0,46 - Effectifs : 4 911 ETPT

1. Rattachée au Premier ministre, la mission se compose des trois programmes 165 Conseil d'Etat et autres juridictions administratives, 164 Cour des comptes et autres juridictions financières et 126 Conseil économique et social (CES). Comme en 2006, ces entités n'entretiennent guère de liens budgétaires entre elles et leurs relations avec les **services du Premier ministre** se limitent à quelques opérations de gestion.
2. Certaines spécificités de la mission sont sans doute structurelles : plafonds d'emplois spécialisés par programme, caractère contraint des dépenses de personnel, usage marginal de la fongibilité asymétrique et de la période complémentaire... D'autres, en revanche, appellent une action soutenue dans les années à venir, en particulier au sein des juridictions, qui devront notamment accentuer leurs efforts pour développer une gestion prévisionnelle de leurs emplois et de leurs compétences, mettre en place un contrôle de gestion et, à terme, une comptabilité d'analyse des coûts.
3. Le suivi des performances demeure perfectible :
 - le Conseil économique et social devrait présenter au Parlement une série d'indicateurs simplifiés et mieux ciblés ;
 - les juridictions financières devront réfléchir au suivi de leurs diverses activités, y compris, en utilisant des données d'ores et déjà disponibles, celle, nouvelle et croissante, de certification, ainsi qu'à une approche plus homogène de la mesure des performances de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales ;
 - les juridictions administratives pourraient présenter une évaluation de leur activité juridictionnelle plus aisément comparable avec celle des juridictions judiciaires et, par ailleurs, améliorer le suivi des délais globaux de jugement.

VII - Mission Culture

(Md€ AE : 2,76 ; CP : 2,69 ; Crédits ouverts AE : 3,10 CP : 2,86
Exécution AE : 2,73 ; CP : 2,77 - Effectifs : 11 542 ETPT)

A - L'exécution de la mission

La mission comporte les trois programmes 175 *Patrimoines*, 131 *Création* et 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*. Elle n'a pas connu d'évolution notable en 2007.

1. L'architecture budgétaire ne coïncide pas avec celle des services du ministère de la **Culture et de la communication**¹⁴⁰ et le programme 224 correspond pour l'essentiel à des fonctions de soutien. Au regard de la programmation et de l'exécution du budget 2007, cette organisation nuit à une correcte appropriation des mécanismes de la LOLF (globalisation et fongibilité des crédits), notamment parce que les responsables de programme ne disposent pas de moyens pour exercer pleinement leurs prérogatives. Cette situation pourrait évoluer avec la réorganisation en cours.
2. La mise en œuvre de la loi organique a connu des progrès ; certains doivent être prolongés ou stabilisés : l'intégration des vacataires non indicés dans le décompte des emplois, la comptabilisation de tous les emplois en ETPT, la collecte en temps réel des résultats du contrôle de gestion, par exemple.

En revanche, l'analyse du coût des actions souffre encore de deux défauts : des imprécisions de méthode, qui laissent subsister des écarts substantiels entre prévisions budgétaires et résultats comptables, et une prise en compte partielle des dépenses fiscales, qui exclut notamment le principal dispositif de mécénat prévu par le code général des impôts (soutien à la diffusion culturelle et aux musées, 190 à 200 M€).

3. 2007 a été marquée par des difficultés au titre des travaux de restauration des monuments historiques imputés sur le programme 175. Les services n'ont pas pu absorber le surcroît de moyens lié à la mise à disposition de 140 M€ de fonds de concours issus de la taxe sur les droits de mutation, du fait notamment d'un montage administratif complexe entre le Centre des monuments nationaux, bénéficiaire des fonds, et les DRAC, mandataires. Pourtant, 125 M€

¹⁴⁰ Les crédits de l'audiovisuel sont inscrits sur un compte spécial, analysé ci-après.

sur 140 étaient affectés à des opérations déjà lancées, qui auraient en principe pu donner lieu à des dépenses en 2007.

Le niveau des reports de crédits opérés sur 2007 était particulièrement élevé (83,91 M€ soit 31,6 % des crédits d'investissement ouverts en 2006). Les conditions de l'exécution 2007 ont induit un niveau de reports moindre mais encore important (35,73 M€), presque exclusivement sur le programme *Patrimoines*. Le ministère doit prendre des mesures pour réduire cette sous-consommation chronique. En effet, la situation similaire connue au début des années 2000, dans des proportions certes plus importantes, avait conduit à un ajustement de crédits en LFI 2004, diminuant de moitié le montant des reports (210 M€ contre 449 M€ en 2003).

4. L'action du ministère de la **Culture** dépend très largement des opérateurs qui lui sont rattachés (plus de 80). Ceux-ci absorbent la moitié environ des crédits de la mission et sont entièrement ou substantiellement responsables des résultats mesurés par 18 des 30 indicateurs associés à la mission.

Ce mode de gestion pèse sur le pilotage de celle-ci. En particulier, le fait de rémunérer *via* les opérateurs un nombre croissant de fonctionnaires de l'Etat prive de signification le plafond d'emplois (qui s'applique aux seuls agents payés sur le titre 2).

B - Le programme Patrimoines

Les politiques publiques relatives aux différentes composantes du patrimoine sont financées, pour partie, par les moyens inscrits sur le programme du même nom (n° 175), qui leur sont intégralement dédiés, et, pour le reste, grâce à une part importante des crédits affectés aux fonctions support, inscrits sur le programme 224 Transmission des savoirs, l'un des deux autres programmes de la mission Culture. Disposant ainsi de plus de 40 % des crédits de la mission, elles font l'objet d'un pilotage collégial sous la présidence du responsable de programme, le directeur de l'architecture et du patrimoine. Ce pilotage est encore embryonnaire, car les directeurs sectoriels et la direction de l'administration générale conservent l'essentiel de leurs attributions en matière de gestion, que limite toutefois le rôle croissant confié à des opérateurs de l'Etat toujours plus nombreux.

1 - La présentation du programme

a) L'architecture

Doté en LFI pour 2008 de 1,27 Md€en AE et de 1,13 Md€en CP, le programme finance les actions visant à préserver et valoriser le patrimoine, à l'enrichir et à familiariser le grand public avec sa richesse et sa diversité. Il représente 42 % des CP (hors personnel) de la mission **Culture**. Le programme regroupe les politiques publiques patrimoniales relevant de la mission et l'ensemble des services responsables : quatre directions d'administration centrale (direction de l'architecture et du patrimoine, direction des musées de France, direction des archives de France et direction du livre et de la lecture), une délégation (langue française et langues de France) et un établissement public (centre national de la cinématographie)¹⁴¹. Toutefois, l'essentiel des crédits de rémunération, en particulier au titre des directions régionales de l'action culturelle (DRAC) et des services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP), est inscrit sur le programme 224 *Transmission des savoirs*, qui regroupe aussi les fonctions support.

La présentation des crédits repose sur huit actions, qui correspondent aux compétences respectives des directions. En effet, le programme a été conçu de manière à ne pas mettre en cause l'organisation existante du ministère. Pour leur part, les écoles d'architecture relèvent du programme 224 précité, alors que l'action « architecture », qui utilise des moyens et des instruments d'intervention conjointement avec l'action « patrimoine monumental et archéologique », est gérée par la direction de l'architecture et du patrimoine au sein du même BOP. Il en va de même¹⁴² du transfert sur celui-ci, effectué en 2007, des actions de restauration du patrimoine cinématographique.

Le projet annuel de performances (PAP) retient trois objectifs assortis de dix indicateurs : l'amélioration de la conservation des patrimoines, l'accroissement de l'accès du public au patrimoine national et l'élargissement des sources d'enrichissement des patrimoines publics.

La gestion des crédits est déléguée à six BOP centraux répartis par délégation ou direction, un BOP transversal (service national des travaux), 26 BOP déconcentrés et un BOP « miroir » facilitant le suivi de leur gestion. Le pilotage des emplois et de la masse salariale est centralisé au niveau de la mission **Culture**, mais chaque responsable de BOP

¹⁴¹ Les deux dernières structures ne lui sont rattachées que pour une partie de leurs crédits.

¹⁴² Comme l'a également relevé l'audit du CIAP consacré au programme 224.

dispose de crédits de vacation. Les BOP locaux sont en outre dotés de crédits de titre 2 pour payer des heures supplémentaires et des jours fériés.

b) Les masses et les flux financiers

La répartition par titre et l'importance des déversements opérés à partir du programme 224 donnent une image imparfaite de la nature de la dépense. En effet, ce programme se compose pour l'essentiel de crédits consacrés aux opérateurs de l'Etat et aux investissements. Mais, tandis que plus de 55 % des crédits de LFI sont présentés comme des subventions pour charges de service public du titre 3 (652,3 M€), versées à 19 opérateurs, ces dotations financent indifféremment des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement, sans indication de la répartition des crédits par titre. La part de ces subventions destinée à financer des travaux est estimée à 22 %¹⁴³, mais elle ne peut être déduite des documents budgétaires. De même, le titre 5 ne représente, pour les grands projets et les travaux sur les monuments historiques relevant directement de l'Etat, qu'une faible part des crédits (179,4 M€ au PLF 2008 soit moins de 10 %).

2 - La qualité de la gestion budgétaire

En dépit de sa cohérence par métiers, le programme apparaît comme le simple regroupement d'actions dont chacune est pilotée par une direction opérationnelle qui conserve son indépendance, son organisation et ses moyens financiers et humains spécifiques, bien que la charte de gestion du ministère prévoie un pilotage collégial du programme par les directeurs sous la présidence du DAPA.

La charte donne des prérogatives importantes au responsable du programme : proposer la définition du contenu du programme et sa finalité, coordonner l'action des responsables de BOP, piloter la démarche de performance et sa déclinaison dans les DRAC ou les opérateurs. En pratique, ses missions sont limitées par les interventions du collège des directeurs (dont relèvent les décisions importantes), de la DAG (chargée de la synthèse entre les programmes) et des directions sectorielles. Il n'a pas non plus de contact formel avec les services à compétence nationale, et la coordination des DRAC est assurée pour son compte par le département de l'action territoriale de la DAG.

¹⁴³ Indication communiquée par le secrétariat général du programme.

Son rôle est encore plus réduit en matière de pilotage financier : la DAG, qui demeure l'ordonnateur unique et conserve l'essentiel des pouvoirs d'arbitrage entre les directions, entre les programmes et à l'intérieur de chaque programme, valide le volet budgétaire du BOP, notifie les crédits aux directions sectorielles et aux DRAC et assure la presque totalité des opérations de gestion du personnel. Des modifications sont attendues à cet égard à la suite des travaux conduits dans le cadre de la RGPP.

3 - La mesure des coûts et des résultats

Les performances du ministère dans la réalisation du programme sont appréhendées par dix indicateurs qui mesurent bien l'efficience et non l'activité des services, celle-ci faisant l'objet d'indicateurs de gestion. En revanche, ils ne reflètent les missions de protection et de contrôle du programme que sous un angle quantitatif. Ainsi, l'indicateur retenu pour la protection du patrimoine monumental (« développement des programmes de travaux d'entretien ») ne permet pas d'établir une hiérarchisation des priorités en fonction de l'état des monuments.

En outre, les modalités de renseignement des indicateurs comportent des limites méthodologiques. Celui relatif à la fréquentation des institutions patrimoniales et architecturales ne donne pas une image pertinente de l'efficacité des services, car l'évolution de la fréquentation d'un établissement peut être fortement affectée par des facteurs indépendants de l'action de ses responsables. De même, le sous-indicateur mesurant la fréquentation des jeunes publics est renseigné, selon les établissements, par comptage ou par sondage. Les données ne sont donc pas homogènes et comportent, pour certaines, une importante marge d'incertitude, qui ne contribue pas à éclairer utilement le débat sur la gratuité des entrées. Il en est ainsi pour la mesure du taux de satisfaction des visiteurs. En revanche, le ministère a amélioré en 2007 la méthode utilisée pour apprécier la fréquentation des sites internet.

L'adaptation des systèmes d'information au pilotage par les performances est toujours en cours. Le déploiement du logiciel ARPEGE, destiné au suivi fin de la réalisation de la programmation des investissements et qui doit permettre de mieux planifier les besoins en CP, est lui-même en voie d'achèvement. Si l'application de contrôle de gestion OPUS permet d'ores et déjà la remontée des données fiables en provenance des DRAC, les systèmes d'information mis en place pour le pilotage des effectifs et de la masse salariale (SIRH) ne sont pas fiabilisés du fait de retards dans l'actualisation des données.

VIII - Mission Défense

(Md€) LFI AE : 35,84 CP : 36,25 ; Crédits ouverts AE : 41,98 CP : 38,50
Exécution AE : 35,66 CP : 36,84 - Effectifs : 329 907 ETPT

La mission est composée des quatre programmes 144 *Environnement et prospective de la politique de défense*, 146 *Equipement des forces*, 178 *Préparation et emploi des forces* et 212 *Soutien de la politique de défense*. 58 % des crédits (en AE comme en CP) sont inscrits sur le seul programme 178.

1. L'exécution budgétaire 2007 s'est caractérisée par un niveau global de dépenses (36,06 Md€ en AE et 36,33 Md€ en CP) très inférieur à celui de la ressource disponible (41,32 Md€ en AE et 37,71 Md€ en CP). La mission bénéficiait, en début d'année, d'un volume de crédits élevé par l'effet conjugué de reports substantiels (5,46 Md€ en AE et 1,41 Md€ en CP, hors fonds de concours et attributions de produits) et d'une LFI conforme, pour l'essentiel, aux engagements de la loi de programmation militaire. Elle a pourtant subi, en fin d'exercice, des mesures de régulation budgétaire plus strictes qu'en 2006 (en particulier en matière d'engagements).
2. Dans ce contexte, la mission subit le poids de ses engagements. L'impact des commandes globales rigidifie la dépense. En dépit de ce constat, connu depuis 2005, aucune réorientation n'a été décidée, alors que la mission est adossée à une programmation pluriannuelle qui définit une cible capacitaire et les moyens financiers correspondants. Elle bénéficie, dès lors, d'une marge de manœuvre étroite, et qui fluctue de surcroît selon l'ampleur de l'écart entre les crédits ouverts et les engagements de moyen terme.
3. La structure de la mission reste stable et les modifications de périmètre ont été beaucoup moins nombreuses en 2007 qu'au cours de l'exercice précédent. Par ailleurs, la cohérence de la gestion budgétaire semble avoir été accrue par le décret de mai 2005 relatif aux compétences des chefs d'état-major, notamment en matière de pilotage des moyens. Cependant, des difficultés perdurent dans le pilotage. La multiplicité des choix effectués, selon les services, en termes d'organisation, de référentiel et de nomenclature continue de rendre complexes la planification et la gestion au sein de la mission.
4. Le contrôle budgétaire peine à s'imposer. Les remarques formulées par le contrôleur budgétaire et comptable mettent en évidence d'importantes marges de progression, y compris dans l'information sur l'exécution budgétaire. La politique du ministère en matière de

marchés, qui se caractérise par un recours fréquent à la formule de l’avenant, s’avère dispendieuse et la qualité de la budgétisation est perfectible sur plusieurs dotations, par exemple celles contribuant au financement des opérations militaires extérieures.

5. L’articulation du pilotage budgétaire et de la démarche de performance est toujours insuffisante. Les instruments mis en place par le ministère ne permettent pas encore une approche véritablement cohérente. L’outil PITAGORE est en cours de déploiement et il commence à intégrer les indicateurs de performances du PAP. Mais le lien entre la gestion budgétaire et la mesure des performances n'est pas systématique, les ressaïsies sont encore nombreuses et les possibilités d'accès à l'information demeurent ponctuelles.
6. Enfin, le ministère continue de suivre l’« agrégat LPM » défini en 2003¹⁴⁴. A la veille de la dernière année d’application de la loi, un rapport d’exécution a été présenté au Parlement en novembre 2007, mais il est dépourvu de données budgétaires précises.

Alors que l’année 2006 s’était caractérisée par une exécution financière satisfaisante de l’agrégat, les crédits d’équipement ont, de nouveau mais plus fortement en 2007, été mobilisés pour financer diverses dépenses, notamment les surcoûts des opérations militaires extérieures (OPEX), à hauteur de 289 M€. En outre, l’accumulation de reports de crédits a porté leur montant à 1,70 Md€.

Pour l’avenir, ces écarts avec les besoins, de même que les orientations du nouveau Livre blanc (en préparation) sur *la défense et la sécurité nationale*, pourraient conduire à des inflexions des priorités et des capacités des forces, qui auront un impact sur l’exécution des programmes d’armement, actuels et futurs, mais aussi, plus largement, sur la gestion des moyens de la **défense**.

¹⁴⁴ L’agrégat LPM définit le périmètre des dotations (essentiellement de titres 5 et 6) budgétées et consacrées à la réalisation des contrats opérationnels et du modèle d’armée décrit dans l’annexe à la loi de programmation militaire.

IX - Mission Développement et régulation économiques

(Md€ LFI AE : 3,95 CP : 3,93 ; Crédits ouverts AE : 4,18 CP : 4,11
Exécution AE : 3,94 CP : 3,95 - Effectifs : 28 900 ETPT

La mission se composait en 2007 de quatre programmes ayant respectivement pour finalité le développement des entreprises (n° 134 ; 1,14 Md€), le contrôle et la prévention des risques technologiques et le développement industriel (n° 127 ; 0,27 Md€), la régulation et la sécurisation des échanges de biens et services (n° 199 ; 1,87 Md€) et la prise en charge des passifs financiers miniers (n° 174 ; 0,68 Md€).

1. Pour 2007, l'architecture de la mission était la même qu'en 2006 et ne constituait pas un ensemble cohérent au service d'une politique publique. De plus, la stratégie est définie au niveau des programmes voire à un niveau inférieur, comme la Cour l'a déjà relevé¹⁴⁵.

La reconstruction de la mission en LFI 2008 autour des trois programmes 134 *Développement des entreprises et des services*, 199 *Régulation économique* et 223 *Tourisme* lui donne une plus grande cohérence et devrait contribuer à un pilotage plus performant des moyens budgétaires engagés. Mais le rattachement du Service commun des laboratoires, sous tutelle de la DGDDI et de la DGCCRF, non au programme 199 mais au programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financière* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* est peu propice à un pilotage opérationnel et budgétaire efficace.

2. L'exécution budgétaire se caractérise, pour la deuxième année consécutive, par une surbudgétisation des crédits d'intervention, notamment sur le programme 199, qui représente près de la moitié des moyens de la mission, pour le dispositif d'aide aux buralistes (reliquat de 35 M€). S'agissant des personnels de la DGDDI, si l'objectif de réduction d'emplois du contrat pluriannuel 2006-2008 est atteint en 2007 (et même légèrement dépassé), grâce à l'accélération des départs en retraite, le coût moyen de l'ETPT s'est accru de 3,2 % (pour une prévision de +1 %).

¹⁴⁵ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2006, p. 107.

3. Les objectifs et indicateurs des programmes ont peu évolué. Des améliorations sont nécessaires, comme la mise en place, pour le programme de la DGDDI *Facilitation et sécurisation des échanges* de la mission **Gestion des finances publiques et des ressources humaines**, d'indicateurs reflétant le taux de dématérialisation des procédures de dédouanement ou la réduction du déficit du dédouanement. Plus généralement, les importants changements de périmètre intervenus en 2007 et 2008 conduisent à relativiser le niveau atteint par les indicateurs de performances.
4. L'appréciation des résultats est d'autant plus malaisée que la part des dépenses fiscales est grande. Le programme 134 est le plus concerné avec près d'une centaine de dépenses de ce type pour un montant, si on se limite à celles dont l'objet principal contribue au programme, supérieur à 11 Md€, soit plus de vingt fois le volume des crédits dévolus aux interventions du programme.
Aucune de ces dépenses fiscales ne fait l'objet d'une étude d'impact alors que les charges sur crédits budgétaires doivent être justifiées au premier euro. Les prévisions correspondantes demeurent, de surcroît, particulièrement imprécises, les chiffrages associés au PAP 2008 excédant les évaluations du PAP 2007 respectivement de 2,39 et 2,55 Md€ pour les exercices 2006 et 2007.

X - Mission Direction de l'action du Gouvernement

(Md€) LFI AE : 0,55 CP : 0,53 ; Crédits ouverts AE : 0,58 CP : 0,54
Exécution AE : 0,52 CP : 0,51 - Effectifs : 2 531 ETPT

1. Le périmètre des entités nombreuses et hétérogènes rattachées à la mission n'est toujours pas stabilisé. Ainsi, en 2007, la Direction de la documentation française et les centres interministériels de renseignement administratif (CIRA) ont rejoint le budget annexe *Publications officielles et information administrative* (cf. *infra*), tandis que les crédits de la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intégraient la mission **Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation**. Ces modifications sont rationnelles. En 2008, la mission ne comporte plus que deux programmes, le programme *Fonction publique* en ayant été séparé, alors que lui sont rattachés les crédits de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), du contrôleur général des lieux de privation de liberté et de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et la toxicomanie ; il est aussi créé un programme

Présidence française de l'Union européenne, par nature transitoire : la question se pose désormais non seulement de la cohérence de la mission au regard de l'article 7 de la LOLF, en vertu duquel une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie, mais encore de sa pérennité.

2. Certaines caractéristiques structurelles (l'hétérogénéité et la forte autonomie des **services du Premier ministre**, en particulier) ne facilitent pas la gestion, surtout au sein du programme 129. La coordination de la préparation budgétaire et le suivi infra-annuel de l'exécution doivent néanmoins être améliorés ; pour cela, comme sur la diffusion du contrôle de gestion ou la mise au point d'une comptabilité analytique, la direction des services administratifs et financiers (DSAF) du secrétariat général du Gouvernement (SGG) doit jouer un rôle d'expertise et d'appui aux services dotés d'une structure administrative peu étoffée.
3. Les actions du programme 129 étant, pour la plupart, dépourvues d'indicateurs, leurs performances ne peuvent être mesurées. Des difficultés subsistent : le suivi par le SGG de la publication des décrets d'application des lois pourrait faire l'objet d'une réflexion avec les services qui se sont donné un objectif similaire, par exemple ceux du ministère de la **justice** ; le service d'information du Gouvernement devra, à moyen terme, assurer la pérennité du dispositif de mesure de l'information des citoyens sur les actions du Gouvernement. La même attention devra être portée au suivi de la fonction soutien de la direction financière. Pour sa part, l'objectif de déploiement de la télévision numérique terrestre ne semble pas pouvoir fournir une mesure pertinente des performances de l'action du Conseil supérieur de l'audiovisuel et de la direction du développement des médias.

XI - Mission Ecologie et développement durable

(Md€) LFI AE : 0,70 CP : 0,64 ; Crédits ouverts AE : 0,63 CP : 0,64 Exécution AE : 0,47 CP : 0,62 - Effectifs : 3 775 ETPT

1. La mission a représenté en 2007 une part toujours très minoritaire des crédits consacrés à l'environnement (25 %) et un dixième seulement de l'effort financier direct de l'Etat en ce domaine. Les ressources propres des opérateurs sous tutelle représentent près de quatre fois les crédits de la mission, à la faveur de la poursuite de la débudgeotisation des subventions qui leur étaient versées. L'importance des recettes fiscales affectées aux opérateurs (2,34 Md€ prévus en 2008, soit

+17 % depuis 2006) et l'indépendance accrue qui en découle pour ces derniers confrontent le ministère à la difficulté d'assurer un pilotage cohérent de la politique de l'environnement, dont les leviers sont dispersés.

De plus, la gestion de la mission se caractérise par le recours aux moyens du fonds de prévention des risques naturels majeurs, qui abondent les crédits du programme de prévention des risques et des pollutions sans transiter par le budget, et par l'absence d'une évaluation du montant des dépenses fiscales. Pour ces raisons, l'application de la LOLF et la mesure des performances sont défaillantes dans le secteur de l'environnement.

2. Pour sa part, le pilotage des politiques et des moyens a manqué de cohérence puisque la secrétaire générale, responsable des programmes opérationnels de la mission en 2007, n'était pas en mesure d'intervenir sur les crédits des services d'administration centrale chargés de mettre en œuvre la politique du secteur.

A la suite de la création du nouveau ministère de l'**écologie, du développement et de l'aménagement durables** (MEDAD), devenu ministère de l'**écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire** (MEEDDAT) en mars 2008, les crédits consacrés à l'environnement ont été fondus en un programme unique au sein d'une nouvelle mission regroupant les moyens du ministère. Mais la nouvelle maquette budgétaire (qui sera à nouveau modifiée pour 2009) conserve les caractéristiques de l'ancienne : présentation d'une faible partie des moyens consacrés à l'environnement, importance des débogagétisations et des financements extra-budgétaires, suivi défaillant des dépenses fiscales, prérogatives limitées du responsable de programme. Or la montée en puissance de nouveaux opérateurs (Office national de l'eau et des milieux aquatiques et Parcs nationaux de France, notamment) présente le risque de rendre plus complexes la mise en œuvre et le suivi des politiques conduites dans ce secteur.

3. La connaissance des effectifs est imparfaite. Le caractère lacunaire des restitutions fournies par les ministères dont les agents sont affectés au ministère de l'**écologie** interdit toujours une correcte évaluation des besoins et des consommations de crédits de personnel. La négociation de délégations de gestion avec les ministères partenaires et le regroupement des personnels opéré avec la nouvelle organisation pourraient remédier en partie à cette difficulté.
4. S'agissant de la démarche de performance, certains indicateurs qui retravaillaient des performances médiocres ou en baisse ont été supprimés en 2008, par exemple dans les politiques de l'eau ou de la biodiversité, pourtant affichées comme prioritaires.

XII - Mission Engagements financiers de l'Etat

(Md€ LFI AE et CP : 40,86 ; Crédits ouverts AE et CP : 41,44
Exécution AE et CP : 41,43

A - L'exécution de la mission

Cette mission, la troisième du budget général par le montant des crédits, regroupe les programmes 117 *Charges de la dette et trésorerie de l'Etat*, 114 *Appels en garantie*, 145 *Epargne* et 168 *Majoration de rentes*, placés sous la responsabilité du directeur général du Trésor et de la politique économique. Du fait du poids de la charge de la dette, le programme 117, dont les crédits sont évaluatifs, absorbe 96 % des moyens de la mission. Il retrace globalement la gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat, dont le détail des produits et charges est imputé sur le compte de commerce n° 903 *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat*.

1. Deux principaux facteurs ont marqué en 2007 la gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat : la poursuite de la hausse des taux d'intérêt, surtout à court terme, et l'accroissement de 5 % (+44,1 Md€) de l'encours de la dette négociable. L'augmentation de la charge de la dette (39,55 Md€) a pu être contenue (+1,57 %), sous l'effet notamment de l'accroissement de la part de la dette indexée dans la dette de moyen et long terme (15,7 % en 2007 contre 13,6 % en 2006) qui, dans un premier temps, allège la charge.

Les performances du programme sont satisfaisantes. Le plan d'optimisation de la gestion de la trésorerie mis en œuvre en 2006 pour contenir l'endettement à court terme de l'Etat a permis de diminuer l'encours du compte du Trésor (avant placements), en moyenne de moitié sur l'année. Les taux de rémunération obtenus sur les placements ont bénéficié des tensions observées sur le marché monétaire en 2007. Toutefois, les indicateurs de performances de la trésorerie ont, en l'état, une portée limitée car, exclusivement axés sur la rémunération des placements, ils ne prennent pas en compte le coût des emprunts de trésorerie. Il serait pertinent de faire apparaître, à l'avenir, la marge nette dégagée. L'indicateur d'amélioration de la qualité de la prévision de la trésorerie créé dans le PAP 2008 pourrait aussi être rendu plus significatif. Par ailleurs, la Cour réitère sa recommandation que l'objectif de pilotage de la vie moyenne de la dette après swaps soit remplacé par un autre plus synthétique portant sur l'allégement, dans la durée, de la charge de la dette.

2. Le programme 114 retrace les charges liées à la mise en jeu des garanties données par l'Etat. Celles-ci, autorisées par le Parlement, sont suivies en engagements hors bilan dans l'annexe aux comptes de l'Etat, mais les encours mériteraient de figurer également dans le PAP, à l'appui de chacune des actions du programme. En outre, alors que les actions devraient toutes être assorties d'objectifs et d'indicateurs, seule l'est aujourd'hui l'action « Développement international des entreprises » gérée par la DGTPE. Cela tient à ce que les actions mises en œuvre par d'autres administrations (**Agriculture, Industrie, Environnement, Logement...**) échappent largement au responsable du programme, bien qu'il ait vocation à couvrir l'ensemble des garanties données par l'Etat, même si la gestion peut en être déléguée à d'autres services.

Au titre de l'action précitée, l'Etat apporte sa garantie pour les procédures, notamment d'assurance-crédit, gérées pour son compte par la COFACE. Malgré l'existence d'une comptabilité d'affectation réservée à ces opérations, distincte des comptes propres de la COFACE, le suivi des relations financières entre l'Etat et la COFACE manque toujours de clarté, en particulier s'agissant des justifications des recettes budgétaires (2,9 Md€ au titre de 2007) tirées par l'Etat de ses prélèvements sur sa « trésorerie » à la COFACE. En outre, le fait que celle-ci soit placée en SICAV bancaires, au lieu de venir abonder le compte du Trésor, est pour le moins contestable.

3. Le programme 145 regroupe les dépenses relatives aux primes d'épargne logement et d'autres dépenses de soutien au financement du logement. Les dépenses fiscales associées (évaluées à 8 Md€ plus de six fois le montant des crédits budgétaires) concernent plus largement le soutien à l'épargne des particuliers. La restructuration en un programme *Epargne des particuliers*, envisagée pour 2009, permettrait de regrouper des dépenses fiscales aujourd'hui dispersées dans trois programmes et d'inciter à mesurer leur efficacité.

Les primes dues par l'Etat à la clôture des comptes et plans d'épargne logement (CEL et PEL) constituent des dépenses d'intervention, représentatives de transferts aux ménages. Le versement est effectué par l'intermédiaire d'établissements de crédit conventionnés et du Crédit foncier de France (CFF) : à la clôture des comptes et plans précités, les établissements de crédit versent les primes, dont le montant leur est remboursé, au mois le mois, par le CFF. Celui-ci se tourne alors vers l'Etat, le mois suivant, pour en obtenir le remboursement.

L'alourdissement, fin 2005, des prélèvements sociaux et fiscaux a induit, en 2006, des clôtures massives de plans d'épargne logement. Pour y faire face, des crédits supplémentaires ont été ouverts en LFR (220 M€en 2006 et en 2007). Ces abondements ayant eux-mêmes été insuffisants, l'Etat a choisi de couvrir le reliquat des dépenses au moyen de « découverts » consentis par le Crédit foncier de France, en vertu de conventions passées en novembre 2006 et juin 2007, respectivement pour 715 et 843 M€.

La charge budgétaire des primes d'épargne logement, qui correspond au montant remboursé dans l'année par le Crédit Foncier de France aux établissements de crédit, n'a donc pas été retracée de manière exhaustive en 2006 et 2007. En outre, le RAP du programme *Epargne* joint à la loi de règlement pour 2006 ne mentionne pas l'existence du « découvert » précité. Enfin, les PAP pour 2007 et 2008 ne font pas apparaître les frais financiers élevés induits par ces opérations (respectivement 9 et 12,5 M€en 2006 et 2007), ces frais étant imputés, comme les commissions de gestion versées aux établissements de crédit, en dépenses de transfert aux ménages.

B - Le programme Appels en garantie de l'Etat

Le programme, placé sous la responsabilité du directeur général du Trésor et de la politique économique, regroupe les dépenses budgétaires provenant de l'exécution de la garantie financière de l'Etat. Doté de crédits évaluatifs¹⁴⁶, il finance cinq actions dont le montant total s'est élevé en 2007 à 282,5M€(dont 206,9 au titre des « autres garanties »).

Trois actions relèvent d'une logique sectorielle (« Agriculture et environnement », « Soutien au domaine social, logement, santé », « Financement des entreprises et industrie ») ; les deux autres regroupent respectivement les garanties mises à disposition des exportateurs et les garanties diverses non rattachables aux autres actions.

L'octroi de la garantie de l'Etat n'est pas retracé par le programme car l'autorisation est donnée par le Parlement, garantie par garantie, dans le cadre de la loi de finances de l'année¹⁴⁷.

¹⁴⁶ En vertu de l'article 10 de la LOLF.

¹⁴⁷ Article 34-II-5° de la LOLF : dans la seconde partie, la loi de finances de l'année « autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime ».

1 - Un défaut d'objectifs et d'indicateurs

Trois actions relèvent du seul ministère de l'**économie, de l'industrie et de l'emploi**, tandis que deux font intervenir cinq autres ministères¹⁴⁸. Toutefois, les ministères, chargés de la seule exécution des garanties, exercent un pouvoir de décision limité, notamment sur le délai des versements.

Une seule action (« Développement international de l'économie française ») est évaluée au moyen d'objectifs et d'indicateurs de performances. Les autres, qui consomment pourtant près de 90 % des crédits du programme, ne sont pas même rattachées à une finalité d'intérêt général. Ces caractéristiques mettent en évidence le manque de cohérence du programme et l'insuffisance de la mesure des performances. L'administration justifie l'absence d'outils d'évaluation par l'impossibilité d'apprécier à la fois l'effet de levier des garanties et le risque encouru par l'Etat sur ces actions.

Une restructuration s'impose donc. Les actions doivent être redéfinies par nature de risque et de garantie, afin que leur soient applicables des indicateurs pertinents d'effet de levier et de risque encouru par l'Etat.

2 - La trésorerie disponible sur le compte de l'Etat à la Coface

L'action « Développement international des entreprises » retrace la mise en jeu de la garantie de l'Etat en faveur de la Coface, pour les cinq procédures d'assurance favorisant l'exportation gérées par celle-ci. L'assurance-crédit constitue la procédure la plus ancienne et la plus utilisée ; l'encours garanti dépasse 40 Md€ depuis plusieurs années.

Les sommes versées pour indemniser les sinistres, au titre de l'assurance-crédit notamment, sont restituables à l'Etat par les débiteurs. Depuis 2005, d'abondantes restitutions sont intervenues, suscitant un volume de trésorerie supérieur à 5 Md€ sur le compte de l'Etat à la Coface. L'Etat y laisse un montant élevé de disponibilités pour pouvoir faire face à des sinistres futurs sans recourir aux crédits du budget général.

¹⁴⁸ Le ministère de l'**agriculture** et celui de l'**écologie** pour l'action n° 01 ; celui du **travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité**, celui du **logement et de la ville** et celui de la **santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative** pour l'action n° 02.

Début 2008, la trésorerie s'élevait à 4,7 Md€; son niveau devrait se situer entre 3,5 et 4 Md€ début 2009, compte tenu du montant prévisionnel de restitutions de 1,8 Md€ établi par la Coface et du prélèvement de 2,9 Md€ qu'opérera l'Etat¹⁴⁹. Fin 2009, la trésorerie doit être proche de 3 Md€.

Les disponibilités du compte font l'objet d'une gestion performante : la trésorerie est placée en SICAV de trésorerie, selon des règles précises de division des risques notamment, et la rémunération obtenue est égale aux conditions actuelles de financement de l'Etat.

Néanmoins, dans la période délicate que va traverser l'Etat en 2008 et 2009, caractérisée par des volumes de financement très importants (140 Md€ de besoin de financement annuel) et le recours massif à l'endettement à court terme, il paraîtrait rationnel que la trésorerie disponible à la Coface puisse concourir au financement de l'Etat, afin que celui-ci diminue ses appels au marché monétaire.

Dans ce but, la partie stable de l'encours de trésorerie à la Coface, que l'on peut évaluer à 3 Md€ environ pour les deux prochaines années, pourrait être déposée sur un compte de correspondant, ouvert par la Coface au nom de l'Etat, compte à terme rémunéré par le Trésor. Dans ce schéma, le fonds de roulement nécessaire à la gestion courante serait maintenu en trésorerie à la Coface et placé selon les conditions actuelles.

XIII - Mission Enseignement scolaire

(Md€) LFI AE : 59,29 CP : 58,98 ; Crédits ouverts AE : 59,22 CP : 58,87
Exécution AE : 59,05 CP 58,76 - Effectifs : 1 087 520 ETPT

Avec 22 % des dépenses budgétaires totales et près de la moitié des effectifs de l'Etat (1,1 million d'ETPT), la mission est, de loin, la première du budget de l'Etat. Elle est constituée de six programmes, dont le pilotage est partagé entre quatre responsables.

1. Le caractère interministériel de la mission favorise une appréhension intégrée des problèmes éducatifs et de la gestion des moyens. Il présente aussi des limites. La mission relève en effet de la double tutelle des ministères de l'**éducation nationale** (pour cinq programmes) et de l'**agriculture et de la pêche**. Par ailleurs, une partie des élèves (environ 5 % des effectifs) n'est pas suivie au sein de la mission (les apprentis de centres de formation en apprentissage, les élèves des lycées français à l'étranger, des lycées des affaires

¹⁴⁹ En vertu de l'autorisation donnée par le Parlement dans la LFI pour 2008.

sociales, de la défense, de la mer et ceux des établissements scolaires de la justice). De plus, le ministère de l'**agriculture** développe des formations distinctes de celles de l'**éducation nationale**, sans concertation sur les objectifs et les indicateurs associés.

2. L'exécution budgétaire traduit une correcte maîtrise de la dépense. Le recours au mécanisme de la fongibilité des crédits est, comme en 2006, resté très exceptionnel (88,5 M€) et limité à des mesures techniques de régularisation (au titre notamment du détachement de personnels jusqu'à présent mis à disposition d'associations, et de l'affectation de personnels en réemploi au CNED).
3. Les emplois restent globalement dans le plafond ministériel. Toutefois, l'effectif rémunéré sur titre 2 ne reflète pas l'ensemble des personnels qui concourent à la mission. Ne sont pas compris dans le plafond les personnels en fonction auprès des opérateurs, les assistants d'éducation, les emplois aidés, non plus que les emplois mis à disposition et rémunérés sur crédits d'intervention, soit 15 000 emplois au minimum (hors recrutements sur ressources propres des opérateurs). Le transfert des personnels TOS aux collectivités territoriales ajoute à la confusion puisqu'ils sortent du plafond tout en continuant de travailler dans le cadre de la mission.
L'amélioration du suivi et de la gestion des personnels nécessite une adaptation des systèmes informatiques existants, à l'image du « programme prévisionnel académique de gestion des ressources humaines » (PPAGRH).
4. La mesure des performances repose sur 26 objectifs et 109 indicateurs, dont 76 % sont renseignés, contre seulement 42 % il y a un an. En moyenne, un objectif se rattache à 2,3 Md€ et un indicateur à 500 M€. Pourtant, certains indicateurs majeurs pour l'évaluation des performances de l'enseignement scolaire sont encore absents des projets et rapports annuels de performances (les sorties sans diplôme ou qualification, l'acquisition du socle commun de connaissances et de compétences, par exemple).

XIV - Mission Gestion et contrôle des finances publiques

(Md€) LFI AE : 9,08 CP : 8,90 ; Crédits ouverts AE : 9,30 CP : 9,01
Exécution AE : 8,80 CP : 8,82 - Effectifs : 134 276 ETPT

1. La mission occupe une place centrale dans les enjeux budgétaires des ministères chargés de l'**économie** et du **budget**, par le volume des effectifs qui lui sont rattachés (134 051 EPTP) et des crédits mis en œuvre (8,82 Md€ de dépenses nettes en crédits de paiement).
Elle se caractérise par son hétérogénéité et rassemble des services très divers : la DGI et la DGCP, mais aussi, par exemple, la direction des affaires juridiques, l'inspection générale des finances et le contrôle général économique et financier. Dès lors, les objectifs et indicateurs sont hétéroclites : la mesure du taux de satisfaction des commanditaires des rapports de l'IGF y côtoie le taux d'accès à la restauration administrative des personnels. Toutefois, le nombre de BOP a été ramené de 258 en 2006 à 198 en 2008. La fusion en 2008 de la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique, principales composantes de la mission, devrait favoriser une rationalisation de sa gestion administrative.
2. La mission est marquée par une réduction de ses effectifs (- 2 641 emplois soit -1,9 %). Une soixantaine d'emplois rattachés au CGEFI en 2007 à la suite de la disparition de l'ACOFA ne sont toutefois pas retracés dans les effectifs, leur rémunération faisant l'objet d'un remboursement au ministère de l'**agriculture**.
3. Le ministère rencontre des difficultés pour respecter la programmation de plusieurs projets d'investissement, particulièrement ses projets informatiques. Le projet COPERNIC, qui doit structurer plusieurs applications comptables et fiscales, souffre d'importants retards. En 2007, la dépense programmée à ce titre (166,6 M€) n'a été exécutée qu'en partie (91,9 M€). De nombreux autres projets d'investissement ont des taux d'exécution faibles ou nuls (projets informatiques SIRIUS, ARCADE, GPS...) mais aussi plusieurs études regroupées sous l'intitulé « actions innovantes » n'avaient pas réellement démarré en 2007 (étude sur les dossiers « amiante », préfiguration de l'opérateur national de paye, projet CODICE de diffusion de la culture économique).

XV - Mission Justice

(Md€) LFI AE : 7,08 CP : 6,25 ; Crédits ouverts AE : 8,06 CP : 6,22
Exécution AE : 6,95 CP : 6,17 - Effectifs : 72 023 ETPT

1. La mission est articulée autour de cinq programmes qui coïncident avec l'organisation de la Chancellerie en trois grandes directions à réseau (166 *Justice judiciaire*, 107 *Administration pénitentiaire*, 182 *Protection judiciaire de la jeunesse*), un service chargé des interventions de l'Etat en matière d'aide juridictionnelle (101 *Accès au droit et à la justice*) et un programme support, confié à la direction de l'administration générale et de l'équipement (213 *Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés*). Le rattachement en 2007 au programme 166 de l'ensemble des moyens humains du programme 101 réduit les crédits de celui-ci à 400 M€ pour l'essentiel au titre de l'aide juridictionnelle.
2. Figurant à nouveau parmi les priorités de l'action gouvernementale, la mission a reçu en 2007 des moyens renforcés, en effectifs et en crédits. S'agissant des personnels, l'écart entre le plafond des emplois autorisés et le nombre des agents (2 043 ETPT) s'est réduit par rapport à l'exercice 2006 (2 855 ETPT), sauf pour le programme 166 et l'Ecole nationale de la magistrature.
L'exercice budgétaire a surtout été marqué par la faible consommation des AE ouvertes (86 %, et 42,7 % sur le titre 5), du fait de l'insuffisante couverture en CP. De nombreux projets engagés au titre des programmes 166 et 107 ont ainsi été reportés *sine die* (266 opérations judiciaires, soit 55 % des chantiers en cours, et 54 opérations pénitentiaires). Les opérations nouvelles engagées en 2007 ou prévues en 2008 sont peu nombreuses et justifiées par des obligations de mise aux normes ou de sécurité.
3. Pour 2008, le calibrage des reports d'AE du titre 5 correspond essentiellement à la régularisation juridique d'AE affectées mais non engagées juridiquement les années précédentes (902,75 M€) ainsi qu'à des reports d'AE et de CP sur fonds de concours tardifs (4,8 M€). Il est intervenu sans qu'ait été réglée la question du devenir des opérations suspendues en 2007, laquelle aurait pu justifier des désaffections d'AE. Par ailleurs, la LFI pour 2008 ne prend pas en compte l'impact financier en investissement de la réforme de la carte judiciaire ou la construction éventuelle d'un palais de justice à Paris.
4. A l'issue de la période 2003-2007, les objectifs de la loi d'orientation et de programmation de la Justice n'ont été que partiellement atteints.

S'agissant des effectifs, les créations d'emplois prévues par la LOPJ représentent 63 % de la cible pour la mission, avec des écarts significatifs selon les directions (81 % pour l'administration pénitentiaire mais seulement 47,5 % pour les services judiciaires). La structure des emplois créés accuse une nouvelle détérioration du rapport entre le nombre des magistrats et celui des greffiers. Pour les dépenses d'investissement, la consommation des CP (462 M€) représente, pour l'ensemble de la mission, environ 50 % des objectifs initiaux, sans qu'il soit possible d'identifier le taux d'exécution des opérations relevant de la LOPJ.

XVI - Mission Médias

(Md€) LFI AE et CP : 0,50 ; Crédits ouverts AE et CP : 0,49
Exécution AE et CP : 0,49

1. L'architecture de la mission a été modifiée en 2007, avec le rattachement du programme 115 *Audiovisuel extérieur*, désormais associé aux programmes 116 *Chaine française d'information internationale* et 180 *Presse*. La mission a ainsi gagné en cohérence, mais le rattachement à un responsable unique des moyens imputés sur les programmes 115 et 116 permettrait d'optimiser la gestion aujourd'hui éclatée des crédits consacrés au financement des opérateurs de l'audiovisuel extérieur, dont le financement relève du compte spécial *Avance à l'audiovisuel public* (analysé ci-après).
Pour une meilleure information du Parlement, cette réorganisation devrait s'accompagner d'un découpage en actions plus fin du programme 115 et d'une harmonisation des objectifs et indicateurs destinés à mesurer les performances des différents opérateurs. Enfin, les indicateurs relatifs à l'audiovisuel extérieur doivent être améliorés de manière à être plus fiables et plus faciles à mesurer.
2. S'agissant du pilotage de la mission, la justification au premier euro manque encore de contenu faute de reposer sur une explicitation suffisante des déterminants physiques et financiers des contrats d'objectifs et de moyens ou des conventions de subventions signés entre l'Etat et les opérateurs.
3. Au regard de l'exécution, l'année 2007 a été marquée par la stabilité globale des crédits (seules les aides à la presse augmentent) et par le manque de visibilité budgétaire des opérateurs liée, d'une part, à l'incertitude sur la date de la levée de la réserve légale pour les sociétés bénéficiant des crédits du programme 115 et, d'autre part, à

l'annulation de crédits sur ce même programme ainsi que, dans une moindre mesure, sur le programme 180.

Si la mise en réserve appliquée à RFI et TV5-Monde a été réduite en 2007 selon les mêmes modalités que celles appliquées aux opérateurs de l'Etat, cette mesure n'est intervenue qu'en toute fin de gestion. Elle a toutefois permis d'équilibrer la gestion 2007 des deux opérateurs. En revanche, la réduction de la subvention versée à Canal France international (CFI) a conduit cet opérateur à réduire les activités de sa banque de programmes et ses actions de coopération.

Pour sa part, le programme 115 accuse une insuffisance de 2,96 M€ en AE et 2,93 M€ en CP, suite aux annulations effectuées par décret d'avance (3,86 M€ en AE et 3,15 M€ en CP), appliquées à des crédits qui n'étaient pas sans objet au sens de l'article 14 de la LOLF.

4. Pour 2008, la convention de subvention signée avec France 24 prévoit un engagement de financement par l'Etat de 88,5 M€ La LFI n'a ouvert que 70 M€ Il s'agit là d'une incohérence manifeste.

XVII - Mission Outre-mer

(Md€) LFI AE : 2,01 CP : 1,95 ; Crédits ouverts AE : 2,26 CP : 2,07
Exécution AE : 2,12 CP : 1,99 - Effectifs : 4 895 ETPT

A - L'exécution de la mission

La mission, qui est composée des deux programmes 123 *Conditions de vie outre-mer* et 138 *Emploi outre-mer*, ne représente que 16 % des dépenses de l'Etat en faveur des départements et territoires concernés¹⁵⁰. Elle rassemble encore en 2007 des actions hétérogènes et constitue un ensemble à la spécificité peu lisible. Le document de politique transversale a été complété et structuré mais il s'apparente encore parfois à une liste de mesures sectorielles.

1. L'exécution budgétaire 2007 a été, de nouveau, marquée par des insuffisances de crédits. Des dépenses d'intervention à caractère obligatoire n'ont pas été inscrites en LFI, en dépit de demandes appuyées sur une vraie justification au premier euro. Ainsi, malgré des mesures de gestion, les impayés à l'égard de tiers ont crû pour atteindre 720 M€, dont 545 M€ envers les organismes sociaux, au titre des exonérations de charges sociales (les mises en réserve de crédits ont aussi contribué à ces reports de charges, pour 45,3 M€).

¹⁵⁰ Les crédits destinés à l'Outre-mer sont répartis sur 28 missions.

Il en est de même de la dotation dédiée au « passeport mobilité », géré par le CNOUS, les CROUS et l’agence nationale pour l’insertion et la promotion des travailleurs d’outre-mer, pour laquelle les ajustements de crédits opérés en gestion n’ont pas suffi à résorber l’intégralité de la dette, pour l’essentiel à l’égard du CNOUS. En outre, la mission d’audit, d’évaluation et de contrôle (MAEC) a relevé d’importants dysfonctionnements, dont certains pourraient être constitutifs d’avantages non justifiés (comme l’attribution indue de titres de transport).

Pour sa part, le fonds de secours pour les calamités publiques, structurellement sous-doté, a dû être abondé par décret d’avance (passant ainsi de 1,6 M€ à 84,4 M€ en AE), les annulations effectuées portant sur des crédits qui, pour l’essentiel, n’étaient pas sans objet.

2. La fongibilité des crédits a été mobilisée pour ajuster les dotations entre les titres hors personnel. Toutefois, l’ampleur de ces ajustements montre que plusieurs dotations avaient été largement surestimées, comme la dotation de continuité territoriale (dont la moitié des crédits a été utilisée à d’autres fins) et celle de premier numérotage¹⁵¹. Si la possibilité d’abonder les crédits de fonctionnement à partir des dotations de personnel a été utilisée en fin d’année, pour des volumes limités, il y a été recouru de manière inappropriée, *via* le mécanisme des reports de crédits, pour pallier une insuffisance des crédits ouverts en LFI 2008 sur le programme 138 (qui accuse des impayés à l’égard des organismes sociaux de 545 M€ au titre de 2007 et des années antérieures).
3. Dans le même temps, subsistent en fin de gestion des AE et des CP inutilisés, y compris sur des dotations au titre desquelles demeurent des impayés. Tel est le cas du programme 123, sur lequel demeurait à la fois au 31 décembre 2007 un reliquat de CP de 58 M€ et des impayés de plus de 100 M€, notamment au titre de la politique contractuelle avec les collectivités territoriales.
4. Le nombre des emplois (ETPT) affichés au titre de la mission (4 851) reflète mal la réalité des effectifs, notamment parce qu’il inclut les volontaires du service militaire adapté (2 202 ETPT), qui sont avant tout bénéficiaires de ce service et dont le décompte au nombre de ses agents est dès lors contestable.

¹⁵¹ Dotation exceptionnelle versée aux communes instituant un numérotage de leur voirie avant le 1^{er} décembre 2008.

B - Le programme Conditions de vie outre-mer

*Rattaché à la mission **Outre-mer**, dont il représente environ 21 % des dépenses, le programme 123 a été doté en LFI 2007 de 448 M€ en AE et 390 M€ en CP. Les mouvements en gestion ont porté ces montants à 504 et 467 M€, pour des dépenses exécutées de 463 et 409 M€.*

Sous réserve des dispositions de la future loi de programme pour l'outre-mer, l'amélioration des performances requiert un calibrage plus pertinent des dotations, avec une meilleure cohérence des ouvertures d'AE et de CP et un lien plus étroit avec les obligations légales relevant du programme. Elle nécessite surtout des progrès significatifs dans la gestion des moyens disponibles, le développement du contrôle de gestion, la mise au point d'objectifs et indicateurs pertinents et fiables, et leur appropriation par les gestionnaires, notamment au niveau déconcentré.

1 - La présentation du programme

Le programme supporte 21 % environ des dépenses de la mission **Outre-mer**. Il comprend cinq actions (logement ; aménagement du territoire ; continuité territoriale ; sanitaire et social ; culture, jeunesse et sports). Le directeur des affaires économiques, sociales et culturelles (DAESC) de l'outre-mer en est le responsable.

Le programme poursuit trois objectifs : mieux répondre au besoin de logement social ; optimiser l'efficience des dispositifs favorisant la continuité territoriale ; offrir une protection sociale et faciliter l'accès aux soins des personnes disposant de faibles ressources. Il est constitué de onze BOP dont dix territoriaux, placés sous l'autorité du préfet, dans les DOM, ou du haut-commissaire, dans les autres collectivités territoriales d'outre-mer. 96 % des crédits sont déconcentrés et les dépenses correspondant aux fonctions support sont imputées sur les programmes 160 de la mission **Outre-mer** (administration centrale et services déconcentrés dans les COM) et 108 de la mission **Administration générale et territoriale de l'Etat** (services déconcentrés dans les DOM).

2 - La qualité de la gestion budgétaire

Si les actions sont cohérentes, chacune s'inscrivant dans une politique publique identifiée, le programme fédère des domaines assez hétérogènes, que seul rapproche leur caractère ultramarin. Sa cohérence globale ne s'améliore pas en 2008, avec le rattachement de deux actions supplémentaires issues du programme 160 *Intégration et valorisation de l'Outre-mer*, qui est supprimé.

Les marges de manœuvre en gestion sont étroites, avant tout parce que les dépenses résultent pour la plupart de dispositions législatives ou réglementaires, ou d'engagements pluriannuels (contrats de plan). Le dialogue de gestion s'inscrit dans un cadre contraint ; pour lui donner de la consistance, le DAESC, après une pré-répartition des dotations entre BOP, constitue une réserve de crédits de 5 %, dont il utilise la moitié pour augmenter les moyens délégués aux responsables de BOP (en fonction de leurs engagements respectifs) ; ceux-ci peuvent redéployer les crédits entre les actions (avec son accord exprès au-delà de 3 %). Les BOP territoriaux gérant surtout des crédits d'intervention, la fongibilité entre titres ne trouve à s'appliquer que très exceptionnellement.

L'infocentre interministériel *INDIA-LOLF* permet un suivi satisfaisant de la consommation des crédits. En revanche, l'administration centrale connaît imparfaitement les résultats pour plusieurs dispositifs, comme le montre le manque de qualité de l'exécution.

Les objectifs stratégiques et les indicateurs sont assortis de valeurs cibles. Toutefois, deux actions sur les cinq que comporte le programme étaient encore dépourvues d'indicateur en 2007, y compris celle relative à l'aménagement du territoire, qui supporte le quart des dépenses¹⁵². Par ailleurs, deux indicateurs portent sur une part très minoritaire des actions auxquelles ils se rapportent (« continuité territoriale » et « sanitaire et social ») ; en outre, l'indicateur relatif à la continuité territoriale agrège des prix de billets d'avion correspondant à des distances différentes pour calculer un coût moyen sans véritable signification. De surcroît, le recueil des données et leur agrégation s'avèrent parfois très difficiles ; tel est le cas pour ceux qui mesurent, au sein du parc locatif social, la part des ménages dont les revenus sont inférieurs au plafond des logements locatifs très sociaux (LLTS), d'une part, et la part attribuée à des ménages vivant en situation d'insalubrité, d'autre part ; les données recueillies par les DDE et celles issues des dernières enquêtes d'occupation du parc social sont en effet discordantes. Quant à l'indicateur de couverture par les mesures de protection sociale dans trois collectivités d'outre-mer, il n'a pas été renseigné, faute d'informations complètes sur la Polynésie française ; il est d'ailleurs supprimé en 2008.

L'action « logement », qui supporte la moitié des dépenses du programme, est évaluée par un simple indicateur de moyens (la part des crédits engagés dans des conventions de programmation urbaine) assez éloigné du résultat final. L'appréciation des performances s'appuie aussi sur des ratios qui mesurent des évolutions sur lesquelles l'État a moins de prise que les bailleurs eux-mêmes (le ciblage du parc existant sur les populations les plus fragiles, par exemple) : il conviendrait de remplacer le

¹⁵² Un indicateur a été ajouté en 2008.

premier par un indicateur de résultat mesurant l'ajustement de l'offre à la demande (nombre de logement neufs ou temps moyen d'attente d'attribution d'un logement), dès lors que l'insuffisance quantitative est le problème crucial du logement social outre-mer.

La mise en place d'une justification au premier euro (JPE) n'a pas soulevé de difficultés. Toutefois, plusieurs ajustements ont été nécessaires, par exemple au titre de la dotation de continuité territoriale, désormais gérée de façon plus rigoureuse, mais qui n'est encore qu'à moitié consommée, comme indiqué précédemment.

Les écarts entre les CP ouverts (466,8 M€) et les dépenses réalisées (409,2 M€) sont paradoxaux puisque, fin 2007, un reliquat de 58 M€ de CP coexiste avec des impayés de plus de 100 M€. Pour les deux tiers, ce reliquat s'explique par des ouvertures tardives de crédits ; le tiers restant est dû surtout à des retards d'exécution du « plan exceptionnel Guyane », qui auraient pu être anticipés afin de redéployer les crédits. Le montant des AE non consommées est également élevé : 41 M€. Il s'explique d'abord par les retards pris dans la conclusion de conventions de travaux (contrat de Mayotte) ou leur exécution (contrat de plan Martinique, plan Guyane). Il est aussi la conséquence du niveau insuffisant des CP, qui pèse sur la consommation d'AE, ralentissant la réalisation de programmes structurants, comme le contrat de développement de Nouvelle-Calédonie (opérations engagées fin 2007 à 23 % au lieu des 40 % prévus). A ces facteurs, s'ajoutent un probable excès d'AE déléguées à certains BOP et des retards d'exécution passagers. Une connaissance plus fine des situations locales permettrait de remédier, pour l'essentiel, à ces difficultés.

3 - La mesure des résultats et le calcul des coûts

Sous les réserves ci-dessus relatives aux indicateurs, le rapprochement des objectifs et des résultats montre certaines contre-performances. En matière de logement, l'objectif était de créer un effet de levier, en impliquant les collectivités des DOM, notamment les communes, dans des conventions de programmation urbaine (CPU). Or, aucune convention n'a été conclue, alors qu'il était prévu de leur allouer en 2007 au moins 40 % des crédits. Toutefois, une part de ces dotations a servi à financer d'autres types de conventions (résorption de l'habitat insalubre, conventions foncières, conventions ANRU ville). Il est difficile, compte tenu des incertitudes sur les indicateurs, de vérifier que les moyens engagés ont bien bénéficié aux publics prioritaires ; en revanche, la part, au sein du parc locatif social, des ménages vivant auparavant en situation d'insalubrité (de 5 à 40 % selon les départements ou les collectivités) est

plus élevée que les prévisions (taux uniforme de 5 %), les données relatives à 2006 n'étant toutefois pas connues.

De plus, la connaissance des coûts du programme est insuffisante pour en apprécier l'efficience, notamment parce que le contrôle de gestion s'est appliqué aux fonctions support (programme 160) mais pas aux crédits d'intervention. Le seul dispositif dont la mesure de l'efficience était prévue par un indicateur est le « passeport mobilité » précité. Selon les informations disponibles, son coût moyen diminue sensiblement, de 988 € à 935 € en 2007, l'objectif (944 €) étant même dépassé. Mais le mode de calcul (cf. *supra*) ne permet pas de conclure à une efficience accrue de la sous-action, *a fortiori* de l'action « continuité territoriale », au moment où la mission d'audit, d'évaluation et de contrôle (MAEC) a relevé les dysfonctionnements du dispositif (réseau du CNOUS ; inégalités de prix du transport aérien ; anomalies dans la gestion des dossiers...).

XVIII - Mission Politique des territoires

(Md€) LFI AE : 0,61 CP : 0,68 ; Crédits ouverts AE : 0,91 CP : 0,79
Exécution AE : 0,80 CP : 0,77 - Effectifs : 728 ETPT

1. La mission, à caractère interministériel, devrait regrouper l'ensemble des moyens engagés par l'Etat pour financer la politique d'aménagement du territoire. Elle ne les reflète pourtant qu'imparfaitement. Avec moins de 1 Md€, elle est composée de cinq programmes dont l'agrégation est largement artificielle et qui n'ont pas tous un lien direct avec la politique d'aménagement du territoire.
2. La gestion budgétaire a enregistré en 2007 plusieurs progrès importants : le recours à la fongibilité des crédits hors titre 2 a conduit à redéployer les moyens conformément aux besoins. Les responsables de programme ont mis en place des indicateurs plus significatifs. De même, pour améliorer la qualité de l'information budgétaire et pallier les déficiences persistantes des systèmes centraux, des outils de suivi internes ont été mis en place.
3. S'agissant de la mise en œuvre des engagements pris au titre des contrats de projet du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), la situation reste très tendue. L'abondement du fonds de 100 M€ en CP en LFI 2007 pour remédier à l'insuffisance manifeste des crédits a permis de limiter les retards de paiement. Mais ces efforts devront être pérennisés pour espérer couvrir les 957 M€ d'autorisations engagées les années antérieures. Le budget 2008 semble tenir compte de cet impératif, puisque le montant des CP votés est supérieur à celui des AE.

4. La mission n'est plus composée en 2008 que des programmes 112 *Aménagement du territoire* et 162 *Interventions territoriales de l'Etat*. Celui-ci regroupe des actions sans lien entre elles, ce qui a conduit la Cour¹⁵³ à s'interroger sur son maintien. La mission elle-même ne peut plus être considérée comme représentative des politiques territoriales et la question de sa suppression et du rattachement des programmes qui la constituent à la mission *Ecologie, développement et aménagement durables* doit être posée.

XIX - Mission Pouvoirs publics

(Md€) LFI AE et CP : 0,92 ; Crédits ouverts AE et CP : 0,92
 Exécution AE et CP : 0,92

La mission regroupe, sur huit programmes, les crédits des pouvoirs publics constitutionnels de l'Etat : Présidence de la République, Assemblée nationale, Sénat, ainsi que ceux alloués à la Chaîne parlementaire.

Y figurent en outre les crédits du Conseil constitutionnel, de la Haute Cour de justice et de la Cour de justice de la République. Enfin, et pour la première fois en 2007, y sont inscrits les crédits relatifs au remboursement des indemnités versées aux représentants français au Parlement européen.

Le montant total des crédits de la mission s'élevait en LFI à 918,7 M€ en AP comme en CP, auxquels il convient d'ajouter, pour le programme 501, 2,5 M€ ouverts en LFR, soit un total de 921,2 M€ Ces dotations ont été intégralement consommées, pour les montants ci-après :

En M€

N°	Programmes	Consommation
501	Présidence de la République	34,283
511	Assemblée nationale	529,935
521	Sénat	314,487
541	La Chaine parlementaire	26,345
531	Conseil constitutionnel	7,242
532	Haute Cour de justice	0
533	Cour de justice de la République	0,736
542	Indemnité des représentants français au Parlement européen	8,022

La Cour des comptes n'a pas examiné ces programmes.

¹⁵³ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2006, p. 140.

XX - Mission Provisions

(Md€) LFI AE et CP : 0,07 ; Crédits ouverts AE : 0,04 CP : 0,05
Exécution AE et CP : 0,04

La mission est composée de deux dotations globales ayant vocation à être réparties en cours d'année, en fonction des besoins, sur divers programmes du budget de l'Etat.

1. La dénomination de la mission peut prêter à confusion car les crédits ne recouvrent pas les provisions pour risques ou pour charges constituées au passif du bilan de l'Etat, qui relèvent de définitions autonomes bien établies¹⁵⁴. Il s'agit en réalité de réserves pour aléas ou de crédits globaux destinés à être répartis en cours d'année.
2. Ces dotations sont d'abord destinées à être mobilisées en cas de mesures générales d'augmentation des rémunérations publiques, prises après le vote de la LFI ; aucun crédit n'avait été prévu à ce titre en 2007, pas plus qu'en 2006 ; en revanche, 150 M€ sont ouverts en LFI 2008 pour financer les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires des fonctionnaires de l'Etat, prévues par la loi du 21 août 2007 *en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat* ; l'imputation de cette mesure n'a en revanche pas vocation à être reconduite en 2009.
3. La dotation sert aussi à couvrir des dépenses accidentelles et imprévisibles. En 2006, elle avait été utilisée de manière parfois inappropriée et irrégulière¹⁵⁵. En 2007, le Gouvernement y a eu recours de manière beaucoup plus mesurée (notamment pour financer des dépenses liées au cyclone « Gamède » à La Réunion). Mais elle a été utilisée pour faire face à des variations de taux de change et du coût de certaines dépenses de personnel du ministère des **affaires étrangères**, pour un montant de 15,2 M€ en AE et en CP, sur les trois programmes de la mission *Action extérieure de l'Etat*. Cette imputation n'a pas respecté l'interdiction, énoncée par la LOLF, d'abonder des dotations de personnel à partir de crédits d'une autre nature ; de plus, si leur montant peut varier en cours d'année, les dépenses concernées ne sont pas en elles-mêmes imprévisibles.

¹⁵⁴ Norme comptable de l'Etat n°12.

¹⁵⁵ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat de 2006, p. 135.

4. La préparation du budget pluriannuel 2009-2011 doit être l'occasion de préciser les conditions d'utilisation de cette dotation, ainsi que la Cour l'a déjà recommandé¹⁵⁶, dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur les souplesses en matière de redéploiement de crédits prévues par la loi organique (fongibilité des crédits au sein des programmes, virements et transferts entre programmes, décrets d'avance et dégel de crédits mis en réserve).

XXI - Mission Recherche et enseignement supérieur

(Md€) LFI AE : 21,22 CP : 21,28 ; Crédits ouverts AE : 21,94 CP : 21,58
Exécution AE : 21,26 CP : 21,33 - Effectifs : 150 913 ETPT

A - L'exécution de la mission

La mission, articulée en douze programmes, fait intervenir six ministères : **enseignement supérieur et recherche**, dont elle relève ; **économie, finances et emploi** ; **écologie** ; **équipement** ; **défense** ; **culture et communication** ; **agriculture**.

1. L'exercice 2007 a été marqué par une hausse des crédits de 3 %, conforme à la loi d'orientation et de programmation de la recherche ; cette évolution se poursuit en 2008 (+4,5 % à périmètre constant). Les conditions de l'exécution budgétaire n'ont pas révélé de difficulté particulière en 2007, les mouvements de crédits ayant été peu nombreux et, pour la plupart, justifiés par des changements de périmètre. Toutefois, le dégel tardif des crédits mis en réserve a induit des reports de dépenses sur 2008.
2. La fusion de deux des quatre programmes gérés par la direction générale de la recherche a conduit celle-ci à créer dès 2007 un outil de pilotage et d'orientation qui regroupe désormais l'essentiel des crédits de la recherche. Cette évolution, poursuivie en 2008 avec la budgétisation des crédits de l'agence nationale pour la recherche au sein du nouveau programme 172 (38 % des crédits de la mission hors vie étudiante), constitue un progrès pour la lisibilité budgétaire comme pour la gestion. Pour sa part, la réforme du calcul des crédits d'impôt recherche conduit à un doublement en deux ans des dépenses fiscales au profit du programme 172 (environ 3 Md€en 2008).

¹⁵⁶ Ibid.

3. Les dispositions de la LOLF sont mises en œuvre dans des conditions satisfaisantes. L'architecture administrative et budgétaire est stabilisée, de nombreux objectifs et indicateurs ont été améliorés et la justification des crédits au premier euro a eu des effets bénéfiques sur la qualité du dialogue entre les acteurs du processus budgétaire.
4. Toutefois, les responsables de programme disposent d'une marge de manœuvre réduite, en raison notamment du caractère limité de leur influence sur l'utilisation des subventions pour charges de service public versées de manière globalisée aux opérateurs (plus de 200), et de l'absence d'autorité hiérarchique sur une partie des structures qui gèrent les programmes. Ce constat plaide pour une accélération de la démarche de contractualisation entre les opérateurs et l'Etat.

De plus, les outils de pilotage - quand ils existent - sont insuffisamment performants et la capacité à orienter le suivi des recrutements, des affectations et l'évolution des statuts dans le sens des objectifs poursuivis par la mission est très réduite.

B - Le programme Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires

Le programme regroupe les actions de l'Etat en faveur de la recherche pluridisciplinaire menée par de grands opérateurs. Les changements de structure opérés en 2007 et 2008 (fusion de programmes, intégration des crédits de l'Agence nationale de la recherche) ont amélioré la lisibilité du programme et son pilotage, mais leur ampleur complique l'analyse à périmètre constant.

Le dispositif de mesure des performances semble adapté mais, autre que les résultats ne peuvent être significatifs qu'appréciés sur plusieurs années, la nature des indicateurs retenus induit que nombre d'entre eux ne sont pas disponibles à temps pour figurer dans le rapport annuel de performances. Enfin, des progrès doivent encore être accomplis pour améliorer la gestion budgétaire du programme et conforter la capacité de pilotage de son responsable.

1 - La présentation du programme

Sur amendement du Sénat, la LFI 2007 a fusionné les anciens programmes 172 *Orientation et pilotage de la recherche* et 194 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*. De plus, les crédits d'intervention de l'Agence nationale de la recherche (ANR) (825 M€en AP) ont été rattachés au programme 172 à compter de 2008, ce qui a majoré de 30 % la dotation et modifié la répartition des crédits,

puisque l'action « Actions incitatives et soutien à l'innovation » représente 20 % des crédits, contre 0,45 % en 2007. Le programme, piloté par le directeur général de la recherche et de l'innovation (DGRI), est désormais le deuxième de la mission en volume de crédits et le premier pour ce qui touche à la recherche ; il est un outil stratégique majeur pour le pilotage de la recherche publique.

L'architecture budgétaire, est morcelée et les enveloppes de crédits par action sont d'une grande disparité (de 8 M€ à 1 089 M€ en 2007). Le regroupement de certaines actions doit être envisagé.

Le programme finance des opérateurs de recherche à hauteur de 98 % de ses crédits, dont 90 % sont alloués à quatre d'entre eux (CNRS, INSERM, CEA et INRIA). Le reliquat des crédits est affecté aux opérations directes du ministère. Il ne comporte ni crédits du titre 2, ni plafond d'emplois. Les 52 714 ETPT prévus en 2008 sont gérés directement par les opérateurs, au moyen des subventions qui leur sont versées. Le CNRS et le CEA rémunèrent respectivement 32 000 et 11 000 ETPT, soit 90 % des effectifs contribuant aux actions du programme.

Sont rattachées au programme des dépenses fiscales d'un montant minimum de 2,5 Md€ au nombre desquelles le crédit d'impôt en faveur de la recherche (1,4 Md€¹⁵⁷) et, même si ce n'est pas leur objet principal, les réductions d'impôt au titre des dons, notamment aux fondations et associations reconnues d'utilité publique (950 M€).

2 - La qualité de la gestion budgétaire

a) *Les conditions du pilotage*

La gestion des moyens du programme souffre encore de plusieurs handicaps. La marge de manœuvre de son responsable est réduite dès lors que la direction des affaires financières, qui relève du secrétariat général du ministère, est chargée de préparer et de coordonner l'exécution du budget. Seule une faible partie des crédits relève de sa responsabilité directe : les deux BOP centraux ne représentent, en 2007, que 117 M€ sur les 3 800 M€ dont est doté le programme. Pour le reste, les crédits destinés aux opérateurs sont fixés lors de la conférence budgétaire de répartition. En exécution, la DGRI, en liaison avec la DAF, suit, plus qu'elle ne pilote, l'évolution de la consommation des crédits. Elle a peu de prise sur la détermination de la réserve de précaution et sur la décision d'emploi des crédits « dégelés » ; ces dispositions sont souvent renvoyées, pour l'essentiel, à une négociation interministérielle retenant

¹⁵⁷ Source : PLF 2008 - Voies et moyens Tome 2, p.237.

une approche par opérateur. La pratique du dialogue direct entre décideurs ministériels et dirigeants des établissements, et la remontée croissante à l'arbitrage ministériel de sujets relevant en principe de la gestion courante, affectent aussi sensiblement le positionnement du responsable de programme au regard du pilotage des moyens budgétaires.

Pour les relations avec les opérateurs, la DGRI a veillé à corrélérer les objectifs du programme avec ceux du CEA et de l'INRIA, par la reprise de certains d'entre eux dans les contrats d'objectifs. Cette approche, qui favorise la cohésion et la fiabilité des données, doit contribuer à la qualité du pilotage. Elle devra être systématisée dans les conventions en préparation, notamment celles du CNRS et de l'INSERM, en y inscrivant dans la durée la démarche de performance.

D'autres difficultés subsistent. Outre les insuffisances des systèmes d'information interministériels (Accord ou India), le contrôle de gestion a fait l'objet d'un plan ministériel 2002-2004, mais il ne couvre pas le champ de la recherche, et donc celui du programme 172.

Si le suivi des emplois sous plafond est assuré en gestion par le ministère au moyen d'une enquête de prévision d'exécution qui met en évidence les écarts avec l'effectif budgétaire, le niveau de précision et la qualité de l'information restent insuffisants. La DGRI a entrepris d'améliorer l'information dont elle dispose en matière d'emploi scientifique, ce qui est indispensable dans la perspective de la fixation par la loi de finances, à compter du 1^{er} janvier 2009, d'un plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat.

b) Les objectifs et indicateurs attachés au programme

La fusion de programmes opérée en 2007 s'est accompagnée d'une refonte significative du cadre de suivi des performances, qui s'appuie désormais sur 7 objectifs et 16 indicateurs (au lieu respectivement de 25 et 15). Un indicateur est désormais dédié aux domaines prioritaires de l'action gouvernementale, les sciences du vivant et les sciences et technologies de l'information et de la communication.

Toutefois, certains des objectifs retenus renvoient manifestement au périmètre de la mission plutôt qu'à celui du programme, tout comme nombre de leurs indicateurs, notamment ceux transposés de l'ancien programme *Orientation et pilotage de la recherche*. Ce chantier n'est donc pas achevé, au moment où l'élévation de l'environnement au rang de « priorité nationale de la recherche » (Grenelle de l'environnement) pourrait conduire à une nouvelle recomposition du programme d'ici 2009.

c) Les dépenses fiscales

La loi de finances pour 2007 a apporté plusieurs modifications au crédit d'impôt recherche (CIR), qui sera désormais exclusivement assis sur le volume de recherche et de développement déclaré par les entreprises, et non plus sur la part en accroissement.

Ces évolutions devraient entraîner un accroissement de la dépense fiscale, estimée à 3 Md€ pour 2008 (contre 966 M€ prévus dans le PLF pour 2007). La DGRI indique qu'il faudra, à moyen terme, tenir compte de l'évolution du comportement des entreprises pour évaluer ce coût et que la réforme ne pourra être évaluée avant deux ans.

d) La qualité de la gestion budgétaire du programme

Compte tenu des caractéristiques du programme (absence de crédits de personnel, prédominance des subventions aux opérateurs, poids des dépenses fiscales), les innovations apportées par la LOLF en matière de gestion des crédits ont peu modifié les conditions de l'exécution.

Le caractère global des enveloppes de crédits n'a pas, dans le secteur de la recherche, accru les marges de manœuvre des gestionnaires, parce que les subventions versées sont elles-mêmes globalisées. Pour la même raison, la fongibilité des crédits, entre actions et entre titres, trouve peu à s'appliquer, le montant des subventions octroyées à chaque organisme de recherche étant fixé dans le PAP annexé à la loi de finances.

La justification des crédits au premier euro a permis d'améliorer le dialogue budgétaire, notamment sur le contenu de la dépense, en identifiant mieux ses déterminants physiques ou financiers. De fait, l'analyse de l'exécution 2007 ne révèle pas d'écart significatifs entre les inscriptions de LFI et les besoins réels.

3 - La mesure des résultats et le calcul des coûts

Les indicateurs de performances du programme mesurent principalement des résultats (nombre de publications, dépôts de brevets, effet de levier, impact). La réduction de leur nombre et de celui des objectifs opérée en 2007 rend d'autant plus impossible, à ce stade, une analyse suivie des évolutions que, en prévision de la fusion des programmes, 12 indicateurs n'ont pas été renseignés dans le RAP 2006. De plus, la simplification intervenue en 2007 n'atténue pas les difficultés inhérentes à l'analyse annualisée des objectifs assignés à la recherche.

Tel est le cas des indicateurs destinés à mesurer la position de la France en Europe et dans le monde, en termes de publications ou de dépôts de brevets, et de ceux qui retracent les parts de recherche industrielle et publique et les parts relatives des financements sur projet public et privé. Les données nécessaires à leur production ne sont pas disponibles rapidement. Il en est ainsi de celles relatives à l'effort financier des entreprises mais la contrainte technique est aussi forte pour les indicateurs bibliométriques¹⁵⁸. Pour des raisons matérielles et de méthode, et malgré les efforts entrepris en 2007 pour réduire les délais, ils ne peuvent encore être renseignés sous une forme complète, réellement évaluable et appliquée aux résultats obtenus par chaque opérateur qu'avec un décalage d'un an. L'évaluation des indicateurs selon une perspective pluriannuelle ne pourra donc se faire avant plusieurs années.

Par ailleurs, certains indicateurs sont élaborés de telle manière qu'ils ne se prêtent pas à une analyse suffisamment fine. Ainsi, l'indicateur de production scientifique des opérateurs du programme est global et il ne permet pas de suivre les évolutions pour chacun d'eux.

XXII - Mission Régimes sociaux et de retraite

(Md€) LFI AE et CP : 4,98 ; Crédits ouverts AE et CP : 4,98 Exécution AE : et CP : 4,98
--

A - L'exécution de la mission

La mission est constituée des trois programmes 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* (3,37 Md€), 197 *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* (0,65 Md€) et 195 *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers* (0,96 Md€). Les crédits financent essentiellement des dotations d'équilibre à des régimes spéciaux : RATP, SNCF, mines, SEITA, ENIM, notamment.

1. Même si lui échappent quelques dotations (au total, environ 70 M€ relevant, selon une logique sectorielle, d'autres missions, celle-ci regroupe la quasi-totalité des subventions d'équilibre versées par l'Etat aux régimes spéciaux. Ce faisant, elle recouvre une politique clairement définie et donne une vision globale des concours budgétaires qui lui sont consacrés.

¹⁵⁸ Nombres de citations dans les revues scientifiques.

2. En revanche, la mission ne donne pas cette même vision globale pour les engagements à moyen et long terme incomptant à l'Etat pour les régimes concernés. Les prochains projets annuels de performances devront combler cette lacune, en donnant des informations sur l'évolution de la soutenabilité financière de chaque régime, d'autant plus que leurs besoins en subventions d'équilibre vont sensiblement augmenter. Le conseil d'orientation des retraites les estime à +2 % pour le régime de la SNCF et +3,5 % pour celui de la RATP entre 2010 et 2015, surtout en raison de la dégradation du rapport démographique retraités/cotisants, avec une inversion de tendance après 2015, sauf pour la caisse de la RATP, dont le déficit continuerait à augmenter au rythme de 3,3 % par an.
3. En 2007, les dépenses imputées sur les trois programmes ont été globalement conformes à la prévision. Les subventions de l'Etat ont été ajustées au plus près grâce à la mobilisation des actifs des caisses (plus-values sur cessions immobilières de 45 M€ en 2007 pour la caisse des mines, 170 M€ prévus pour 2008) et à l'optimisation de leurs fonds de roulement (diminution de 30 M€ de la trésorerie de l'ENIM). Ces mesures sont positives, mais elles ne pourront être reconduites sans compromettre le paiement des pensions.
4. L'équilibre de ces régimes requiert le maintien de leurs fonds de roulement à des niveaux suffisants pour que le recours à des financements par emprunt, comme celui contracté par la caisse de la RATP au début de l'année 2007, demeure exceptionnel et cantonné à des besoins de gestion de trésorerie courante. Dans le cas de la SNCF, les facilités d'emprunt ne sauraient dispenser l'Etat de couvrir en temps réel les besoins de financement de la caisse. De plus, sa dette à l'égard de ce régime (cf. *infra*) doit être remboursée dans les meilleurs délais.
5. Par ailleurs, l'Etat a reporté le poids de ses engagements sur le régime général de sécurité sociale. Ainsi, depuis 2006, la branche maladie de l'ENIM est financée en partie par la CNAMTS (174 M€ par an) en contrepartie du transfert au régime général du produit d'une partie de la taxe sur les tabacs.
6. Dès lors que les droits des assujettis sont ouverts, les dépenses des régimes spéciaux dont l'Etat assure l'équilibre sont obligatoires et les crédits de la mission ne se prêtent donc guère à une gestion dynamique : les AE sont égales aux CP ; la fongibilité ne trouve pas à s'appliquer ; la mise en réserve des crédits est systématiquement levée en cours d'année ; le reliquat de crédits nécessaire au paiement des dépenses des caisses est ouvert en tout ou partie en gestion.

7. Nonobstant le peu de prise sur la grande masse des dépenses, la démarche de performance doit conserver tout son sens pour les responsables de programme, en matière de coûts de gestion notamment. Au-delà des indicateurs prévus et qui se rapportent aux dépenses de fonctionnement (1 % du montant des prestations servies), le suivi des coûts et l'amélioration de la comptabilité analytique des caisses constituent des impératifs.
8. Au-delà, la nature des dépenses pourrait justifier une adaptation de l'architecture budgétaire et du mode de pilotage actuels, le cas échéant par le rattachement de tous les crédits à un programme unique (hypothèse d'un regroupement avec une autre mission), son responsable disposant d'une vision globale et d'une capacité d'action stratégique sur la gestion des caisses, avec notamment un pilotage consolidé de leurs trésoreries et de leurs actifs.

B - Le programme Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres

L'architecture du programme 198 est héritée de l'histoire plus qu'elle n'est construite selon la logique de la LOLF. Son responsable maîtrise peu les principaux paramètres de la dépense, à long comme à court terme, notamment du fait de l'importance des droits acquis et de l'absence de véritable pilotage par rapport aux institutions bénéficiaires des subventions versées. Les indicateurs, partiellement renseignés, ne sont pas harmonisés avec ceux du projet de loi de financement de la sécurité sociale et ils ne reflètent pas toujours les enjeux et les objectifs du programme. Des sous-dotations, peu importantes mais récurrentes, ont induit la constitution d'une dette de l'Etat envers le régime de la SNCF, qui atteignait début 2008 plus de 240 M€.

1 - La présentation du programme

Le programme 198, l'un des trois de la mission **Régimes sociaux et de retraite**, retrace, dans le secteur des transports, les subventions de l'Etat en faveur de régimes de retraite à démographie déséquilibrée (SNCF, RATP) et de certaines professions dont la pénibilité a justifié l'avancement de l'âge de départ à la retraite (congé de fin d'activité (CFA) des conducteurs routiers).

La presque totalité des crédits du programme bénéficie au fonds de gestion du congé de fin d'activité (FONGECFA) (0,1 Md€ en exécution 2007), à la caisse de retraite RATP créée au 1^{er} janvier 2006 (0,41 Md€) et à la caisse de retraite et de prévoyance de la SNCF, créée au 1^{er} juillet

2007¹⁵⁹ (2,78 Md€). Pour la RATP et la SNCF, la subvention représente respectivement 36 et 39 % des produits de la branche vieillesse.

Le directeur général de la mer et des transports est responsable du programme, qui est constitué d'un BOP unique placé sous la responsabilité du sous-directeur du travail et des affaires sociales de la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux. Aucune dépense fiscale ne lui est rattachée et il ne comporte que des crédits d'intervention.

Sa cohérence est mal assurée, car le CFA est plus proche des dispositifs de préretraite suivis par la mission *Travail et emploi* que des activités de régimes de sécurité sociale, dont les dotations d'équilibre sont prévues sur la mission *Régimes sociaux et de retraite*. Son architecture est plaquée sur les institutions et dispositifs existants.

2 - La qualité de la gestion budgétaire

Le pilotage du programme est embryonnaire, faute d'outils adaptés, et la marge de manœuvre de son responsable dans la gestion des crédits est par nature très réduite. De manière générale, il assure seulement, conjointement avec les ministères chargés des finances et de la sécurité sociale, la tutelle technique d'entités dont la quasi-totalité du budget sert à acquitter des droits ouverts aux assurés. Ne maîtrisant pas les principaux paramètres de la dépense (règles d'ouverture des droits et, à législation constante, démographie et montant des ressources alternatives), le responsable a comme principal objectif la maîtrise des coûts de gestion, qui dépend des caisses elles-mêmes, tandis que celles-ci n'ont toujours pas signé avec l'Etat de convention d'objectifs¹⁶⁰.

En outre, si le programme est affecté de sous-dotations chroniques (80 M€ environ) minimes par rapport aux dépenses (3,37 Md€), le montant des dettes de l'Etat à l'égard du régime de la SNCF est plus préoccupant : 240,4 M€ au 15 janvier 2008, dont respectivement 183 et 28,3 M€ au titre de 2006 et 2007. Les frais financiers induits pour le régime en 2007 se sont élevés à 6,59 M€. Le remboursement de cette dette devrait intervenir dans les meilleurs délais.

¹⁵⁹ Toutefois, les pensions ont encore en 2007 été servies directement par l'entreprise (et la subvention de l'Etat versée à celle-ci).

¹⁶⁰ Les seuls documents négociés sont relatifs aux modalités techniques de versement de la dotation de l'Etat.

3 - La mesure des performances

La stratégie du programme est de faire face aux engagements de l'Etat, de veiller à la bonne gestion des régimes particuliers par les organismes concernés et de s'assurer de l'efficacité de ces dispositifs spécifiques. Les indicateurs retenus rendent mal compte de ces enjeux.

Pour le congé de fin d'activité des transporteurs routiers, ils mesurent le pourcentage d'allocations payées à l'échéance et celui des jeunes parmi les personnes embauchées en contrepartie de départs en CFA¹⁶¹. Ce dernier indicateur est peu significatif car le principal objectif de la mesure est que les postes dont les titulaires bénéficient du CFA soient pourvus par de nouveaux salariés. C'est donc la proportion des départs donnant lieu à un remplacement qui apparaît comme l'indicateur le plus pertinent¹⁶². Il ne figure pas dans les documents de performances.

Pour les régimes de retraite de la SNCF et de la RATP, les indicateurs sont centrés sur les coûts et l'efficacité de la gestion. Bien construits et harmonisés avec ceux des deux autres programmes de la mission, ils souffrent néanmoins de trois inconvénients majeurs : d'une part, ils portent sur moins de 0,6 % des prestations servies. De plus, pour la caisse de la RATP, les frais de gestion sont pris en charge par une contribution de l'entreprise (0,5 % de sa masse salariale) ; il n'y a donc aucun lien entre le montant des crédits votés au titre du programme 198 et le niveau de performances observé. D'autre part, aucun indicateur ne reflète l'objectif principal, celui de la contribution à l'équilibre. Celui-ci pourrait être considéré comme atteint par construction, si l'insuffisance des dotations de l'Etat n'avait, ces dernières années, contraint certaines caisses gestionnaires à recourir à des avances de trésorerie sur le marché bancaire. Un indicateur de l'écart entre la prévision et l'exécution après arrêté définitif des comptes pourrait être ajouté. Enfin, les organismes ne disposent pas de systèmes d'information suffisamment performants pour renseigner les indicateurs de manière fiable. Les comparaisons entre régimes sont d'ailleurs impossibles, faute d'une méthodologie commune.

A la demande du Parlement, le ministère a commencé à élaborer des indicateurs de contexte sur les droits des personnes affiliées au régime. Ainsi, le PAP 2008 présente le rapport entre les durées moyennes d'activité et de service de la pension, ainsi que celui entre années cotisées et années validées. Ce travail doit toutefois être approfondi, en lien avec le « programme de qualité et d'efficience » annexé au PLFSS.

¹⁶¹ Tout départ doit en principe être compensé par l'embauche dans les trois mois d'un jeune de moins de 30 ans ou à défaut d'un conducteur quel que soit son âge.

¹⁶² Ce taux est établi par ailleurs par la commission de suivi des contreparties d'embauche. Il s'établissait à 97,93 % en 2007.

XXIII - Mission Relations avec les collectivités territoriales

(Md€) LFI AE : 3,32 CP : 3,21 ; Crédits ouverts AE : 3,53 CP : 3,36
Exécution AE : 2,64 CP : 3,29 - Effectifs : 173 ETPT

La mission, pilotée par le ministère de l'intérieur comprend les programmes 119 *Concours financiers aux communes et groupements de communes* (0,66 Md€ en LFI 2007), 120 *Concours financiers aux départements* (0,78 Md€), 121 *Concours financiers aux régions* (1,45 Md€) et 122 *Concours spécifiques et administration* (0,32 Md€).

1. Les crédits ouverts en loi de finances ne représentent que la moitié de l'effort budgétaire en faveur des collectivités territoriales analysé dans la première partie ci-dessus, et 5 % seulement de l'ensemble des concours de l'Etat, constitués pour l'essentiel de prélèvements sur recettes ainsi que de flux et compensations à caractère fiscal. Une annexe au PAP en présente la synthèse et les assortit d'indicateurs.
2. S'agissant de la mesure des performances, l'indicateur du programme 120 qui comparait l'évolution des investissements des départements réalisés grâce à la DGE à l'évolution de la formation brute de capital fixe (FBCF) a été supprimé en LFI 2008 en raison de son caractère contradictoire, déjà relevé par la Cour¹⁶³, avec d'autres objectifs de la mission. Les programmes 120 et 121 sont donc désormais dépourvus d'indicateurs. En revanche, ceux du programme 119 ont été maintenus bien qu'ils appellent la même critique, notamment au regard de leur signification, dès lors que le responsable de programme ne dispose d'aucune marge de manœuvre dans la fixation et le versement des crédits. La DGCL souhaite toutefois les conserver dans une optique de pilotage des crédits délégués aux préfets.
3. L'exécution de la mission est conditionnée par l'obligation de verser certains concours au niveau et au rythme définis par le code général des collectivités territoriales. Il s'ensuit une attention particulière portée à la consommation des crédits délégués aux préfets, les lacunes de liaison entre les applications ACCORD et NDL étant partiellement compensées par des outils de suivi propres. A cet égard, la qualité du suivi de la consommation des crédits délégués apparaît en progrès par rapport à la situation relevée en 2006.

¹⁶³ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2006, p. 145.

4. L'application à la mission des mesures de régulation de crédits pose un problème de principe car ces dotations correspondent à 80 % à des obligations légales. Même si des dégels sont intervenus, la nécessité d'ajuster les calendriers de délégation des crédits a perturbé la gestion.

XXIV - Mission Remboursements et dégrèvements

(Md€) LFI AE et CP : 76,46 ; Crédits ouverts AE et CP : 81,40 Exécution AE et CP : 81,00

Première dotation du budget de l'Etat par son montant, la mission est constituée de deux programmes qui regroupent des dépenses liées aux impôts d'Etat (n° 200) et aux impôts locaux (n° 201). Son poids dans le total des dépenses s'accroît, passant de 25,7 % en 2006 à 28,5 % en 2007, notamment sous l'effet de la création ou de la modification de trente dispositifs fiscaux (par exemple, les décaissements au titre de la prime pour l'emploi ont augmenté de 1,3 Md€ suite à des adaptations de barème).

1. La grande majorité des dépenses de la mission consiste en remboursements opérés en application des règles de recouvrement de certains impôts (notamment 42,4 Md€ en 2007 au titre des remboursements de crédits de TVA). Mais elle retrace aussi des décaissements effectués au titre d'avantages fiscaux accordés aux contribuables pour favoriser certains objectifs de politique publique. Ce sont essentiellement les dégrèvements d'impôts locaux (13 Md€ en 2007) et quelques dispositifs importants de la fiscalité d'Etat, telle la prime pour l'emploi (3,9 Md€).
2. L'architecture de la mission, qui n'obéit pas à la logique de regroupement des crédits prévue par la LOLF, ne permet pas la définition d'une stratégie claire : celle-ci se réduit à un objectif unique, la recherche de la qualité de service, elle-même limitée à la rapidité de traitement des dossiers de remboursement. La nature évaluative des crédits et le caractère quasi automatique de la plupart des dépenses amoindrissent également la portée du pilotage de la mission et la mesure des performances. Cette situation est aggravée par l'absence de moyens de fonctionnement rattachés, qui empêche d'apprécier l'efficience et le coût de gestion des dispositifs.
L'exercice a relevé, comme en 2006, une sous-estimation des remboursements d'impôt sur les sociétés et de TVA, en dépit d'une augmentation de la dotation initiale de 15 %. Ce phénomène est particulièrement net pour l'impôt sur les sociétés, dont les dotations

ont du être majorées de 28 % (2,6 Md€) en LFR. Sans ignorer la sensibilité de cet impôt à la conjoncture économique et l'impact de quelques dossiers, le caractère massif et répétitif de ces abondements conduit à s'interroger sur la qualité de la prévision initiale.

3. Pour mettre la gestion de la mission en conformité avec la LOLF, la Cour recommande que soient mieux distinguées les deux catégories de dépenses qu'elle supporte. Pour les remboursements d'impôts, les flux doivent être identifiés (pour mesurer l'impact des crédits d'impôts sur les entreprises) et la nomenclature budgétaire rénovée. L'article 10 de la LOLF inclut les remboursements liés à la fiscalité d'Etat des entreprises dans les crédits budgétaires et impose donc de traiter les décaissements correspondants comme des dépenses. Ce dispositif a le mérite de faire apparaître clairement les flux de sens contraires et le coût des remboursements. Mais il assimile les remboursements de crédits de TVA à des dépenses d'intervention en faveur des professionnels, alors qu'ils ne sont que la conséquence des règles de calcul de cet impôt. L'administration a indiqué envisager une autre présentation, dans laquelle recettes fiscales et remboursements seraient contractés. *A priori* contraire à l'article 6 de la LOLF qui prohibe la contraction de recettes et de dépenses, cette option aurait une forte incidence sur la présentation du budget de l'Etat.

Pour les décaissements effectués au titre d'avantages fiscaux, le rattachement des dépenses d'intervention les plus importantes et les mieux identifiées à d'autres missions apparaît souhaitable : les dégrèvements d'impôts locaux pourraient ainsi être rattachés à la mission ***Relations avec les collectivités territoriales***, la prime pour l'emploi à la mission ***Travail et emploi***, le crédit d'impôt recherche à la mission ***Recherche et enseignement supérieur***, les dégrèvements de redevance audiovisuelle à la mission ***Médias***, ce qui traduirait mieux le coût réel de ces missions.

4. Il convient, par ailleurs, d'enrichir le dispositif de performance, de manière différenciée selon le type de dépenses. Un indicateur complémentaire de délai, portant sur les remboursements de crédits de TVA, doit être mis en place en 2008. C'est un progrès car l'ensemble de ces remboursements sera désormais couvert par un indicateur, mais il est insuffisant et les améliorations recommandées par la Cour¹⁶⁴ - diversification des indicateurs de qualité de service et extension de la couverture des dépenses par les indicateurs – ne sont pas encore programmées. Par ailleurs, et pour les seules dépenses fiscales assimilables à des dépenses d'intervention, l'efficacité

¹⁶⁴ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2006, p.152 et s.

socio-économique des principaux avantages fiscaux devrait être appréciée. Les difficultés inhérentes aux dépenses fiscales conduisent à privilégier des solutions souples : mise en place d'indicateurs pour un nombre limité de dispositifs du type de la prime pour l'emploi et d'évaluations extrabudgétaires. Les premières démarches entreprises vont en ce sens. Mais elles ne permettent toujours pas de connaître le coût de la gestion et de mesurer l'efficience de la mission.

XXV - Mission Santé

(Md€ LFI AE : 0,42 CP : 0,43 ; Crédits ouverts AE : 0,41 CP : 0,42
Exécution AE et CP : 0,40

A - L'exécution de la mission

1. La mission regroupe les actions directement financées et menées par l'Etat en matière de santé publique, de prévention et d'accès aux soins. Elle est composée des trois programmes : 204 Santé publique et prévention (67 % du total des crédits), 171 *Offre de soins et qualité du système de soins* et 136 *Drogue et toxicomanie*. Les dotations financent pour l'essentiel des dépenses d'intervention.

La grande complémentarité du programme 204 avec le programme 228 *Veille et sécurité sanitaires*, actuellement rattaché à la mission *Sécurité sanitaire*¹⁶⁵, doit conduire à envisager leur regroupement, voire leur fusion. Une telle mesure permettrait de limiter la complexité des opérations de gestion et de rendre plus effectifs, dans ce secteur, les avantages apportés par la fongibilité des crédits.

2. Les crédits ouverts en 2007 ont été consommés dans leur presque totalité et les annulations de crédits opérées, notamment sur le programme 204 (14,4 M€ soit les trois quarts du total des annulations) n'ont pas induit de reports de charges significatifs.

L'engagement en 2007 dans la démarche de justification au premier euro n'a pas toujours permis un juste calibrage des dotations. C'est ainsi que les crédits ouverts sur le programme 171 n'ont pas permis de résorber en totalité la dette ancienne de la formation médicale (7 M€ restaient dus à fin 2007).

¹⁶⁵ Cette mission comporte un second programme (n° 206), qui devrait être rattaché à la mission *Agriculture* (cf. *supra*).

3. Les éléments actuellement disponibles sur les personnels (ETPT) rattachés à la mission ne permettent pas de distinguer précisément les effectifs se rattachant aux actions de chacun des programmes, du fait notamment du regroupement de la presque totalité des crédits de personnel sur le programme support (n°124) de la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances**. De même, les données relatives aux opérateurs ne peuvent toujours pas être ventilées entre les programmes auxquels sont rattachées les actions mises en œuvre.
4. Plusieurs indicateurs de la mission ont évolué dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'efficacité de l'action de l'Etat ; il en est ainsi pour les programmes 204, dont les objectifs et indicateurs ont été rationalisés, et 171, pour lequel a été créé un indicateur du pourcentage des étudiants en médecine s'orientant vers la médecine générale. D'autres méritent néanmoins d'être complétés ; ainsi ceux du programme 136 mesurent plus l'action de la MILDT que les résultats de la lutte contre la drogue et la toxicomanie.

B - Le programme Offre de soins et qualité du système de soins

Le programme 171 regroupe dans une volonté d'affichage des actions dont les finalités sont définies de manière très large. Les crédits qui y sont rattachés sont en revanche très limités par rapport au total des dépenses d'assurance maladie consacrées aux soins. Les objectifs et indicateurs retenus apparaissent en décalage avec le souci de mesurer les performances de la politique d'amélioration de l'offre et de la qualité des soins. Se pose dès lors la question de la pertinence du programme, tant du point de vue de son contenu que des outils qui lui sont associés.

1 - La présentation du programme

Le programme 171 a pour objet l'amélioration de l'offre de soins. Il est rattaché à la mission **Santé** qui comporte en outre les programmes 204 *Santé publique et prévention* et 136 *Drogue et toxicomanie*, auxquels la Cour a consacré une analyse détaillée dans son précédent rapport¹⁶⁶.

Il comporte trois actions, qui ont respectivement pour objet de garantir la qualité de l'offre de soins¹⁶⁷, de garantir l'accessibilité de l'offre¹⁶⁸ et de moderniser le système de soins¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2006, p.157 à 165.

¹⁶⁷ Action n° 1 : formation, efficacité des mécanismes de certification, adaptation à l'évolution scientifique et technique, sécurité des patients, subvention à la haute autorité en santé.

a) Un périmètre limité et une fonctionnalité incertaine

Le programme était doté en LFI pour 2007 de 100,28 M€ en AE et 103,88 M€ en CP. Ces crédits ont majoritairement servi au financement de la formation médicale (64 %) et au versement aux opérateurs de subventions pour charges de service public (23 %), le solde étant alloué aux investissements outre-mer (4 %), aux frais de justice (3,7 %) et à certains concours médicaux (2,3 %). Les crédits de la formation médicale ont été abondés en gestion pour résorber la dette existant à ce titre vis-à-vis des établissements publics hospitaliers (21,5 M€ à fin 2006 et 12,4 M€ à fin 2007). Le programme représente 25,5 % des CP de la mission *Santé*. Lui sont en outre rattachées des dépenses fiscales d'un montant dix fois supérieur à ses crédits (1,14 Md€).

Le découpage des actions appelle plusieurs observations. L'action n° 1, dont le libellé et la finalité sont généraux, supporte à plus de 90 % des crédits destinés à la formation médicale. L'action n° 2 concerne des mesures très ciblées dont le montant en crédits représente moins de 2 % des dotations¹⁷⁰. Enfin, l'action n° 3 recouvre des financements divers dont le rattachement au programme peut être discuté au regard de leur finalité ; ainsi les ARH, dont les activités contribuent très largement aux deux premières actions, sont rattachées à l'action n° 3, les subventions aux autres opérateurs n'étant imputées sur aucune des actions qu'ils mettent en œuvre dans le cadre du programme.

b) Des moyens de pilotage limités

Les caractéristiques même du programme expliquent l'étroitesse des marges d'intervention de l'administration, et singulièrement de son responsable, le directeur de l'hospitalisation et de l'offre de soins (DHOS). Tout d'abord, les actions qui le constituent ne rendent compte que de façon très partielle de l'action publique en matière de santé, dont l'essentiel relève de l'assurance-maladie. Cette particularité avait été soulignée dès avant sa mise en place, et sa création avait été arbitrée contre l'avis du ministère de la *santé*. Elle nourrit de manière récurrente la proposition de son intégration dans le programme 204 *Santé publique et prévention* (sauf, le cas échéant, les crédits destinés à la formation initiale des médecins).

¹⁶⁸ Action n° 2 : niveau de soins en adéquation avec les besoins, conditions et délais d'accès au système de soins, subventions à la conférence nationale des réseaux.

¹⁶⁹ Action n° 3 : notamment subventions aux opérateurs, à titre principal les 26 ARH.

¹⁷⁰ Le PAP 2008 prévoit la suppression de l'action n° 2 avec celle de la subvention versée à la conférence nationale des réseaux et la fin des contrats de télémédecine.

En outre, seule une part infime des dépenses fiscales rattachées¹⁷¹ peut être considérée comme contribuant aux performances de l'Etat en matière d'amélioration de l'offre de soins. Toutes les autres (taux abaissés de TVA dans les établissements thermaux ou sur les médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation, par exemple) sont sans lien direct avec les objectifs du programme. Elles ne sont d'ailleurs pas assorties d'indicateurs.

Enfin, l'ensemble des fonctions de soutien est regroupé au sein du programme support 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*, dont le responsable est le directeur de l'administration générale, du personnel et du budget du ministère de la santé. Cette organisation est en partie justifiée par le fait que les moyens de la mission, notamment les personnels déconcentrés, contribuent indifféremment aux actions relevant des programmes qui la constituent, voire à des programmes d'autres missions. Le responsable du programme 171 n'a, de fait, aucune marge de manœuvre, notamment sur les crédits du titre 2.

2 - La qualité de la gestion budgétaire

Le programme comportait en 2007 trois grands objectifs, définis indépendamment des actions précitées et assortis d'indicateurs de performances. Ceux-ci reflètent davantage la qualité des outils que les résultats de l'action de l'Etat. Ils appellent trois séries de remarques.

a) La qualité des outils de gestion

La gestion de la qualité de l'offre de soins, hospitalière ou libérale, est confiée sur le plan opérationnel et territorial aux ARH. L'Etat a conclu avec chacune d'elles un contrat d'objectifs triennal comportant des orientations communes et des objectifs propres à chaque région.

Le dispositif mis en place pour mesurer les performances est conçu de manière à établir un lien, au moyen d'un indicateur global, entre les dotations versées aux ARH et l'atteinte des objectifs nationaux qui leur sont assignés. Les ARH disposent de cinq sous-indicateurs propres qui viennent alimenter la mesure générale et concernent aussi bien les outils d'évaluation de la recomposition hospitalière que le suivi de l'effectivité des contrats de retour à l'équilibre financier ou l'amélioration de la

¹⁷¹ Exonération d'impôt sur le revenu (à hauteur de 60 jours par an) de la rémunération perçue au titre de la permanence des soins par les médecins ou leurs remplaçants installés dans certaines zones (soit 0,2 % du total).

description de l'activité¹⁷². Ces indicateurs mesurent prioritairement la qualité des outils de pilotage des ARH sur l'offre de soins en régions.

En 2006, le taux de réalisation de l'indicateur global, établi pour les cinq agences qui avaient conclu un contrat à titre expérimental, a été de 60 %. Pour 2007, un premier bilan fait état d'un taux d'atteinte des objectifs nationaux de 41,9 %.

Si l'idée est bien de mesurer l'impact des politiques conduites au regard des ressources qui leur sont consacrées, seule figure dans le programme la dotation de l'Etat aux ARH, qui n'est qu'une part très limitée des moyens qu'elles utilisent du fait de la mise à leur disposition de personnels de l'Etat et de l'assurance maladie. Les indicateurs retenus pour mesurer leurs performances traduisent leur capacité d'action globale et non la pertinence de l'utilisation des moyens du programme.

b) L'évaluation du système de santé et le service rendu aux patients

L'amélioration de la qualité et de l'efficacité du système de soins passe par l'édition et la mise en œuvre de recommandations destinées à rendre plus efficaces et plus sûres les pratiques des professionnels de santé. Le législateur a confié cette tâche à la Haute autorité de santé (HAS). Le taux de levée des conditions mises à la certification des établissements de santé par l'HAS a été retenu comme indicateur mesurant l'appropriation de ces pratiques par les établissements.

La valeur cible a été fixée à 90 % pour 2010, avec un taux de réalisation de 86 % dès 2006 et de 89 % en 2007. Toutefois, la pertinence de l'indicateur, dont l'évolution moyenne attendue est de 1 % par an environ, est sujette à caution. En effet, les conditions de la certification mêlent des exigences de natures différentes : évaluation des pratiques professionnelles mais aussi management, ressources humaines, hôtelières ou logistiques, droits des usagers...

c) La mesure de la satisfaction des bénéficiaires

La diversification des formations a conduit l'Etat à financer différents stages extrahospitaliers dans le cadre de la formation des médecins (année recherche, autres stages d'internat extrahospitaliers ou chez le praticien). Cette action est évaluée par un indicateur de satisfaction, mesuré à un an puis à dix ans¹⁷³ après la fin des études. Pour

¹⁷² Celle-ci est mesurée notamment par le nombre de contrôles des prestations facturées rapporté à celui des établissements concernés.

¹⁷³ Délai ramené à cinq ans dans le PAP 2008.

l'année universitaire 2006/2007, 83,5 % des personnes consultées étaient satisfaites de leur stage, ce résultat étant constitué, pour les internes, du taux de satisfaction à un an (91,5 %) et, pour les praticiens, de la même mesure après dix ans d'exercice (75,8 %). L'étude ayant été faite par téléphone sur un échantillon de 200 internes et 207 praticiens, l'indicateur apparaît comme une mesure subjective et très différée des performances.

3 - La mesure des coûts et des résultats

La comptabilité d'analyse des coûts n'est pas encore utilisée pour piloter la gestion budgétaire du programme. Elle relève, à ce stade, de la DAGPB, qui alimente directement les documents budgétaires, le PAP et le RAP. Les responsables de programme et les services ne se sont pas approprié l'outil et, en l'état, aucun calendrier de déploiement de son utilisation, ni aucune analyse des difficultés rencontrées n'a été établi.

Plusieurs opérateurs concourent à la mise en œuvre du programme et perçoivent à ce titre une subvention : d'une part, les agences régionales de l'hospitalisation (ARH), d'autre part, le centre national de gestion (CNG), l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) et le GIP carte professionnelle de santé (GIP-CPS).

A l'exception des ARH, qui représentent 19,4 % des crédits consommés en 2007, il n'y avait aucun sous-indicateur de suivi des coûts et de l'efficience des autres opérateurs du programme¹⁷⁴. Pour le CNG, en charge de la politique de gestion des ressources humaines de la fonction publique hospitalière et qui dispose de 258 ETPT, aucune mesure des performances n'a encore été mise en place.

¹⁷⁴ Au titre de 2008, à l'objectif n°1 a été associé un indicateur 1.2 relatif au taux d'évolution des délais compris entre le recueil des données du dernier établissement et la production de l'échelle nationale des coûts par l'ATIH.

XXVI - Mission Sécurité

(Md€ LFI AE : 16,3 CP : 15,7 ; Crédits ouverts AE : 16,47 CP : 15,70
Exécution AE et CP : 15,61 - Effectifs : 252 066 ETPT)

A - L'exécution de la mission

La mission interministérielle **Sécurité** est composée des programmes 176 *Police nationale*, dont les crédits sont mis à la disposition du ministre de l'**intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales**, et 152 *Gendarmerie nationale*, qui relève du ministre de la **défense**. La stratégie, commune aux deux programmes, est de « *renforcer la lutte contre l'insécurité en optimisant l'allocation des ressources* ».

1. La LFI pour 2007 a ouvert pour la mission des crédits en augmentation de 6 % en AE et de 7 % en CP par rapport à l'année précédente. Le total des plafonds d'emplois autorisés s'établissait à 252 066 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit +2 %.
2. L'évolution des crédits est fortement déterminée par la mise en œuvre, en 2007, de la dernière année de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002. Pour la gendarmerie nationale, 2007 correspond également à l'avant dernière tranche de la loi de programmation militaire 2003-2008.

Depuis 2003, les moyens supplémentaires prévus par la LOPSI ont permis à la police nationale de recruter plus de 6 200 nouveaux agents, de lancer de grands programmes d'équipement (réseau de communication, police scientifique, armements, nouvelle tenue des policiers...) et de réaliser, quoique avec retard, son plan d'investissement immobilier. Pour sa part, la gendarmerie nationale a bénéficié de 6 050 nouveaux agents (en retrait de 950 sur la LOPSI), elle a modernisé ses casernements et son équipement.

3. Les deux programmes supportent à 80 % des crédits de personnel. En 2007, il n'y a eu sur le titre 2 ni dérive, ni tension particulière.

Néanmoins, la comparaison des dépenses de personnel des deux programmes (6,0 Md€ pour la gendarmerie et 7,0 Md€ pour la police) est malaisée, les taux de cotisations employeur et de contributions sociales au régime des pensions étant différents (103,3 % pour les personnels militaires ; 49,9 % pour les civils).

La détermination du plafond d'emploi de la gendarmerie pose la question, générale à l'ensemble du ministère de la **défense**, de l'intégration des journées de réservistes ; l'absence de prise en compte des ETPT correspondants (environ 2 000) altère de manière significative l'information disponible pour apprécier les moyens de la gendarmerie. La même observation s'applique à la police nationale mais dans de moindres proportions (environ 195).

Les programmes ont tout deux entrepris une réforme de la gestion de leurs personnels. La police poursuit une « réforme des corps et carrières » engagée par le protocole de juin 2004. Il se traduit par la déflation des corps des officiers et commissaires, par des revalorisations indiciaires, des mesures de repyramide et le recrutement de personnels administratifs, scientifiques et techniques. La gendarmerie met en œuvre de manière accélérée le « plan d'adaptation des grades aux emplois » de juillet 2004. Visant le même objectif de revalorisation globale de la condition des personnels, il se traduit par un doublement du nombre des officiers (les officiers de police et de gendarmerie n'ont ni les mêmes statuts, ni les mêmes fonctions).

4. Les deux ministères se sont organisés différemment pour gérer leurs crédits. Le programme 176 est exécuté avec treize budgets opérationnels de programme (BOP), dont un BOP central pour les dépenses de personnel. Le programme 156 comprend un BOP unique de niveau central. La police et la gendarmerie, ont l'une et l'autre, avec des organisations très différentes, assuré dans de bonnes conditions la prévision et le suivi des dépenses.

De fait, la gestion budgétaire dans le cadre rénové ne paraît pas avoir présenté de difficultés, à l'exception de celles liées aux dispositifs de gestion propres au ministère de la **défense**.

5. L'engagement dans la démarche de performance a été préparé par un groupe de travail commun aux directions générales de la gendarmerie nationale et de la police nationale, pour faire converger les actions, objectifs et indicateurs des deux programmes en s'appuyant sur la LOPS1. Dans leur grande majorité, les objectifs et indicateurs du PAP sont communs, sous réserve des activités spécifiques à chacune des deux forces (telles les missions strictement militaires de la gendarmerie ou la police des étrangers et la sûreté des transports internationaux spécifiques à la police aux frontières). La police nationale dispose, par exemple, d'un indicateur relatif au traitement des violences urbaines, mission qui lui est presque exclusive.

6. Cependant, s'il y a adéquation entre les objectifs des deux PAP relatifs à la délinquance et aux accidents de la route, la comparaison n'est pas aisée pour les autres puisque la présentation et la nomenclature des objectifs et indicateurs ne coïncident pas (cf. *infra*). Il conviendrait, d'une part, de poursuivre la mise en cohérence de la nomenclature des indicateurs et de leur libellé et, d'autre part, de mieux exposer les méthodes de calcul des indicateurs et d'en expliciter les différences éventuelles.

Compte tenu de leur complémentarité et de l'intérêt de leur rapprochement, la Cour procède ci-après à l'analyse des deux programmes qui constituent la mission *Sécurité*.

B - Le programme Police nationale

Le programme 176 Police nationale a pour finalité, en luttant contre toutes les formes de délinquance, d'améliorer la sécurité des personnes et des biens et d'inscrire dans la durée les résultats obtenus.

Il porte à 80 % des crédits de personnel. La gestion budgétaire n'a connu en 2007, dernière année de mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI), ni dérive, ni tension particulière. L'allocation des ressources est cohérente avec les priorités déclarées, mais la rigidité des dépenses des services de police ne permet pas de la corrélérer complètement avec les objectifs de résultat.

Les objectifs du programme coïncident avec ceux de la politique de sécurité intérieure. Son périmètre est cohérent avec l'organisation administrative du ministère. Les actions ont été définies selon les priorités fixées par la LOPSI et le programme comporte 10 objectifs et 22 indicateurs de performances.

La plupart des objectifs relatifs à la délinquance ont été atteints. En revanche, ceux appliqués à la sécurité routière traduisent une détérioration par rapport à 2006. Toutefois, les résultats doivent être replacés dans une perspective plus longue que l'année.

1 - La présentation du programme

Les crédits du programme 176 financent les activités des services de police. Ses objectifs coïncident avec ceux de la politique de sécurité intérieure. Son périmètre est cohérent avec l'organisation du ministère : c'est celui de la direction générale de la police nationale, dont le directeur est le responsable.

Les crédits ouverts par la LFI pour 2007 (8,4 Md€ en AE et 8,2 Md€ en CP) représentaient 51 % des dotations de la mission **Sécurité**. Le plafond d'autorisation d'emplois était de 149 965 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit 59 % des ETPT de la mission. Les crédits ont été presque intégralement consommés. Pour les emplois, seuls 1 491 ETPT n'ont pas été utilisés.

La décomposition du programme en BOP correspond à l'organisation opérationnelle de la police : sept BOP dit « zonaux », dont sont responsables les préfets de zone de défense¹⁷⁵, un BOP pour les crédits des services de police outre-mer, cinq BOP dits « nationaux »¹⁷⁶ et le BOP central « commandement et soutien »¹⁷⁷.

La zone est l'échelon utilisé par la police nationale pour sa gestion administrative et budgétaire, confiée aux secrétariats généraux pour l'administration de la police (SGAP). Les montants de crédits délégués aux responsables de BOP zonaux sont suffisamment importants pour qu'ils puissent faire des arbitrages en cours de gestion entre unités opérationnelles (UO). Le ministère a fait le choix de BOP nationaux à la fois pour les crédits des services centraux et pour ceux des services territoriaux dont l'inscription dans un BOP zonal ne semblait pas pertinente (police judiciaire et surveillance du territoire, notamment).

Le programme est structuré en six actions : « ordre public et protection de la souveraineté », « sécurité et paix publiques », « sécurité routière », « police des étrangers et sûreté des transports internationaux », « police judiciaire et concours à la justice » et « commandement, ressources humaines et logistique ». Cette dernière gère de manière mutualisée les moyens des cinq autres actions. Le programme finance aussi deux opérateurs de l'État : l'école nationale supérieure de police (2,2 M€) et l'institut national de police scientifique (8 M€).

¹⁷⁵ Crédits des services territoriaux de la sécurité publique, des renseignements généraux, de la police aux frontières, des compagnies républicaines de sécurité (pour partie) et des secrétariats généraux pour l'administration de la police

¹⁷⁶ Crédits des services de la police judiciaire, des services centraux des renseignements généraux et des services de la surveillance du territoire, des services centraux de la sécurité publique et des compagnies républicaines de sécurité, ainsi qu'une partie des crédits consommés par les CRS au plan local, des services centraux de la police aux frontières et de ses services territoriaux en Île-de-France.

¹⁷⁷ Crédits de la direction de l'administration de la police nationale, de la direction de la formation de la police nationale, des services rattachés au cabinet du DGPN, les crédits d'investissement immobilier, et ceux consacrés aux grands programmes d'équipement logistique, informatique.

La gestion n'a pas été perturbée en 2007 par les mises en réserve de crédits (10,58 M€ sur le titre 2 ; 49,4 M€ sur les autres titres). Toutefois, le ministère de l'**intérieur** a décidé, pour améliorer la visibilité des services sur la disponibilité de leurs crédits, que le montant des dotations serait désormais notifié déduction faite des mises en réserve.

2 - La qualité de la gestion budgétaire

1- Les actions du programme sont conformes aux priorités de la LOPSI. Le programme comportait en 2006 10 objectifs et 25 indicateurs, qui ont été réduits en 2007 à 22 par la fusion¹⁷⁸ ou la suppression¹⁷⁹ de plusieurs d'entre eux, en partie compensées par la création de deux nouveaux¹⁸⁰. En 2008, l'intervention du ministère de l'**immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement** dans les activités d'éloignement et de rétention des étrangers en situation irrégulière conduit à transférer les crédits et l'indicateur correspondant au programme 303 *Immigration et asile* de la mission **Immigration, asile et intégration** nouvellement créés.

Les objectifs stratégiques et les indicateurs du programme sont définis, avec leurs valeurs cibles, par le ministre de l'**intérieur** et notifiés au DGPN, avant le début de la gestion. Déclinés au niveau des BOP et UO avec les directions centrales opérationnelles et les responsables de BOP, les indicateurs doivent être renseignés chaque mois par les unités de police ; ils sont alors validés et agrégés au niveau national.

Le DGPN dispose d'un tableau de bord mensuel. La direction de l'évaluation, de la performance et des affaires financières et immobilières (DEPAFI) est l'échelon de synthèse pour l'ensemble des programmes gérés par le ministère.

Tous les objectifs du programme sont assortis de valeurs cibles. Les responsables de programme, de BOP et d'UO disposent d'outils spécifiques à la police nationale pour connaître les résultats et éventuellement analyser les écarts avec les objectifs fixés : « Etat 4001 », « Main courante informatisée » (*MCI*) et *DIALOGUE*, système d'information de la police nationale sur les ressources humaines.

¹⁷⁸ Taux d'emploi des CRS en « ordre public » et en « sécurité générale ».

¹⁷⁹ Taux d'interventions réalisées dans un délai supérieur à 2 fois le délai moyen ; nombre d'infractions vitesse par heure de fonctionnement des systèmes embarqués de contrôle automatisé ; taux de remise en liberté de personnes placées en rétention administrative par le juge des libertés et de la détention (JLD) pour vice de procédure imputable aux services de police.

¹⁸⁰ Taux d'efficacité dans le traitement procédural des violences urbaines ; indice d'efficacité des opérations de contrôle de vitesse sur les infractions à la vitesse relevées dans les zones accidentogènes.

Les gestionnaires ont une bonne vision des résultats obtenus en cours d'année puisqu'ils utilisent les mêmes indicateurs que ceux du programme. Lorsque l'infocentre de pilotage (*INFOPOL*) sera implanté, le DGPN pourra mettre à disposition des responsables de BOP et d'UO les données nationales sur l'exécution du budget et sur les résultats. Des comparaisons seront alors possibles entre gestionnaires.

2. Les résultats obtenus au regard des objectifs assignés aux responsables du programme et de BOP ne sont cependant pas exploités lors de la préparation du budget, et les indicateurs cibles de l'année sont fixés avant les décisions sur les crédits et sans lien avec elles. De manière générale, il n'y a pas de corrélation entre les objectifs impartis au programme, le suivi de l'exécution budgétaire et celui des résultats. Dès lors, comme sur une majorité des missions de l'Etat, la gestion des crédits est encore effectuée indépendamment du projet annuel de performances.

3. Jusqu'en 2007, le dialogue de gestion au sein du programme a porté sur les seuls crédits hors titre 2 (16 % du total des crédits). De plus, il se fondait encore sur les anciennes notions de socle de crédits et de mesures nouvelles. Afin de donner aux responsables une vue plus complète de leurs moyens, le dialogue de gestion a intégré, en 2008, une réflexion articulant les différents types de crédits (y compris titre 2).

Pour la préparation du budget 2008, la justification au premier euro des demandes de crédits a été réalisée à partir d'une répartition des dépenses par grands blocs auxquels sont associés un déterminant (effectifs en ETPT, surface hors œuvre nette en m², kilométrage parcouru...) permettant de calculer des ratios. La direction de l'administration de la police nationale établit ces ratios à partir des crédits consommés l'année précédente et jusqu'au 31 juillet de l'année en cours.

Cependant, le budget de 2007 a été préparé, comme le précédent, sur la base d'unités de budgétisation définies en fonction de la nature des dépenses et non par destination selon les actions du programme.

La répartition des crédits entre actions figurant dans les documents annexés au projet de loi de finances est pertinente pour présenter le programme ; selon les services, les actions recouvrent assez bien les différents aspects de leurs activités. Toutefois, cette ventilation, élaborée pour le projet et le rapport annuel de performances, ne sert ni pour préparer le budget, ni pour l'exécuter.

Les actions ne correspondant pas à l'organisation opérationnelle de la police, seules quelques dépenses très spécifiques peuvent être directement rattachées à une action en utilisant un article de la nomenclature d'exécution budgétaire. Les autres dépenses, indivises, sont imputées sur l'action de soutien du programme. L'ensemble des dépenses

n'est ventilé par action qu'*a posteriori*, au moyen de clés issues des systèmes de décompte des activités propres à chaque direction, sans qu'une répartition précise, même indicative, figure dans le PAP. De plus, la ventilation initiale des crédits est fondée sur la connaissance des activités et dépenses de l'antépénultième exercice. La cohérence des données figurant dans les RAP avec celles figurant dans les PAP dépend donc de la part des dépenses communes à plusieurs actions et de la qualité de l'imputation effectuée par les gestionnaires. Par exemple, l'action 3 « sécurité routière » figurait avec une consommation hors titre 2 presque nulle, aucun service de police n'ayant imputé *a priori* ses dépenses sur l'article d'exécution correspondant. Le RAP 2006 a donc fait figurer, en regard du tableau « brut » résultant des données de la direction de la comptabilité publique, un tableau reventilé avec des clefs identiques à celles utilisées pour la confection du PAP, reposant sur la main courante informatisée. La même procédure a été retenue pour le RAP 2007. Il en résulte des écarts importants entre les prévisions du PAP et les réalisations du RAP (jusqu'à 150 M€ pour une action).

3 - La mesure des résultats et le calcul des coûts

1. Les objectifs relatifs à la délinquance fixés dans le PAP 2007 sont atteints : le nombre de crimes et délits constatés en zone de police baisse de 4,2 % (-1,35 % en 2006) ; le taux global d'éluïcation s'établit à 34,2 % (31,6 % en 2006) et la délinquance de voie publique (cambrilages, vols d'automobiles, vols à la roulotte, destructions et dégradations de biens...) recule de 8,2 %. En revanche, les indicateurs relatifs à la sécurité routière traduisent une détérioration : après une baisse de 1,96 % en 2006, le nombre d'accidents de la route en zone de police a augmenté de 5,74 % en 2007 ; le nombre de tués est resté stable et celui des blessés a cru de 3,89 %.

Toutefois, les résultats doivent être replacés dans une perspective plus longue que l'année et certains justifient une analyse détaillée. Ainsi, alors que la délinquance mesurée globalement apparaît en recul en 2006 et 2007, les crimes et délits contre les personnes avaient augmenté en 2006 et sont en légère baisse en 2007 (-0,2 %). Il pourrait être utile d'enrichir les indicateurs de délinquance du PAP avec les catégories identifiées par l'observatoire national de la délinquance, au besoin en créant des sous-indicateurs.

2. L'allocation des ressources semble cohérente avec les priorités déclarées. Ainsi, celle donnée en 2007 à la lutte contre l'immigration clandestine s'est traduite par l'augmentation (à périmètre constant) de 22,2 % des crédits hors titre 2 et de 20 % des ETPT, alors que la moyenne pour le programme était respectivement de 2,2 % et 1,6 %. Dans le même

temps, les objectifs ont été relevés : de 12 % pour le nombre de reconduites effectuées, de 21 % en moyenne pour le nombre d'interpellations de personnes aidant l'immigration clandestine. L'augmentation des moyens a cependant été près de deux fois supérieure au relèvement de l'objectif présenté comme principal, celui des reconduites à la frontière. L'importance accordée au développement de la police technique et scientifique se traduit par l'augmentation de 15 % de la subvention à l'institut national de la police scientifique.

3. Toutefois, la rigidité des dépenses des services de police ne permet pas de corrélérer l'allocation des ressources avec les objectifs de résultat. L'évolution des loyers (+10 % par an en moyenne), la hausse des prix du carburant (55 M€ de dépenses), le poids des engagements au titre du programme de transmission ACROPOL (redevance annuelle de 55 M€) ou pour les programmes immobiliers, limitent la marge de manœuvre du responsable de programme. Dès lors, la traduction budgétaire des priorités ne peut se faire qu'à la marge, par répartition des moyens supplémentaires ou redéploiement des moyens existants.

4. Pour mesurer son efficacité, la police ne dispose pas, à ce stade, d'outils permettant d'établir un lien entre les résultats obtenus et les ressources budgétaires.

Les effets de la politique de sécurité ne peuvent être appréhendés qu'à moyen terme. Par exemple, les résultats obtenus en 2007 dans la maîtrise de l'immigration irrégulière (doublement des reconduites réalisées par rapport à 2002) sont, pour partie, la conséquence des dépenses des années antérieures (développement des capacités des centres de rétention administrative depuis 2004, renforcement des services d'investigation de la police aux frontières depuis 2005) et aussi d'évolutions législatives et réglementaires. Dans le domaine de la police technique et scientifique, selon les services, les développements des fichiers (fichier automatisé des empreintes digitales (*FAED*) et fichier national des empreintes génétiques (*FNAEG*) en particulier) ne produiront des effets sensibles sur les taux d'élucidation que lorsqu'ils contiendront un nombre suffisant de « profils » à rapprocher des traces relevées.

Par ailleurs, une partie non négligeable des résultats mesurés, par exemple en matière de délinquance générale et de délinquance de voie publique, de sécurité routière, d'éloignements d'étrangers en situation irrégulière, ne dépendent pas seulement des activités des services de police, ni *a fortiori* des seules ressources qui leur sont allouées.

5. La comptabilité d'analyse des coûts mise en œuvre par la police vise à restituer les coûts complets en y intégrant les dépenses de soutien imputées sur d'autres programmes. Celles-ci sont réparties en fonction notamment des ETPT qui leur sont affectés. Cette ventilation, assez artificielle, présente un intérêt très limité. Mais, les systèmes d'information ne permettant pas une allocation analytique des dépenses, seule cette méthode globale et conventionnelle garantit leur cohérence.

Par ailleurs, la comptabilité d'analyse des coûts par action repose sur une ventilation des dépenses indivises interne au programme à l'aide de clefs établies à partir des statistiques d'activité des services.

Dès lors, dans sa forme actuelle, la comptabilité d'analyse des coûts contribue davantage, selon les services eux-mêmes, à alourdir la préparation des documents budgétaires qu'à les clarifier.

C - Le programme Gendarmerie nationale

Le programme 152 retrace les actions de sécurité incombant à la gendarmerie, qui partage avec la police nationale la mission de lutter contre l'insécurité en optimisant les ressources.

Le cadre mis en place pour mesurer ses résultats est pour l'essentiel cohérent avec son organisation et la nature de ses moyens, mais plusieurs de ses caractéristiques actuelles ne favorisent pas l'engagement dans une véritable démarche de performance. Ainsi, la configuration du programme comporte encore des lacunes ; les indicateurs choisis sont très opérationnels, mais il est presque impossible de les relier aux effectifs ou aux crédits mobilisés.

Si la plupart des objectifs assignés pour 2007 ont été atteints ou dépassés, l'appréciation de l'efficience de la gestion des moyens engagés est délicate en raison de la spécificité de certains des éléments de coûts.

1 - La présentation du programme

La gendarmerie nationale assure une mission de sécurité sur une zone de responsabilité qui couvre 95 % du territoire national et près de la moitié de la population française. Plusieurs facteurs (augmentation des mouvements de personnes et de biens, fractures du corps social, menaces terroristes, nouvelles formes de criminalité), en même temps que la priorité donnée par le Gouvernement à la sécurité des Français,

expliquent qu'elle soit à la fois l'objet de fortes pressions et relativement préservée au plan budgétaire¹⁸¹.

Elle a entrepris de se mettre en plus grande cohérence avec la police nationale, malgré des modes d'organisation et de fonctionnement très dissemblables, dans la perspective de leur regroupement sous l'autorité organique du ministère de l'**intérieur**.

L'essentiel de ses moyens (7,51 Md€ en CP en LFI 2007, soit 48 % des moyens de la mission) est regroupé sur le programme 152, *Gendarmerie nationale de la mission Sécurité*.

Au sein du ministère de la **défense**, la gendarmerie est la seule force armée à concilier unité organique et budgétaire. Hormis les actions spécifiques à chaque programme¹⁸², la structure par action est similaire, ce qui facilite la comparaison des moyens engagés et des résultats.

Les objectifs non militaires de la gendarmerie sont majoritairement de même nature que ceux retenus par la police et, si l'objectif d'amélioration de la lutte contre l'immigration irrégulière organisée est resté spécifique au programme 176 jusqu'en 2008, il figure aussi pour 2008 dans le programme 152. Mais le programme ne comporte toujours pas une action distincte relative à la lutte contre l'immigration irrégulière, alors même qu'il s'agit d'une priorité du Gouvernement, que la gendarmerie a compétence sur une part prépondérante du territoire national et que son rôle va croissant à l'égard des centres de rétention administrative, des grands ports de France et des transports aériens.

Cette unité dans la stratégie et les objectifs se retrouve dans la gestion du programme : placé sous l'autorité d'un responsable unique, le directeur général, il comprend un budget opérationnel unique et les crédits de fonctionnement, d'investissement et d'intervention des cinq actions qui le constituent sont regroupés sur une même action soutien. Il résulte de cette organisation très centralisée que la marge de manœuvre des responsables des 66 unités opérationnelles du programme est très limitée, de même que le recours à la fongibilité des crédits n'a pas d'application pratique au niveau régional ou à celui des groupements.

¹⁸¹ En 2007, les effectifs ont cru de 1,4 % et les AE de 6,5 %.

¹⁸² Actions « police des étrangers » pour la police et « missions militaires » pour la gendarmerie.

2 - La qualité de la gestion budgétaire

Si le périmètre du programme est, pour l'essentiel, en cohérence avec les missions qui incombent à la gendarmerie, avec son organisation et la nature de ses moyens, plusieurs caractéristiques liées à l'architecture actuelle du programme et aux indicateurs ne favorisent pas l'engagement du corps dans une véritable démarche de performance.

a) *Le pilotage par objectifs et le dialogue de gestion*

Dans l'attente du développement en cours de nouvelles applications, le pilotage du programme continue à utiliser des outils de suivi opérationnel de conception antérieure à la LOLF. Le système d'information est alimenté par les unités, avec des décalages temporels entre les niveaux déconcentrés et l'échelon national qui peuvent provisoirement affecter la cohérence des statistiques, via des applications¹⁸³ dédiées à la délinquance, aux infractions, à la sécurité routière et à l'activité des unités. Les indicateurs sont assortis de valeurs cibles, mais aucun ne donne la mesure de la productivité du service, faute de corrélation avec les moyens déployés. De même, la chaîne d'information opérationnelle est insuffisamment reliée aux outils de gestion financière ou des ressources humaines. Par exemple, la gendarmerie a une connaissance approximative de la répartition des temps de travail entre les actions du programme ; la constitution du coût des déplacements de la gendarmerie mobile n'est pas explicitée ; la liste des investissements sur crédits du titre 5 manque pour divers postes (véhicules, logements en chantier, équipements...) ; et l'indication de la destination des subventions immobilières sur titre 6 n'est pas disponible.

Le dialogue sur la stratégie et la gestion fait partie intégrante du pilotage de la gendarmerie. A l'automne de chaque année, en principe sur la base de la directive annuelle du ministre de l'intérieur¹⁸⁴, le directeur général de la gendarmerie notifie aux commandants de région, après les avoir consultés, le « programme d'action annuel » qui leur assigne leurs objectifs. Les commandants de région déclinent ces derniers auprès des groupements placés sous leur autorité et l'examen biannuel de leur mise en œuvre, qui associe les cellules de contrôle de gestion des régions, peut conduire à la révision des crédits alloués.

¹⁸³ Tels les systèmes conçus pour la gendarmerie départementale et pour les autres gendarmeries, qui ne sont pas compatibles entre eux et dont le remplacement est à l'étude.

¹⁸⁴ Mais celle-ci intervient pour l'instant au début de l'année suivante.

Cette procédure présente l'avantage d'établir un lien entre la stratégie du programme et la gestion des moyens. Elle mériterait d'être améliorée par une meilleure implication des préfets et des procureurs généraux, autorités locales d'emploi des forces de gendarmerie, dans le processus de définition des objectifs qui leur sont impartis.

De même, le fait que le dialogue avec les services du ministère chargé du **budget** soit assuré directement par le secrétariat général du ministère, plutôt que par le responsable du programme, ôte à celui-ci la faculté de peser de manière significative sur la définition des objectifs et indicateurs de performances. Le rattachement opérationnel au ministère de l'**intérieur** devrait être l'occasion de donner au directeur général de la gendarmerie nationale une plus grande marge d'initiative.

b) Le cadre d'analyse et les indicateurs de performances

La configuration du programme et le choix des indicateurs utilisés pour apprécier les résultats sont, à plusieurs égards, encore mal adaptés à la démarche de mesure des performances engagée par la LOLF.

Ainsi, les départements et territoires d'outre-mer ne sont pas intégrés dans les statistiques de la délinquance, alors que le programme 152 comprend les moyens de la gendarmerie outre-mer. Il conviendrait de remédier à cette incohérence, de manière à pouvoir mettre en regard les résultats obtenus et les moyens déployés.

De même, les gendarmeries spécialisées, soit 3 370 emplois, sont diversement traitées : les gendarmeries maritime et de l'air sont rattachées au programme 178 *Préparation des forces*, la première assumant surtout des missions de police administrative. La gendarmerie de l'armement relève logiquement du programme 146 *Equipement des forces* et celle des transports aériens du programme 225 *Transport aérien*, mais, pour l'une et l'autre, le programme 152 supporte les rémunérations et charges sociales, soit 80 % des dépenses. Pour clarifier la situation, il conviendrait de rattacher les quatre gendarmeries spécialisées, pour l'ensemble de leurs moyens, aux programmes qu'elles servent principalement.

Les indicateurs relatifs aux casernements rendent compte du taux d'occupation des logements ou de leur coût au m², mais pas de l'état d'avancement de l'important programme de rénovations immobilières. Il conviendrait d'introduire un indicateur en ce sens.

Malgré ses efforts pour contenir les dépenses courantes, la gendarmerie est contrainte chaque année, pour faire face à l'insuffisance de ses crédits de fonctionnement, à des reports de charges (82 M€ fin 2007, dont 42 sur le titre 3) et à des mouvements de crédits, le plus

souvent aux dépens du titre 5 (investissements) : -38 M€ en crédits de paiement en 2006 et en 2007, ce qui l'empêche de mener à bien son programme de réhabilitation des casernements.

S'agissant des opérations extérieures (OPEX), l'indicateur s'y rapportant fait état des moyens mis en œuvre¹⁸⁵ mais ne comporte aucun élément d'appréciation des résultats atteints. En dépit des difficultés méthodologiques, il conviendrait qu'un tel indicateur soit défini, en liaison avec l'état major des armées.

Au total, il est encore presque impossible de relier les indicateurs très opérationnels qui ont été retenus avec les effectifs ou les crédits mobilisés pour conduire les actions rattachées au programme. Consciente de ces limites, la gendarmerie déclare avoir engagé le développement d'une comptabilité analytique propre à améliorer la justification au premier euro de l'utilisation des moyens mis à sa disposition.

c) La mesure des résultats et le calcul des coûts

La plupart des objectifs assignés dans le PAP pour 2007 ont été atteints voire dépassés. Sur 23 indicateurs, 4 seulement sont en deçà de la cible (notamment le taux d'élucidation). Les résultats de la gendarmerie sont en rapport avec ses priorités : dans sa zone de compétences, la délinquance a régressé, notamment sur la voie publique (-15,1 % depuis 2002), l'insécurité routière a diminué (-13,8 % depuis 2005) et elle contribue davantage à la lutte contre l'immigration irrégulière.

S'agissant de la criminalité, il serait utile, toutefois, comme pour la police, de rapprocher les indicateurs utilisés des catégories identifiées par l'observatoire de la délinquance, au besoin en créant des sous-indicateurs. Ainsi, alors que la délinquance globale a diminué en 2007 en zone de gendarmerie (-2,2 %), les crimes et délits contre les personnes augmentent (+5,4 %) ainsi que les atteintes volontaires à l'intégrité physique (+4,3 %). La décomposition en sous-rubriques de la statistique globale permettrait une plus juste appréciation des choses.

De plus, certaines modalités actuelles de calcul des coûts atténuent la fiabilité des estimations disponibles, notamment au regard de l'efficience de la gestion des moyens engagés.

¹⁸⁵ Nombre de jours en OPEX / nombre de jours total.

De même, les charges pour pensions alourdissent le coût du programme. Comme pour les autres armées, les soldes versées aux gendarmes sont assujetties à un taux de cotisation (part employeur) de 101,05 %¹⁸⁶, la durée moyenne de carrière des militaires étant plus courte que celle des fonctionnaires civils. Or, celle d'un gendarme est plus longue que celle d'un autre militaire. Ce point est essentiel pour toute comparaison des coûts unitaires de la police et de la gendarmerie, d'autant que le taux applicable aux traitements des policiers est celui de la fonction publique civile (51,05 % en 2007), alors qu'ils ont des carrières plus courtes que celle des autres agents civils de l'Etat. De fait, une analyse sommaire du coût complet d'un gendarme et d'un policier aboutit à des écarts importants (respectivement 77 492 et 56 013 € en moyenne). Il serait utile, néanmoins, de pouvoir disposer d'une comparaison après redressement des éléments de coûts spécifiques.

D'autres éléments sont de nature à infléchir les termes de la comparaison¹⁸⁷. Toutefois, s'agissant d'une divergence de taux aussi importante sur plus de 80 % des crédits du programme, cet état de fait devra être examiné avec soin, notamment dans la perspective du rattachement organique de la gendarmerie au ministère de l'intérieur.

XXVII - Mission Sécurité civile

(Md€) LFI AE : 0,56 CP : 0,43 ; Crédits ouverts AE : 0,54 CP : 0,41 Exécution AE : 0,49 CP : 0,39 - Effectifs : 2 598 ETPT

La mission, pilotée par le ministère de l'intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales, comprend les deux programmes 128 *Coordination des moyens de secours* (188,8 M€ de CP en LFI 2007) et 161 *Intervention des services opérationnels* (239,1 M€).

1. La structure de la mission apparaît inadéquate : les dépenses des programmes sont fortement imbriquées et concourent aux mêmes objectifs de politique publique. De ce fait, l'éclatement des moyens et des indicateurs rend peu lisible les performances de la mission. En outre, la division artificielle en deux programmes rigidifie la gestion des crédits, qui doit pourtant être réactive en cas de crise affectant la sécurité des populations, et limite les possibilités de redéploiement.

¹⁸⁶ Soit une cotisation employeur totale de 2,42 M€

¹⁸⁷ Le plafond d'emploi du programme comprend environ 2 000 emplois civils, les gendarmes sont logés et non les policiers, les pyramides des grades et des âges ne sont pas les mêmes, les régimes statutaires et indemnités et les modalités d'emploi diffèrent.

2. Le pilotage de la dépense est centré sur la nature des crédits plus que sur la nomenclature par actions. La consommation d'une part importante des crédits est ainsi ventilée en fin d'année entre les actions selon des clés analytiques. De même, seuls 6 indicateurs sur les 14 du PAP sont mobilisés pour le suivi interne de la dépense (disponibilité des renforts aériens pendant la saison des feux, coûts des flottes d'aéronefs, mobilisation des colonnes de renfort, formation et accidentologie des sapeurs pompiers). Bien que les outils de mesure des performances mis en place ne soient pas dénués de lien avec la gestion budgétaire de la mission, leur connexion avec le pilotage des crédits pourrait donc être améliorée, notamment en renforçant l'appréhension des coûts complets.
3. Les difficultés de budgétisation de la masse salariale pour 2007 ont rendu nécessaire l'annulation par voie réglementaire de dotations excédentaires, sans qu'il soit nécessaire de recourir à des mouvements de crédits massifs comme l'année précédente. La masse salariale pour 2008 paraît avoir été mieux calibrée, même si les services gestionnaires ont rencontré des difficultés pour programmer les conséquences des mesures catégorielles prises par le ministère de la **défense** au bénéfice des personnels militaires, faute d'obtenir les informations nécessaires en temps utile.
4. L'évolution des indicateurs montre une amélioration sensible des performances de la mission. Pour le programme 128, les indices de mobilisation des colonnes de renfort sur des risques sévères sont globalement conformes aux prévisions et le nombre d'hectares brûlés faible au regard des conditions climatiques défavorables de l'année 2007. Le taux d'adhésion des SDIS au système *Antares* en cours de déploiement (interopérabilité des communications des acteurs de la sécurité civile) a dépassé les prévisions. L'accidentologie des sapeurs-pompiers en service est plus faible que redouté mais l'attrait de ces personnels pour les formations de l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers demeure inférieur aux objectifs. Pour le programme 161, la disponibilité opérationnelle des avions et hélicoptères s'est améliorée pour s'établir entre 91 et 99 %. Les résultats en matière de coûts par heure de vol sont variables selon les aéronefs, mais dans l'ensemble satisfaisants compte tenu de l'évolution du prix des carburants. La disponibilité des véhicules terrestres de lutte contre les feux de forêts (91 %) a nettement dépassé l'objectif du PAP. La disponibilité des unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile est conforme aux objectifs (78,3 % de l'effectif) et le délai moyen d'intervention du service de déminage sur engins de guerre stable (7,7 jours).

XXVIII - Mission Sécurité sanitaire

(Md€ LFI AE : 0,61 CP : 0,66 ; Crédits ouverts AE : 0,93 CP : 1,09
Exécution AE : 0,86 CP : 1,03 - Effectifs : 5 136 ETPT)

A - L'exécution de la mission

La mission - interministérielle - regroupe deux programmes, qui relèvent l'un du ministère de l'**agriculture** (n° 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, qui bénéficie de 84 % des CP) et l'autre du ministère de la **santé** (n° 228 *Veille et sécurité sanitaires*).

1. La réduction du nombre de BOP déconcentrés du programme 206, que la Cour a recommandée¹⁸⁸, a été opéré en 2008, avec la fusion au niveau régional de BOP antérieurement départementaux.
2. Le programme se caractérise par une sous-consommation des crédits de paiement (89,3 % hors titre 2), liée à une ouverture tardive par décret d'avance, alors même que le dégel de la mise en réserve aurait suffi à faire face à une grande partie des besoins. Toutefois, par manque d'anticipation, plusieurs BOP enregistrent à la fois, en fin d'année, des impayés et des crédits disponibles.
3. Par ailleurs, les AE du programme 206 sont mal maîtrisées, notamment parce que les vétérinaires agissant pour le compte de l'Etat au titre d'interventions de police sanitaire ne communiquent qu'*a posteriori* l'état de leurs dépenses. En outre, la dette de l'Etat vis-à-vis des laboratoires départementaux n'est pas connue avec précision en raison de facturations tardives. Cette situation, qui s'accompagne d'une insuffisance chronique des crédits de LFI, induit des reports de charges en fin d'exercice (de l'ordre de 15 M€).
4. Trois quarts des crédits du programme 228 sont reversés aux agences sanitaires. Ils sont massivement abondés par des fonds de concours et d'importants reports en provenance de l'exercice précédent ; la dotation a ainsi été multipliée par quatre en cours de gestion. Les reports de crédits de l'année 2006 (182,02 M€ en AE et 369,23 M€ en CP) n'ont pas tous été utilisés, sans que les raisons de cette sous-consommation soient explicitées.

¹⁸⁸ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2006, p. 168.

B - Le programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation

Le programme 206 vise à l'amélioration de la qualité sanitaire des productions agricoles et de la santé des consommateurs. Il est le principal financeur de l'agence française de sécurité sanitaire de l'alimentation (AFSSA). Sa démarche de performance est bien engagée mais des améliorations sont encore nécessaires, notamment en ce qui concerne la prise en compte de l'AFSSA. L'exécution 2007 a fait apparaître une sous-consommation liée en partie au manque de visibilité du responsable de programme sur ses crédits disponibles.

1 - La présentation du programme

Le programme a été doté de 500,57 M€en AE et 553,50 M€en CP en LFI pour 2007, soit respectivement 83 et 84 % des crédits de la mission *Sécurité sanitaire*. Son plafond d'emplois était de 5 136 ETPT (effectifs des directions départementales des services vétérinaires). Les agents de l'administration centrale de la direction générale de l'alimentation (DGAL) sont rattachés quant à eux, comme ceux des directions départementales ou régionales de l'agriculture, au programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*.

2 - La démarche de performance

Les cinq objectifs et les sept indicateurs de performances ont été choisis parmi ceux, au nombre de 73, utilisés par la DGAL pour son contrôle de gestion. Ils correspondent aux finalités du programme et sont correctement corrélés aux moyens d'action dont dispose l'administration, celle-ci ayant privilégié des indicateurs sur lesquels l'action des services vétérinaires et des services de protection des végétaux est directe. Plusieurs améliorations significatives sont toutefois nécessaires.

1. L'indicateur des non conformités au regard des bonnes pratiques d'utilisation des produits phytosanitaires répond bien à l'objectif que les conditions de production des végétaux préservent la santé publique et l'environnement. Toutefois, la notion de non conformité n'est pas homogène au sein des services régionaux de protection des végétaux, si bien que l'indicateur doit être retraité manuellement. Cette anomalie devrait être corrigée dès 2008 afin de fiabiliser la mesure et les contrôles.

2. L'action « acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires » porte la subvention pour charges de service public (49 M€ au titre de l'année 2007) versée à l'agence française de sécurité sanitaire de l'alimentation (AFSSA). Ce montant représente le tiers environ des crédits de fonctionnement du programme, les deux tiers du budget annuel de l'agence et la presque totalité des crédits imputés sur l'action. Pourtant, aucun objectif ou indicateur ne permet de mesurer les performances de l'agence. Cette situation devra être corrigée, en s'inspirant par exemple du contrat d'objectifs et de moyens signé avec l'AFSSA, en avril 2007.

Par ailleurs, les fonds que le ministère de l'**Agriculture** verse à l'AFSSA financent, pour 23 M€ des activités de recherche en santé animale qui n'ont parfois pas de lien avec la sécurité alimentaire (pathologie équine, par exemple). Cet état de fait majore artificiellement le montant des crédits destinés à la sécurité sanitaire, alors qu'une partie d'entre eux relève en fait des programmes *Enseignement supérieur et recherche agricoles* et *Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources*, qui portent notamment la subvention à l'INRA.

3. Si l'objectif de réduction des facteurs de risques des maladies transmises par les aliments d'origine animale relève bien de la finalité du programme, le seul indicateur associé (taux d'infection à la *Salmonella enteriditis* de poules pondeuses) peut paraître réducteur par rapport à l'ensemble des facteurs de risque. Un rapport du CIAP de mai 2007 suggérait que soit plutôt prise en considération l'évolution du nombre total de victimes d'intoxications alimentaires. Cette suggestion a été écartée par la DGAL, qui fait valoir que la bactérie précitée est responsable de la moitié des victimes par intoxication alimentaire, alors que l'occurrence des autres intoxications se prête moins à une analyse statistique ; l'administration privilégie dès lors « des indicateurs de portée plus limitée, mais sur l'évolution desquels le responsable de programme a une influence »¹⁸⁹. On peut s'étonner de la modestie de la valeur cible affichée pour 2010 dans le PAP 2008 (3 % d'élevages infectés) alors que la réalisation 2007 s'élève déjà à 2,7 % et que le PAP 2007 prévoyait une cible 2008 à 2 %. La DGAL explique cette dégradation par le renforcement de l'effort de contrôle.

4. L'indicateur du taux d'influence de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB), qui est rattaché à l'objectif d'améliorer et de préserver l'état sanitaire du cheptel, pose un problème similaire. En effet, l'état sanitaire du cheptel ne se limite pas à la seule survenance de l'ESB : ainsi, en 2007, la fièvre catarrhale ovine a plus durement touché les élevages, ce qui a nécessité l'ouverture de crédits complémentaires par

¹⁸⁹ Réponse du DGAL au rapport du CIAP, avril 2007.

décret d'avance, sans que les actions ainsi financées soient appréhendées par les indicateurs du programme. De surcroît, la signification de l'indicateur sur l'ESB semble désormais limitée¹⁹⁰. Il devrait être complété par un indicateur lié aux crises sanitaires plus prégnantes.

5. Plusieurs indicateurs sont en retrait par rapport aux prévisions de l'année 2007. Par exemple, le taux de services déconcentrés ayant été soumis à une évaluation favorable au regard de la norme qualité en vigueur pour les organismes d'inspection est de 61,6 % pour une prévision de 69 % et une cible 2008 de 100 %. Cet écart s'explique par des retards dans l'audit des sites déconcentrés. Pour sa part, l'indicateur du nombre des élevages ne respectant pas les normes de santé publique vétérinaires sur la traçabilité des bovins (12,6 % pour une prévision inférieure à 12 % et une cible de 10 % en 2010) souffre du fort taux d'anomalie (49 %) dans les DOM, où l'identification des cheptels est jugée « défaillante » par la DGAL elle-même.

6. 53 % des CP du programme concernent les dépenses de personnel des directions départementales des services vétérinaires. Aucun indicateur n'en retrace pourtant l'utilisation. Cette carence devrait être partiellement corrigée en 2009, par l'ajout d'un nouvel indicateur du coût unitaire d'une inspection, dont le caractère significatif devra être évalué.

7. La suppression en 2008 de l'action retraçant les contrôles des rejets environnementaux des abattoirs et de certains établissements agro-alimentaires effectués pour le ministère du **développement durable**, et le regroupement des moyens sur un seul programme de ce ministère, ont mis fin à une incohérence de l'architecture budgétaire antérieure.

3 - La qualité de la gestion budgétaire

La gestion des crédits ouverts au titre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation souffre de plusieurs lacunes.

Le responsable du programme ne dispose pas toujours des informations sur l'exécution budgétaire pour réaffecter les crédits vers les actions les plus prioritaires. En effet, contrairement à la majorité des autres interventions du ministère de l'**agriculture**, celles du programme 206 sont entièrement gérées par les services déconcentrés. Si ce choix se justifie par le caractère essentiellement local des actions mises en œuvre, il s'est traduit néanmoins par la création d'un très grand nombre de BOP,

¹⁹⁰ Le RAP pour 2007 admet que la réduction de l'incidence de l'ESB, qui se confirme depuis 2005, reste d'une interprétation fragile. À compter de 2008, la mesure de l'incidence de l'ESB se double opportunément d'une mesure du coût unitaire de la surveillance épidémiologique de la maladie.

ce qui a pour effet de compliquer la gestion. Une première simplification a été réalisée en 2008, avec la remontée des BOP au niveau régional.

Par ailleurs, la gestion budgétaire est marquée par des défaillances dans le suivi des dépenses et l'articulation entre services centraux et unités déconcentrées. Les retards pris par les directions départementales dans le traitement des dossiers d'indemnisation des conséquences de la fièvre catarrhale ovine ont entraîné une sous-consommation des crédits ouverts à cet effet (à hauteur de 14,9 M€) sans que l'administration centrale dispose des moyens de connaître l'évolution des dépenses et de prendre d'éventuelles mesures correctrices.

Enfin, la nature des interventions de police sanitaire constitue une contrainte supplémentaire au regard des impératifs de gestion. En effet, certains engagements ne peuvent être connus qu'*a posteriori* : c'est le cas des prélèvements réalisés d'office par les vétérinaires qui, lors de visites de routine, suspectent la présence d'une maladie dont la déclaration ou le suivi sont obligatoires et qui sont transmis pour analyse à des laboratoires. L'administration étudie la mise en œuvre de procédures permettant le suivi en temps réel de ces interventions.

XXIX - Mission Solidarité et intégration

(Md€ LFI AE : 12,21 CP : 12,17 ; Crédits ouverts AE et CP : 13,04
Exécution AE : 12,93 CP : 12,91 - Effectifs : 15 134 ETPT

A - L'exécution de la mission

La mission - à caractère interministériel - dépend à la fois du ministère de l'**emploi, de la cohésion sociale et du logement**, et du ministère de la **santé et des solidarités**. Elle comporte six programmes, qui retracent les actions conduites dans les domaines sanitaire et social et un programme sur lequel sont imputés les crédits de personnel et de fonctionnement.

1. L'architecture budgétaire, calquée sur une organisation administrative éclatée, est complexe, les programmes se déclinant en 165 BOP. En outre, 87 % des BOP et 97 % des UO relèvent de services déconcentrés, ce qui ne facilite pas le pilotage de la mission.
2. Les crédits d'intervention (10,7 Md€ en CP en LFI 2007), qui couvrent, pour l'essentiel, des dépenses obligatoires, représentent 88,2 % du total des crédits. De fait, la marge de manœuvre des responsables de programme est presque inexistante, ce qui ne permet pas de tirer partie des éléments de souplesse introduits par la LOLF (globalisation et fongibilité des crédits).

3. S'agissant de la programmation budgétaire, la justification au premier euro des crédits demandés tarde à être mise en œuvre et la détermination du niveau des crédits continue de relever d'arbitrages qui ne prennent que partiellement en compte les besoins avérés.

La gestion des moyens est marquée par la sous-budgétisation, en LFI, des crédits nécessaires au financement de nombreux dispositifs sociaux et l'insuffisance chronique qui caractérise la mission est aggravée par l'application de la réserve de précaution à des dépenses obligatoires. Cet état de fait explique l'incapacité des responsables de programme à assurer un véritable pilotage de l'exécution budgétaire ; il est à l'origine de retards de versement aux partenaires locaux de l'Etat et, dans certains cas, aux bénéficiaires finaux ; dès lors, les crédits ouverts, en AE comme en CP, ne reflètent pas la réalité des charges de l'exercice considéré et des dettes non financières se constituent ainsi, qui s'ajoutent de fait à la dette financière de l'Etat.

L'Etat a décidé d'apurer ses dettes à l'égard de la Sécurité sociale au 31 décembre 2006, sur un certain nombre de dispositifs relevant de la mission **Solidarité et intégration** (API, AAH, AME et ASI) pour un montant de 1,55 Md€. Dans la même préoccupation, il a été procédé à des ouvertures importantes de crédits en loi de finances rectificative pour limiter la reconstitution de ces dettes. Toutefois, à fin 2007, le montant des dettes de l'Etat vis-à-vis des organismes de sécurité sociale, pour les dispositifs d'intervention relevant de la mission **Solidarité et intégration**, s'élevait à 294,60 M€.

B - Programme Egalité entre les hommes et les femmes

Plus petit programme de l'Etat, le programme 137, Egalité entre les hommes et les femmes, intégré à la mission Solidarité et intégration, ne permet ni de regrouper tous les moyens d'intervention en faveur de cette politique, ni une réelle fongibilité des crédits.

Outre que le service n'est pas en mesure d'effectuer une analyse du coût des mesures engagées, les objectifs et indicateurs attachés au programme sont peu significatifs (actions sans objectifs mobilisant de très faibles crédits, actions ne rendant compte que d'une faible part des crédits consommés, objectifs dont la réalisation dépend très indirectement de l'action du service, indicateurs non ou épisodiquement renseignés). De plus, les outils de pilotage des 61 unités opérationnelles n'ont pas encore été mis en place.

1 - La présentation du programme

Le programme est géré par le Service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE). A l'issue du contrôle auquel elle a procédé de cet organisme sous tutelle du ministère chargé des droits des femmes, la Cour a estimé que sa situation incitait, pour le moins, à repenser les modalités d'organisation et d'intervention de l'Etat dans ce domaine¹⁹¹.

Plus petit programme du budget de l'Etat, il est rattaché à la mission *Solidarité et intégration*, dont il représente 0,24 % des crédits (CP) et 1,33 % des emplois. Il est le seul à disposer d'un plafond d'emplois, d'une masse salariale et de crédits de fonctionnement (en sont exclus les crédits d'études et de communication). Toutefois, la presque totalité des interventions en faveur de cette politique publique prend la forme de dépenses fiscales¹⁹², pour un montant évalué à 4,53 Md€. On doit s'interroger, au-delà des seules préoccupations d'affichage, sur la justification du maintien du programme.

2 - La qualité de la gestion budgétaire

a) Le pilotage du programme

Les marges de manœuvre liées à la globalisation et à la fongibilité des crédits ont permis aux responsables d'UO de ventiler les crédits par action en fonction des orientations rappelées aux préfets et au réseau déconcentré du SDFE et de la programmation régionale.

Le suivi de la consommation des crédits au niveau local est assuré, comme dans les autres administrations, par l'info-centre interministériel INDIA mais, en l'absence de système d'information ministériel relié aux outils interministériels (Accord, NDL, INDIA) permettant d'automatiser la production, la consolidation et la gestion de ces données, celles-ci ne sont centralisées que sous la forme de tableurs.

Ce suivi et une gestion appropriée des sources exceptionnelles de financement du plan violences (fonds interministériel de prévention de la délinquance) ont toutefois permis au service de supporter sans incidences majeures les mises en réserve de crédits opérées en 2007.

¹⁹¹ Rapport public annuel de janvier 2008, p. 483.

¹⁹² Crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants ; réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile ; diverses exonérations, notamment l'emploi d'une assistante maternelle agréée ; allocation de garde d'enfant à domicile et prestation d'accueil du jeune enfant ; crédit d'impôt famille ; exonération sous condition de ressources des rémunérations versées par les particuliers aux salariés à domicile et aux assistantes maternelles.

b) La gestion budgétaire

Le programme est constitué d'un BOP unique, mais il est lui-même subdivisé en 61 unités opérationnelles, ce qui rend la gestion particulièrement complexe pour des crédits de faible montant et nécessite, vis-à-vis du réseau déconcentré, la mise en place d'outils de pilotage encore inexistants.

La mise en œuvre de la fongibilité des crédits (au sein du titre 6 sur les crédits régionaux, entre les titres 3 et 6 au niveau du BOP, du titre 2 vers les titres 3 et 6 pour le programme) a permis de financer plusieurs opérations pour lesquelles aucun crédit n'avait été ouvert en LFI, par exemple la lutte contre les violences au sein du couple.

Il en est résulté une hausse de 3 % en AE et de 2 % en CP des dépenses de fonctionnement, au titre notamment du remboursement de la mise à disposition de personnels jusqu'alors pris en charge par leur ministère d'origine. Le service affirme que les crédits, notamment d'intervention, font l'objet d'une justification au premier euro, mais il n'est pas en mesure de produire les éléments constitutifs des coûts.

L'analyse de l'exécution fait apparaître que deux facteurs ont concouru à réduire les subventions aux associations ; d'une part, les mesures de régulation budgétaire ont conduit à diminuer certaines dépenses, notamment ces subventions, pour assurer le financement de charges nouvelles ; d'autre part, le caractère prioritaire du financement des contrats de mixité dans la perspective de la conférence sur l'égalité professionnelle et salariale de novembre 2007 a justifié que des crédits affectés au financement des associations soient redéployés en ce sens.

c) La mesure des résultats et le calcul des coûts

Le service responsable ne peut effectuer une analyse du coût des mesures engagées et reporte celle-ci à la mise en place d'un système d'informations physico-financières relié au dispositif budgétaire et comptable interministériel, qui dépend lui-même de la disponibilité de la future application Chorus. Dans l'attente, il exploite les données issues des outils interministériels et celles établies par son réseau déconcentré.

En ce qui concerne les dépenses de personnel, les données de l'exécution budgétaire n'intègrent pas les agents mis à disposition du SDFE, notamment ceux qui occupent les emplois fonctionnels (délégues régionales et chargées de mission départementales).

Les objectifs et indicateurs attachés au programme sont peu significatifs. Certaines actions (« accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision », « articulation des temps de vie ») ne sont assorties d'aucun objectif et ne mobilisent que des crédits symboliques (0,54 M€ et 0,24 M€). D'autres indicateurs (par exemple au titre des actions « égalité professionnelle » et « égalité en droit et en dignité ») ne rendent compte que très partiellement des politiques conduites.

De plus, la réalisation de certains objectifs ne peut pas, ou seulement dans une faible mesure, être imputée à l'action du service ou de son réseau. En témoignent les indicateurs retenus notamment au titre de l'action « égalité professionnelle » (accords d'entreprise ou de branche concourant à la réduction des inégalités hommes/femmes, amélioration des conditions de travail des femmes). Il en va de même pour l'indicateur national donnant la part des filles parmi les élèves des terminales scientifiques et technologiques dans les lycées, avec pour indicateur associé le nombre de candidatures féminines au Prix de la vocation scientifique et technique. Faute de pouvoir mesurer l'impact des quelque 600 prix accordés en 2007, cet indicateur reflète, au mieux, le volontarisme de certains chefs d'établissement. Le service admet que l'indicateur relatif aux centres d'information sur les droits des femmes et des familles (fondé sur le calcul d'un coût moyen par personne accueillie) est inadapté. Pour sa part, celui relatif au taux de réponse des permanences téléphoniques nationales, assurées par des associations, ne dépend que très indirectement de l'action du service.

S'agissant de l'interprétation des indicateurs disponibles, plusieurs s'appuient sur des données anciennes (2004) alors que d'autres mesures ne sont possibles que tous les quatre ans. Par ailleurs, les variations de certains indicateurs sont si minimes qu'il est délicat d'en tirer des conclusions significatives (proportion de filles admises en terminale S, proportion d'accords de branche et d'entreprise). Outre que l'indicateur relatif à la création ou à la reprise d'entreprises par des femmes n'a pas encore été établi, il serait illusoire de conclure que l'aide apportée (d'un peu plus de 300 € en moyenne) au titre du fonds de garantie pour la création, la reprise ou le développement d'entreprises à l'initiative des femmes (FGIF) puisse avoir un caractère déterminant dans leur décision.

XXX - Mission Sport, jeunesse et vie associative

(Md€) LFI AE : 0,76 ; CP : 0,78 ; Crédits ouverts AE et CP : 0,78
Exécution AE : 0,75 ; CP : 0,76 - Effectifs : 7 292 ETPT

A - L'exécution de la mission

1. La mission figure toujours parmi les plus petites de l'architecture budgétaire (moins de 0,3 % du budget général). Néanmoins, les enjeux qui s'y attachent dépassent largement le montant des crédits qui y sont ouverts, une majorité des interventions étant d'ailleurs financée sous forme de dépenses fiscales. Ceci est particulièrement marquant pour le programme 163 *Jeunesse et vie associative* (dotation de LFI 2008 = 124,5 M€; dépenses fiscales prévues en 2008 = 1 230 M€).
2. La mission a connu en 2007 une stabilité de ses crédits après une hausse consécutive à une mesure de périmètre, une partie des crédits de l'ancien fonds national pour le développement du sport (FNDS) ayant été budgétisée en 2006. Par ailleurs, les annulations de crédits opérées dans le cadre de la régulation budgétaire (4 % de la dotation pour le programme 163) sont restées dans les limites de celles appliquées en 2006. Le budget se caractérise par la très forte prédominance des charges d'intervention (93 % des dépenses).
3. En termes d'organisation et de pilotage budgétaire, les crédits de titre 2 sont regroupés sur un programme unique, ce qui ôte aux responsables des autres programmes le bénéfice de la fongibilité des crédits, qui est - *de facto* - limitée à des mesures techniques.
Par ailleurs, l'architecture budgétaire retenue surpondère le nombre de BOP et UO de cette mission par rapport à ceux du budget de l'Etat (3,82 % du nombre total des BOP).
4. Le nombre des objectifs et indicateurs a été stabilisé. S'ils n'étaient pas tous renseignés dans le PAP 2007, c'est désormais chose faite, à une exception près, dans le PAP pour 2008. Cependant, aucun indicateur pertinent n'a encore été défini pour mesurer les résultats du programme 163 précité ; le fait que les moyens budgétaires prennent la forme de subventions à divers organismes chargés de les allouer aux actions conduites dans le secteur ne doit pas dispenser de mesurer l'efficacité des actions subventionnées.

5. La mise en œuvre et l'utilisation des systèmes d'information dédiés à la mesure des performances ont progressé mais demeurent perfectibles car, notamment, les outils prévisionnels y sont toujours insuffisants. Le déploiement d'un nouvel outil de gestion de la masse salariale devant en principe être achevé en 2008, on peut en attendre une amélioration du suivi des moyens de la mission.

B - Le programme Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative

*Le programme assure le pilotage et la gestion des moyens communs aux deux programmes opérationnels de la mission (*Sport et Jeunesse et vie associative*). Le fait qu'il regroupe l'ensemble des crédits de personnel explique son hypertrophie par rapport aux deux autres programmes et l'impossibilité de recourir au mécanisme de la fongibilité des crédits pour la mise en œuvre des actions de la mission. En dépit des modifications apportées en 2007 pour mieux retracer l'efficience du programme, les indicateurs de performances ne reflètent qu'en partie les enjeux qui s'attachent au pilotage de la politique du sport.*

1 - La présentation du programme

Le programme 210 assure le pilotage et la gestion des moyens communs aux deux programmes opérationnels de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*. Sa finalité est de leur offrir « *les meilleures prestations (...) en termes de qualité et d'efficience* »¹⁹³.

Il est placé sous la responsabilité du directeur des ressources humaines, de l'administration et de la coordination générale, qui fait également fonction de secrétaire général pour le secteur jeunesse et sports. Il a été doté en 2007 de 435,37 M€en AE et de 439,18 M€en CP (dont près de 90 % sur le titre 2).

Les cinq actions du programme n'ont pas connu d'évolution dans la période récente, hormis la création en 2007, puis la suppression en 2008, d'une action visant à refléter la contribution de la mission aux exonérations de charges sociales sur la rémunération du droit à l'image des sportifs professionnels. Celle-ci, rattachée au programme *Sport* à partir de 2008, n'avait effectivement pas sa place dans le programme 210.

Au plan local, l'architecture du programme est assise sur 26 BOP régionaux (correspondant aux 26 directions régionales et d'outre-mer), chacun d'eux se subdivisant en autant d'UO qu'il y a de directions

¹⁹³ Projet annuel de performances de 2008.

départementales. Enfin, le BOP « administration centrale » compte douze UO, ce qui est beaucoup au regard des enjeux budgétaires. En dépit des inconvénients de cette organisation, elle a été maintenue en 2008 dans l'attente des conclusions de la revue générale des politiques publiques.

Le programme regroupe l'intégralité des crédits de titre 2 de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, ce qui explique son poids (près de 56 % des crédits) et le fait que les programmes opérationnels *Jeunesse et vie associative* et *Sport* soient majoritairement dotés de crédits d'intervention (respectivement à 93 et 68 % en LFI 2007).

Cette architecture aboutit à un découpage entre actions très déséquilibré. C'est ainsi que, parmi les trois actions propres au programme, celle qui supporte les dotations de personnel représente 34,5 % des crédits, tandis que celle qui retrace les moyens consacrés aux recrutements, à la formation et à l'action sociale ne dépasse pas 1,2 %. Il en résulte une forte rigidité des dépenses, qui rend inopérant le recours à la fongibilité des crédits.

2 - La qualité de la gestion budgétaire

Le programme compte trois objectifs (cinq en 2006), qui correspondent à ses principales missions : gestion du personnel, organisation du réseau des établissements et fonctionnement des services.

Le dispositif de mesure des performances a connu depuis 2006 plusieurs évolutions significatives. Le nombre des indicateurs a été porté de dix à onze (deux suppressions et trois créations), tandis que celui des sous-indicateurs est passé de 11 en 2007 à 18 en 2008. Ces adaptations n'ont cependant pas conduit les services à s'approprier le nouveau dispositif pour la préparation du budget, bien que certains nouveaux indicateurs (relatifs notamment à la dématérialisation des procédures et au fonctionnement) aient été utilisés pour analyser la dépense et programmer les crédits. Toutefois, tous les indicateurs associés au PLF 2008 sont renseignés et assortis d'objectifs chiffrés.

Ces évolutions traduisent la volonté du responsable du programme de mieux mettre en évidence la mesure de l'efficience et la maîtrise des coûts de fonctionnement. Cependant, certains indicateurs sont sujets à caution. Celui qui rapporte le nombre des gestionnaires de personnel aux effectifs ne recouvre pas des données homogènes, la gestion d'une partie des agents (plus de 20 % des effectifs) étant partagée avec le programme *Sports*. De même, l'indicateur d'*« efficience bureautique »* ne peut être interprété sans le recours à des données externes, tel l'état du parc informatique. Enfin, le nouvel indicateur du taux d'occupation des locaux ne reflète pas les performances du programme, mais seulement le niveau

d'utilisation des surfaces. En revanche, l'indicateur du coût complet d'occupation des locaux par agent présente l'intérêt de fournir un état consolidé des coûts (loyers, entretien, gardiennage, fluides) des locaux utilisés par le ministère. Il met en évidence, pour 2007, un rapport de 1 à 13 entre les coûts de l'administration centrale (23 170 €) et ceux des services déconcentrés (1 668 €).

3 - La mesure des résultats et l'analyse des coûts

Le ministère a progressé dans la mise en place d'une organisation appropriée à l'exercice du contrôle de gestion. Une cellule dédiée au contrôle de gestion inter-programmes a été créée pour l'ensemble de la mission. Cependant, le contrôle de gestion demeure embryonnaire, notamment dans les services déconcentrés.

Le regroupement des crédits de titre 2 a conduit le responsable de programme à porter une attention particulière à la comptabilité d'analyse des coûts. Des clefs de répartition ont été définies à l'issue d'enquêtes spécifiques pour évaluer la répartition des temps de travail par programme et par action. Les crédits de la fonction soutien sont intégralement déversés sur les deux programmes opérationnels (respectivement 68 et 32 % pour les programmes *Sport* et *Jeunesse et vie associative*). Au terme de cette ventilation analytique, les dotations des programmes 219 et 163 ont été majorées de près de 330 et 110 M€, les portant ainsi à 532 et 236 M€.

4 - Perspectives

L'année 2007 a été marquée par le rattachement de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* au ministère de la **santé, de la jeunesse et des sports**. Cette évolution pourrait ouvrir des perspectives de rapprochement, voire d'intégration des fonctions support communes aux missions relevant du ministère. Mais le regroupement de l'ensemble des crédits de personnel sur le programme 210 rend malaisée une telle adaptation. Le CIAP avait préconisé¹⁹⁴ de regrouper les trois programmes actuels en un seul, qui prendrait appui sur le programme *Sport* et comporterait sept actions, chacune intégrant notamment ses propres dépenses de personnel. Le regroupement des secteurs « santé » et « sport, jeunesse et vie associative » au sein d'un même ministère n'a cependant jusqu'ici modifié ni les responsabilités, ni le périmètre des compétences du responsable de programme.

¹⁹⁴ Rapport d'audit n° 2007- R 63-01 – juin 2007

XXXI - Mission Stratégie économique et pilotage des finances publiques

(Md€) LFI AE : 0,81 CP : 0,86 ; Crédits ouverts AE : 1,12 CP : 0,91
Exécution AE : 0,97 CP : 0,83 - Effectifs : 7 801 ETPT

1. La mission, renommée *Pilotage de l'économie française* dans le PLF 2008, présentait en 2007 les mêmes caractéristiques que l'année précédente : l'un des programmes rassemblait, sans logique véritable, cinq services centraux et directions d'état-major très divers (direction générale de la modernisation de l'État, direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), direction du budget, direction de la législation fiscale (DLF), Agence pour l'informatique financière de l'État). En 2008, elle regroupe en deux programmes les outils nécessaires à l'exécutif pour mesurer et analyser l'activité économique (INSEE) et pour concevoir et mettre en œuvre les politiques économique et financière (DGTPE, DLF, réseau des missions économiques et délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle).

Les priorités ne sont pas définies au niveau de la mission, mais celles des programmes qui la composent désormais - 220 *Statistiques et études économiques* et 305 *Politique économique et de l'emploi* - témoignent d'une meilleure cohérence que par le passé.

2. S'agissant des services jusqu'alors rattachés à la mission mais qui contribuent à la bonne marche générale de l'administration, ils ont été inclus dans la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Cette mesure appelle deux commentaires.

D'une part, la réorganisation de la mission suit la séparation des ministères de tutelle. Sans préjuger de la pérennité de cette architecture, la mission, qui relève désormais du ministère de l'**économie**, ne contient pas, en dépit de son nouvel intitulé, tous les outils de pilotage de l'économie française, dont une partie est désormais rattachée à la mission précitée.

D'autre part, les systèmes d'information financière ne sont pas regroupés sur un programme unique et ne font donc toujours pas l'objet d'une politique cohérente : l'AIFE et l'Opérateur national de paye sont rattachés au programme 221, mais les directions des ministères chargés de l'**économie** et du **budget** ont développé d'autres outils pour accompagner la LOLF ou pallier les déficiences de ceux qui existent. La conduite des systèmes d'information en est désordonnée et leur coût global ne peut être appréhendé.

3. L'exécution budgétaire en 2007 a confirmé l'effectivité du pouvoir d'arbitrage des responsables de programme. En dépit du partage des fonctions de pilotage entre cinq services distincts, et peu articulés, qui laissait craindre des rigidités, le responsable du programme 221 a pu mobiliser les moyens en crédits, mais aussi en emplois, propres à pourvoir aux besoins nouveaux apparus en cours d'exercice, par exemple au titre de la sous-évaluation chronique de la rémunération des prestations de la Banque de France (27,5 M€en 2007).
4. Le programme comporte des dépenses fiscales (réductions d'impôts), encore mal évaluées (l'estimation pour 2007 est passée de 465 M€au moment du vote de la LFI à 790 M€en fin d'année) et dont l'impact et l'efficacité n'ont pas été évalués.
5. Pour la démarche de performance, les indicateurs de l'INSEE rendent bien compte de ses principales missions mais, en 2007 encore, les objectifs et indicateurs du programme *Stratégie économique et financière et réforme de l'État* ne reflétaient que très partiellement ses finalités. Ainsi, la direction du budget s'est dotée en 2007 d'un indicateur qui ne mesure pas ses propres résultats dans les deux rôles principaux que lui attribue le PAP : le financement soutenable des politiques publiques et l'amélioration de l'efficacité des dépenses.

XXXII - Mission Transports

(Md€ LFI AE : 8,86 CP : 8,78 ; Crédits ouverts AE : 13,09 CP : 11,00 Exécution AE : 10,02 CP : 10,21 - Effectifs : 90 717 ETPT

A - L'exécution de la mission

1. La mission a été intégrée, en LFI pour 2008, dans la mission *Ecologie, développement et aménagement durables*. L'effort pour favoriser la transversalité des politiques doit être poursuivi, sans exclure un regroupement des différents modes de transport dans un programme unique. Le choix de concentrer les dépenses de personnel dans le seul programme 217 *Soutien et pilotage des politiques de l'équipement*, s'il a fait la preuve de son efficacité, n'est pas conforme à la logique de responsabilisation des responsables de programme voulue par la loi ; cette organisation a été confirmée dans la nouvelle mission à partir de 2008. Compte tenu des difficultés de pilotage d'une mission contenant douze programmes d'ampleur inégale (de 63 à 2 000 M€), leur nombre devrait être réduit.

Le ministère a cependant pu, depuis trois ans, mener à bien une refonte profonde de ses structures, centrales et déconcentrées, et préparer le transfert aux départements de près de 27 000 agents.

2. Les moyens de la mission continuent d'enregistrer en cours de gestion des évolutions significatives, de sens contraires, notamment par suite du rattachement ou du report de fonds de concours. Ce fut surtout le cas en 2007 des programmes 226 *Transport terrestres et maritimes* et 173 *Passifs financiers ferroviaires*.
Si ceux de l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF) paraissent bien identifiés, le suivi des fonds de concours et des reports de fonds de concours reste insatisfaisant. L'effort de toilettage des fonds de concours et des attributions de produits doit être poursuivi plus vigoureusement.
3. Le suivi des crédits autres que de personnel est malaisé, les systèmes d'information ne permettant pas, en cours d'année, de distinguer entre les titres. Pour la même raison, le suivi des AE et des reports d'AE (2,9 Md€ à fin 2007) est encore défaillant, un volume important d'AE affectées non engagées en fin d'année étant automatiquement reporté, sur un fondement juridique au demeurant fragile, la LOLF ne prévoyant pas un tel report. Il en résulte un décalage significatif entre les AE affectées et les AE engagées dans l'année.
4. Cet état de fait n'est probablement pas sans incidence sur l'AFITF, premier contributeur de ces fonds de concours, dont la situation est pourtant très tendue. L'agence a supporté des transferts de charges du budget général, en particulier le financement des contrats de plan Etat-régions. De ce fait, son équilibre financier est compromis, la croissance de ses engagements étant plus rapide que celle de ses ressources. L'AFITF a majoritairement financé, comme en 2006, des opérations routières, alors qu'elle a pour mission d'opérer un transfert financier de la route vers les autres modes de transport.
5. Les dépenses d'intervention de la mission restent marquées par une grande inertie, liée au poids des engagements de l'Etat vis-à-vis de la SNCF et de RFF, et à l'équilibre financier complexe du système ferroviaire français.

B - Le programme Passifs financiers ferroviaires

Le programme 173 retrace les concours de l'Etat (1,3 Md€ en LFI 2007) au remboursement de la dette héritée de la SNCF, portée par RFF et, jusqu'à sa reprise par l'Etat en 2007, par le SAAD. La démarche de performance, centrée sur le coût de cette dette, ne permet pas d'expliquer l'évolution préoccupante de son montant qui, pour partie, résulte de décisions de l'Etat.

Pour redynamiser le transport ferroviaire en Europe, la directive du 29 juillet 1991 permettait le recours par les Etats membres à des mécanismes « adéquats » pour contribuer au désendettement des opérateurs historiques. Contrairement à la solution retenue en Allemagne, l'Etat n'a pas repris directement la dette de la SNCF, alourdie par le coût des lignes à grande vitesse et l'accumulation des déficits d'exploitation. Deux mécanismes *ad hoc* ont été successivement mis en œuvre : en 1991, 5,8 Md€ ont été cantonnés dans un service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) distinct du bilan de la SNCF, de nouveau abondé en 1997 (4,3 Md€) et 1999 (0,6 Md€) ; en 1997, en créant Réseau ferré de France (RFF), l'Etat lui a transféré 20,5 Md€ de dettes de la SNCF en contrepartie de la propriété des infrastructures ferroviaires. Fin 2007, la dette du SAAD atteignait 8 Md€ celle de RFF 27,9 Md€

La Cour a plusieurs fois critiqué¹⁹⁵ ces déconsolidations totales ou partielles de dettes qui, bien que principalement amorties par l'Etat, ne sont pas intégrées dans la dette publique au sens du Traité de Maastricht. Par la loi de finances rectificative pour 2007 et pour se conformer à une décision d'Eurostat, l'Etat a repris la dette du SAAD, donnant ainsi satisfaction à l'une des recommandations de la Cour.

1 - La présentation du programme

Le programme 173 identifie dans le budget général les concours de l'Etat à l'amortissement des dettes du SAAD et de RFF, qui font chacun l'objet d'une action, dotée respectivement, au PLF 2007, de 627,2 et 730 M€. La reprise de la dette du SAAD réduit le programme à une seule action en 2008, mais sa suppression au profit d'une globalisation des concours publics à RFF¹⁹⁶, dont l'éventualité est à l'étude, réduirait la visibilité sur la dette ferroviaire amortie par l'Etat.

¹⁹⁵ En dernier lieu, *Situation et perspectives des finances publiques* – juin 2007, p. 9.

¹⁹⁶ RFF bénéficie d'autres subventions budgétaires : la contribution aux charges d'infrastructures (0,73 Md€ au PLF 2008) et la subvention de régénération (1,06 Md€). Le montant total des concours de l'Etat et de l'AFITF au secteur ferroviaire atteint 6,2 Md€ en 2008.

Le responsable du programme est le directeur général de la mer et des transports (DGMT) du ministère de l'**écologie, du développement et de l'aménagement durables**, qui exerce aussi la tutelle technique sur la SNCF et RFF. La gestion du programme est simple car il ne comporte aucun crédit de personnel, de fonctionnement ou d'investissement.

Le montant de la subvention au SAAD, stable jusqu'en 2005 (677 M€), a subi l'érosion de l'inflation puis, ramené à 627 M€ en 2006 et 2007, les effets de la contrainte budgétaire, affaiblissant d'autant sa capacité d'amortissement.

Jusqu'en 2003, l'Etat compensait l'insuffisance des ressources propres de RFF par des dotations en capital alimentées par les privatisations, mais ces dotations n'ont pas été à la hauteur des besoins (elles ont même été nulles en 2003), de sorte que la dette de RFF a rapidement augmenté. Cette situation et la décision d'Eurostat de requalifier les dotations en capital en dépenses budgétaires ont conduit l'Etat, en 2004, à définir un nouveau cadrage financier reposant sur la création de deux subventions budgétaires, l'une pour les travaux de régénération du réseau (900 M€), l'autre pour le désendettement (800 M€). Cette dernière devait permettre d'amortir en 25 ans la dette excédant les capacités de remboursement de RFF, dite « dette non amortissable », tandis que les péages et les cessions de biens devaient couvrir le solde de la dette héritée de la SNCF, ainsi que le coût des projets de développement. Dès 2006, cependant, suite à un audit du réseau ferroviaire, 70 M€ ont été réalloués par la loi du désendettement à la régénération. Depuis lors, un plan de modernisation du réseau a été élaboré pour la période 2006-2010, mais son financement reste conditionné par les réformes des péages, les gains de productivité de la SNCF et l'augmentation des cessions de biens de RFF.

Dans le pilotage de RFF, la rigueur financière n'est pas toujours privilégiée. L'ampleur de la dette publique peut conduire l'Etat à lui imposer des décisions d'investissement (projets de lignes à grande vitesse insuffisamment rentables, par exemple) sans alourdissement immédiat de la dette publique. Mais ces décisions ne sont indolores pour l'Etat qu'en apparence et dans l'immédiat car, par le jeu des subventions budgétaires, c'est bien lui qui devra en assurer *in fine* l'amortissement.

2 - La démarche de performance du programme

La compatibilité du programme avec la démarche de performance ne va pas de soi car le responsable de programme, cantonné dans un rôle de suivi, n'a que marginalement la capacité d'influer sur la gestion de leur dette par RFF et la SNCF et sur leurs résultats. Cette situation peut expliquer la lenteur avec laquelle émergent des indicateurs de performances, dans le cadre du dialogue avec les parlementaires, et leur caractère encore incomplet : ils sont, en effet, centrés sur la qualité de la gestion de la dette ferroviaire, quand les enjeux pour l'Etat s'attachent principalement à la qualité de son pilotage.

La LFI pour 2006 n'était assortie d'aucun indicateur. La loi de finances pour 2007 a introduit un indicateur de coût moyen des deux dettes¹⁹⁷, complété dans le PLF pour 2008 par la mention de l'écart des coûts de financement des deux EPIC et de l'Etat. Ces indicateurs répondent à une préoccupation légitime de l'Etat, qui cherche à mesurer les performances de ses « gestionnaires de passif » et à évaluer le surcoût de la déconsolidation, mais ils n'en ont pas moins plusieurs défauts. Les performances dépendent d'abord des conditions que les deux EPIC rencontrent sur les marchés financiers, elles-mêmes déterminées par leur notation qui, paradoxalement, sera d'autant meilleure que leur fragilité entretiendra leur dépendance vis-à-vis de l'Etat. En outre, la poursuite de l'objectif de réduction du coût de la dette pourrait conduire les deux EPIC à prendre des risques supplémentaires pour diminuer leur taux de charge, au détriment des intérêts de long terme de l'Etat. De même, les indicateurs de coût contreviennent au principe selon lequel l'objectif doit pouvoir être atteint avec les moyens du programme (la qualité de la gestion de la dette ne dépend pas du montant de la subvention). Enfin, le responsable du programme ne dispose pas des moyens d'infléchir les pratiques des deux EPIC, sinon à la marge lors de l'adoption par les conseils d'administration des cadres de gestion du passif.

Les indicateurs de coûts ont dès lors un caractère plus informatif qu'opérationnel. Ils pourraient être utilement complétés par un indicateur de qualité du pilotage de la dette de type « horizon d'amortissement », qui serait d'autant plus utile pour RFF que la part de sa dette amortie par l'Etat, contrairement à celle du SAAD, n'est pas cantonnée. En effet, le cadrage de 2004 distinguait pour RFF la dette souscrite pour des projets supposés rentables et la dette héritée de la SNCF puis, au sein de cette dernière, entre une part que les ressources propres de RFF lui

¹⁹⁷ Le taux de charge est égal au montant des frais et charges financiers à long terme rapporté au montant moyen de la dette.

permettraient de rembourser et une part dont le service incomberait *de facto* à l'Etat (évaluée à 11,8 Md€en 2004).

C'est à l'évolution de cette dernière que l'Etat devrait s'attacher, car elle détermine la durée pendant laquelle le budget général sera sollicité pour les besoins du désendettement de RFF. Pour l'heure, seule figure dans le PAP une courte mention à ce sujet : à subvention constante, la dette couverte par l'Etat ne serait plus amortie qu'en 2046, alors que le cadrage initial postulait 2028. Cette contrainte accrue, qui réduit les marges de manœuvre, n'est pas expliquée dans les documents budgétaires. Outre la réduction de la subvention, elle tient surtout à l'insuffisante capacité de RFF à dégager des ressources, sous l'effet en particulier de décisions de l'Etat sur le niveau des péages et la cession des biens ferroviaires, ainsi que la diminution de la contribution budgétaire aux charges d'infrastructures ou la cession de ses biens. Un indicateur du rythme d'amortissement permettrait de préciser ces facteurs et de mesurer l'action propre du responsable de programme, mieux à même de répondre des décisions de la tutelle sur ces thèmes proprement ferroviaires que de l'évolution des marchés financiers.

Cet indicateur serait susceptible de soulever deux réserves : la fragilité du calcul de la part de dette qui incombe à l'Etat, dite « non amortissable », et la crainte que l'affichage de son montant ne conduise, à terme, à une requalification partielle de la dette de RFF en dette dite « maastrichtienne ». La Cour a déjà eu l'occasion¹⁹⁸, quant à elle, de relever que cette part de dette est économiquement portée par l'Etat, qu'il devrait la reprendre comme la dette du SAAD, et qu'à défaut les parlementaires devraient être pleinement éclairés sur ses déterminants et son évolution. A cet égard, il serait regrettable que la globalisation des concours publics à RFF, envisagée dans le cadre de la négociation de son contrat d'objectifs, opacifie encore plus l'information disponible.

3 - Les performances du programme en 2007

La reprise de la dette du SAAD par l'Etat a perturbé l'exécution du programme en 2007, car elle a donné lieu à une annulation de crédits en LFR sur l'action SAAD (223,4 Md€) et à un reversement de la SNCF (43 M€ trop tardif pour pouvoir compléter à temps le concours à RFF. En outre, pour la première fois, la réserve de 5 % des crédits destinés à RFF (soit 36,5 M€) n'a pas été levée en fin d'exercice : la régulation budgétaire a donc affecté l'amortissement par l'Etat de la dette portée par RFF, ce qui n'aurait pas été le cas si cette dette avait été consolidée.

¹⁹⁸ Cf. rapport public thématique *Le réseau ferroviaire : une réforme inachevée, une stratégie incertaine*, avril 2008.

Les indicateurs de coûts font apparaître un taux de charge 2007 de la dette du SAAD (5,05 %) inférieur de 15 points de base à la cible du PLF 2007 (5,2 %), alors que celui de la dette de RFF (5,05 %) excède la cible (4,9 %). En 2007, le coût de la dette de RFF aurait rejoint pour la première fois celui de la dette du SAAD, alors que l'écart était encore de 63 points de base en sa faveur en 2005 et de 36 en 2006. L'analyse proposée par le RAP est sommaire pour les résultats de l'année, et elle ne fournit pas d'explication des tendances pluriannuelles (à la hausse pour RFF, à la baisse pour la SNCF), qui mériteraient pourtant d'être éclairées. Ce document ne permet en effet d'apprécier, en tendance, ni la stratégie, ni les résultats de RFF et de la SNCF dans la gestion de leurs dettes.

L'horizon d'amortissement de la dette de RFF couverte par la subvention ne fait toujours l'objet que d'une courte mention dans la partie du RAP relative à la justification au premier euro, sans que soit expliqué, rétrospectivement, le décalage de plus de quinze ans avec l'horizon d'amortissement défini en 2004.

XXXIII - Mission Travail et emploi

(Md€) LFI AE : 11,96 CP : 12,14 ; Crédits ouverts AE : 13,26 CP : 13,19 Exécution AE : 13,11 CP : 13,06 - Effectifs : 10 457 ETPT
--

Hormis le programme soutien sur lequel sont regroupés les moyens des services et les personnels, la mission comporte les quatre programmes 133 *Développement de l'emploi*, 102 *Accès et retour à l'emploi*, 103 *Accompagnement et mutations économiques, sociales et démographiques* et 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations de travail*.

1. Le pilotage et le suivi de l'exécution budgétaire se sont améliorés en 2007, principalement par la mise en place d'un dialogue de gestion budgétaire efficace (pour la programmation et l'exécution) et en dépit des faiblesses persistantes des systèmes d'information. Mais l'insuffisance chronique des crédits demeure la principale caractéristique de la mission.

Si le caractère global des crédits a modifié le partage des tâches entre services centraux et unités déconcentrées, les responsables de programme gardent un pouvoir de pilotage sur les redéploiements de crédits : les dotations ne sont pas déconcentrées dans leur totalité, une réserve de crédits (de l'ordre de 20 %) étant constituée au niveau central. Il leur revient en outre d'autoriser le recours à des mouvements de crédits du titre 2 (personnel) vers les autres titres. Les possibilités offertes par la fongibilité ont été parfois utilisées

pour contourner des difficultés de budgétisation en LFI (ce fut le cas en 2007 des maisons départementales des personnes handicapées). A cet égard, la justification au premier euro des crédits demandés a donné une plus grande rigueur aux travaux de préparation du budget du **travail et de l'emploi**, mais la logique globale des arbitrages budgétaires conduit à la persistance de sous-budgétisations.

2. De fait, la prévision du nombre des bénéficiaires des dispositifs de la politique de l'emploi, qui détermine le volume des crédits nécessaires, est établie sans que soient pris en compte les éléments disponibles au moment de la préparation du budget, notamment en matière de croissance. Pour 2008, les crédits d'intervention des programmes 102 et 103 ont ainsi de nouveau été arrêtés au niveau des crédits des LFI 2007 et 2006 et non à celui des dépenses réelles constatées de ces deux années.
3. La gestion des personnels n'a pas pu s'appuyer en 2007 sur des outils performants. L'application interministérielle de décompte des emplois (ODE) n'a en effet été mise en place qu'en fin d'année et le système ministériel d'information sur les ressources humaines (SIRH) est mal adapté aux besoins du pilotage budgétaire. Comme les années précédentes, les crédits ont été abondés, en fin de gestion, pour des montants très élevés (773 M€ en CP) afin de couvrir les dépenses liées aux principales politiques d'intervention conduites en faveur de l'emploi (formation professionnelle, contrats aidés, fonds de solidarité, maisons de l'emploi, préretraites).
4. La démarche de performance est encore peu avancée. La mission n'a pas généralisé des tableaux de bord permettant un suivi de l'activité en termes de coûts et d'indicateurs. Ceux-ci ne constituent donc pas encore un instrument de pilotage pour les BOP, pas plus que la comptabilité analytique, limitée aux données macro-économiques fournies au Parlement et à la direction du budget.

XXXIV - Mission Ville et logement

(Md€) LFI AE : 7,29 CP : 7,15 ; Crédits ouverts AE : 7,23 CP : 6,62
Exécution AE : 7,01 CP : 6,57 - Effectifs : 3 088 ETPT

A - L'exécution de la mission

1. La mission réunit deux domaines séparés budgétairement avant le passage en mode LOLF et désormais placés sous l'autorité du ministre du **logement et de la ville**. Cette approche coïncide aussi avec le programme national de rénovation urbaine, qui concerne à la fois la politique de la ville et celle du logement.
Toutefois, si la gestion des personnels est assurée par la direction des moyens du ministère de l'**écologie, du développement et de l'aménagement durables**, la mission est toujours constituée en pratique de deux entités distinctes : la première, confiée au directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, comprend les programmes 109 *Aide à l'accès au logement* et 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement* ; la seconde, de la responsabilité du délégué interministériel à la Ville et au développement social urbain, comprend les programmes 202 *Rénovation urbaine* et 147 *Équité sociale et territoriale et soutien*.
2. S'agissant de l'exécution budgétaire 2007, les marges de manœuvre induites par la globalisation et la fongibilité des crédits ont permis de mieux prendre en compte les besoins et de remédier aux insuffisances de crédits de paiement constatées en cours de gestion, par exemple pour la construction d'aires d'accueil des gens du voyage. Toutefois, l'exercice a été caractérisé, une nouvelle fois, par l'absence de recours au mécanisme de fongibilité des dotations pour faire passer des crédits du titre 2 vers les autres titres. De plus, en dépit des progrès réalisés par rapport à 2006, la consommation des crédits ne peut encore être suivie en temps réel.
3. Les capacités effectives de pilotage des responsables de programme sont retreintes. Les dépenses fiscales (9,7 Md€, à l'égard desquelles les intéressés ne disposent que de peu de marges d'action, sont supérieures au total des crédits de la mission (7,1 Md€ de CP) ; or leur évaluation est très perfectible. Par ailleurs, les dotations aux opérateurs de l'Etat sont passées de 40 % des crédits en AE et 26 % en CP en LFI 2005 à respectivement 51 et 46 % en LFI 2007. Le responsable ne peut dès lors exercer sa mission faute d'un cadre

adapté de suivi de la gestion et des performances des opérateurs. A cet égard, un contrat de performance n'a toujours pas été conclu avec l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

Par ailleurs, ainsi que la Cour l'avait relevé en 2007 dans son analyse du programme *Développement et amélioration de l'offre de logements*¹⁹⁹, les indicateurs de performances associés à ce programme ne permettent pas de porter une appréciation documentée sur l'efficacité et l'efficience de la dépense.

4. La soutenabilité budgétaire de la mission s'avère très incertaine compte tenu des engagements pris par l'Etat. Les risques de reconstitution de la dette à l'égard des organismes de logement social déjà soulignés par la Cour²⁰⁰ se sont concrétisés. La mise en place en 2006, en dehors du cadre budgétaire et dans des conditions très complexes, de l'avance de la Caisse des dépôts et consignations aux organismes précités aura vu son impact en volume financier quasiment effacé une année après sa mise en œuvre. La dette exigible à l'égard des organismes de logement social, évaluée à 196 M€ à fin 2006, était estimée par le ministère chargé du **logement** à 320 M€ à fin 2007²⁰¹.

De plus, les reports de charges au titre du financement des aides personnelles au logement persistent, en dépit des mesures prises pour apurer la dette de l'Etat à l'égard de la Sécurité sociale. Or, les annulations de crédits opérées en LFR et l'utilisation de la fongibilité des crédits pour financer des dispositifs ne fonctionnant pourtant pas en droits ouverts, ont contribué à majorer le besoin de financement reporté au titre des aides personnelles au logement. Enfin, l'écart entre AE et CP ouverts au titre des subventions de l'Etat à l'ANRU s'est encore amplifié, pour atteindre 1,3 Md€ à fin 2007.

B - Programme Equité sociale et territoriale et soutien

Le programme 147 retrace les crédits dits « spécifiques » de la politique de la ville. La création en 2006 de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), opérateur de l'Etat, a modifié le contexte de gestion et le cadre d'évaluation du programme. La définition des objectifs et indicateurs de performances reste perfectible et leur analyse confirme le constat fait par la Cour, dans un récent rapport au Sénat, sur le caractère incertain de l'efficacité et de l'efficience des interventions de la politique de la ville.

¹⁹⁹ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2006, p. 197 et s.

²⁰⁰ Rapport précité, p. 196.

²⁰¹ Source : enquête annuelle auprès des directions départementales de l'équipement.

1 - La présentation du programme

Le programme - dont le responsable est le délégué interministériel à la ville et au développement social urbain - relève de la mission *Ville et logement*. Doté en LFI 2007 de 751 M€ en AE et 790 M€ en CP, il rassemble les crédits dits « spécifiques » (hors dotation à l'Agence nationale de rénovation urbaine) destinés à financer différents dispositifs²⁰² de la politique de la ville²⁰³.

La création de l'ACSE a modifié significativement les modalités de gestion du programme en entraînant la remontée, en 2007, d'une partie importante des crédits dans un nouveau BOP central, la dotation de l'Etat à l'ACSE représentant 42 % des AE et 40 % des CP du programme.

Ni les agents d'administration centrale, ni ceux des services gestionnaires des crédits spécifiques (préfectures, notamment) n'étant rattachés au programme, son responsable n'a qu'une maîtrise limitée de ses moyens. Or la comptabilité d'analyse des coûts ne permet pas non plus, en l'état, d'identifier les moyens mobilisés au titre du programme.

2 - La qualité de la gestion budgétaire

La gestion des crédits spécifiques de la politique de la ville a été affectée, sur la période récente, par la forte variabilité des enveloppes. A la suite des émeutes urbaines de 2005, la LFI pour 2006 a réévalué sensiblement les dotations du programme, consolidées en LFI 2007 et 2008. Or, des sous-consommations significatives ont été constatées en exécution 2006 et 2007 sur des volets importants de la politique de la ville : réussite éducative, adultes-relais, allégements de charges en zones franches urbaines (ZFU).

²⁰² Adultes-relais, programme de réussite éducative, allégements de charges sociales dans les zones franches urbaines (ZFU), subventions aux associations via les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) qui associent les collectivités territoriales...

²⁰³ La gestion de ces crédits avait été analysée par la Cour dans un rapport remis en octobre 2007 à la commission des finances du Sénat, sur le fondement de l'article 58(2°) de la LOLF, et publié dans « Politique de la ville, une efficacité entravée », Rapport d'information de M. DALLIER, fait au nom de la commission des finances du Sénat n° 71 (2007-2008) - Novembre 2007.

Par ailleurs, la DIV a mobilisé les marges constatées sur ces dispositifs, en utilisant les nouvelles possibilités de fongibilité des crédits prévues par la LOLF, pour engager un programme de résorption des impayés persistants au titre des subventions d'investissement attribuées dans le cadre de l'ancien fonds interministériel pour la ville²⁰⁴.

3 - La démarche de performance

a) Le cadre d'analyse des performances

L'évaluation de la politique de la ville est retracée dans le document de politique transversale, dont le volet performances a été renforcé par rapport à la version jointe au PLF pour 2007. Cependant, l'exhaustivité et la fiabilité insuffisantes des données figurant dans ce document limitent son utilisation pour apprécier les performances.

Cette appréciation peut être plus directement opérée à l'égard des objectifs et indicateurs annexés à la loi du 1^{er} août 2003 *d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*. En effet, outre l'objectif général selon lequel « *la politique de la ville se justifie par l'objectif de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers, et de retour au droit commun* », cette loi a fixé, pour cinq ans, un ensemble d'objectifs et d'indicateurs de résultat de la politique de la ville. Dans son rapport précité à la commission des finances du Sénat, la Cour a constaté les progrès réalisés grâce au suivi de ces indicateurs dans les rapports annuels de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS). Cependant, ils ne sont pas articulés avec les objectifs et indicateurs spécifiques à l'action de l'Etat associés au programme. La réorientation vers une approche plus qualitative dans le PAP pour 2008 est un progrès, comme la déclinaison locale des indicateurs de l'ONZUS.

Pour l'ACSE, principal opérateur, le responsable du programme ne dispose pas d'un cadre précis d'analyse de ses performances. La négociation d'un contrat d'objectifs et de moyens a été interrompue, conformément aux consignes interministérielles, dans l'attente de l'aboutissement de la révision générale des politiques publiques.

²⁰⁴ La « dette FIV-investissements » correspond aux engagements pris dans le cadre du volet investissement de la génération de contrats de ville arrivant à échéance en 2006. La dette potentielle (subventions notifiées mais pour lesquelles des demandes de paiement n'ont pas encore été présentées) était estimée par la DIV à 115 M€ à fin 2007 contre 250 M€ début 2006. Ces estimations, fondées sur une enquête déclarative auprès des services gestionnaires, gagneraient à être fiabilisées.

b) Les objectifs et indicateurs de performances

Le mode d'alimentation de plusieurs indicateurs n'est pas adapté aux contraintes temporelles de remise du RAP²⁰⁵. Tel est le cas de celui mis en place pour mesurer l'écart entre la densité d'établissements exerçant une activité industrielle, commerciale ou de services dans les ZFU et celle constatée dans les unités urbaines correspondantes. De plus, les sous-indicateurs de densité d'établissements ne sont pas renseignés dans le PAP 2008 et les estimations pour 2007 n'ont pas même été actualisées. Par ailleurs, un indicateur avait été ajouté, dans le PAP 2007, sur l'indice de satisfaction lié à l'intervention des adultes-relais. Il devait figurer dans le PAP pour 2008 ; or il est toujours en construction.

Les indicateurs relatifs à l'optimisation des moyens sont également perfectibles. Celui destiné à refléter la part des associations subventionnées bénéficiant d'une subvention significative pourrait être simplifié, par exemple en fixant des seuils en valeur absolue.

c) Eléments d'analyse des performances

L'analyse des résultats présentés dans les RAP et dans le PAP 2008 confirme le constat mitigé dressé par la Cour²⁰⁶ sur l'efficacité et l'efficience des interventions de l'Etat au titre de la politique de la ville.

Ainsi, les résultats de l'indicateur de la part des entreprises pérennes au-delà de leur cinquième anniversaire traduisent une atteinte dès 2006 de la cible fixée pour 2008 (42 % de taux de pérennité en ZFU et dans les unités urbaines ayant une ZFU). En revanche, il est peu probable que l'écart entre la densité d'établissements exerçant une activité industrielle, commerciale ou de services dans les ZFU et celle constatée dans les unités urbaines correspondantes soit résorbé d'ici 2011. Pour leur part, les résultats de l'indicateur sur les chances de réussite scolaire des élèves des ZUS font ressortir des évolutions contrastées : l'écart se réduit entre les collèges de ZUS sur lesquels interviennent des équipes de réussite éducative et les autres collèges de ZUS mais il s'accroît entre les collèges des ZUS et ceux des autres territoires.

S'agissant de la mesure de l'efficience, les réserves précitées sur l'indicateur relatif à la part des associations subventionnées bénéficiant d'une subvention significative conduisent à ce qu'il ne soit pas possible de porter une appréciation pertinente à partir des indicateurs de performances disponibles. Les résultats obtenus pour ceux suivis par

²⁰⁵ Le ministère indique travailler à une réduction de ces délais.

²⁰⁶ Rapport au Sénat précité.

l'ONZUS ne permettent pas davantage de relever une réduction de l'écart entre les ZUS et les autres territoires entre 2003 et 2006.

Constatant que des territoires ne sortaient qu'exceptionnellement du zonage de la politique de la ville, la Cour a relevé la nécessité d'une actualisation du zonage, dans une logique de concentration des moyens sur les territoires les plus prioritaires. L'article 140 de la loi de finances pour 2008 prévoit désormais une actualisation tous les cinq ans de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Des critères pertinents pour opérer cette révision périodique doivent cependant être définis ; il s'agit là d'un enjeu majeur pour l'appréciation ultérieure des performances des interventions mises en œuvre à ce titre.

Chapitre VII

Les budgets annexes

I - Mission Contrôle et exploitation aériens

(Md€ LFI AE : 1,85 CP : 1,82 ; Crédits ouverts AE : 1,77 CP : 1,84
Effectifs : 11 287 ETPT

Le 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), financées par des redevances perçues sur les usagers, principalement les compagnies aériennes. Trois programmes retracent les activités de service (*navigation aérienne, surveillance et certification, formation aéronautique*) et un quatrième les fonctions support (*soutien aux prestations de l'aviation civile*).

1. Le recours à un budget annexe permet d'isoler du budget général les activités de la DGAC soumises à redevance, sans la doter pour autant d'une personnalité morale distincte de l'Etat. Cette formule, qui distingue la DGAC de ses homologues étrangers souvent plus autonomes, présente quelques inconvénients. En particulier, l'analyse du résultat est rendue difficile par la juxtaposition de règles qui renvoient tantôt à la comptabilité générale, tantôt à la comptabilité budgétaire²⁰⁷, sans que ces spécificités soient clairement explicitées dans le RAP. Il conviendrait, *a minima*, de compléter l'information sur ce point, de clarifier les règles applicables au BACEA voire d'envisager une modification statutaire de la DGAC.
2. L'adaptation du budget annexe à la LOLF est perfectible : la démarche de performance donne lieu à un pilotage par objectifs, renforcé en 2007, et la fongibilité commence à être mise en œuvre (21 M€ dont 4,6 M€ à partir du titre 2) ; mais la qualité de la justification au premier euro est inégale et la maquette des programmes doit encore évoluer pour mieux présenter les crédits de formation. La mise en œuvre de la LOLF est surtout pénalisée par l'obsolescence du système d'information financière, trop spécifique pour trouver place dans le projet Chorus en construction et que la DGAC devrait remplacer d'ici 2011 sur ses ressources propres.
3. Portés par un trafic aérien dynamique, les encaissements de redevances ont dépassé les prévisions (1,07 Md€ pour la redevance de route, contre 1,05 Md€ en LFI). Dans cette situation, la LOLF prévoit que les crédits pour amortissement de la dette peuvent être majorés par arrêté. La DGAC a préféré payer des dépenses qui

²⁰⁷ Ainsi, la redevance de route est comptabilisée en encaissements alors que la RSTCA et les redevances de surveillance et de certification le sont en droits constatés.

n'avaient pas été anticipées au moyen de l'ouverture de 10 M€ de crédits supplémentaires en LFR 2007, alors même que le montant de recettes réellement comptabilisées au titre de 2007 a finalement été inférieur à la prévision. En effet, le tarif des redevances pour 2007 avait été surévalué, ce qui contraint la DGAC, en application du « mécanisme correcteur²⁰⁸ », à devoir restituer 41 M€ aux compagnies aériennes. Les recettes de l'exercice 2007 ont été amputées d'autant.

4. Les contraintes juridiques et la réticence des compagnies aériennes retardent la montée en puissance des nouvelles redevances de surveillance et de certification (26,4 M€ contre 38 M€ en LFI). Le différentiel (45 M€) avec le coût des prestations devra être durablement compensé par la part de la taxe d'aviation civile (TAC) affectée au budget annexe. En vertu de l'article 18 de la LOLF, cette part devrait rester marginale ; elle a d'ailleurs baissé ces dernières années (76 % du produit total en 2003, 43,73 % en 2006) mais 2007 marque un revirement (49,56 %), confirmé et amplifié par la LFI pour 2008 (51,47 % en 2010). Ce choix ne paraît pas autrement justifié que par la volonté de l'Etat de contenir artificiellement la dette du BACEA en lui permettant de préfinancer ses investissements par une ressource du budget général plutôt que par l'emprunt. Le partage du produit de la TAC ne devrait pas jouer ce rôle de variable d'ajustement du budget annexe.
5. Après un déficit d'exploitation de 62 M€ en 2006, l'insuffisance des recettes comptabilisées en 2007 se traduit par un déficit en capital de 31 M€. Cette situation est préoccupante, même si la dette du BACEA reste stable (878 M€). Jusqu'en 2006, la DGAC empruntait auprès des banques pour couvrir son besoin de financement. Depuis lors, elle recourt à l'Agence France Trésor, dont les apports sont comptabilisés comme des avances retracées sur le programme 824 de la mission *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*²⁰⁹. Cette imputation ne correspond pas à la nature des dépenses ainsi couvertes, qui ont un caractère pérenne et ne sauraient être financées durablement par des ressources temporaires.
6. La gestion des personnels rattachés au budget annexe a mis en lumière la budgétisation imparfaite de la masse salariale et des emplois. Le dépassement du plafond d'emplois (11 310 EPT contre 11 287 en LFI) reste mal expliqué : outre un changement d'outil, la DGAC évoque la décision prise fin 2006, après l'élaboration du budget, de reporter sur 2007 77 recrutements prévus en 2006, mais l'écart constaté entre les effectifs autorisés et constatés (136 ETPT)

²⁰⁸ Ecart entre les recettes et les coûts à couvrir, à restituer aux compagnies aériennes.

²⁰⁹ Cette mission est étudiée ci-après au titre des comptes spéciaux.

aurait dû permettre d'absorber sans difficulté ces recrutements en 2007. La hausse de la masse salariale est liée à des protocoles sociaux triennaux dont la Cour a déjà eu l'occasion de critiquer le principe et le coût²¹⁰. De plus, l'alignement progressif du taux des cotisations retraites affectées au CAS pensions en 2008 se poursuit (+5,1 %) et nécessite un ajustement des redevances.

7. La DGAC investit environ 300 M€ par an, notamment dans les systèmes d'informatisation du contrôle aérien en partenariat international. La programmation de ces investissements est facilitée par l'existence d'un plan d'affaires à cinq ans, dont la déclinaison dans les échéanciers de paiement reste partielle, comme en témoigne la nécessité d'ouvrir des crédits supplémentaires en LFR.

II - Mission Publications officielles et information administrative

(Md€ LFI AE : 0,19 ; CP : 0,20 ; Crédits ouverts AE : x,xx CP : x,xx
Effectifs : 1 032 ETPT)

La mission comprend les deux programmes 621 *Accès au droit, publications officielles et annonces légales* et 622 *Edition publique et information administrative*. Elle regroupe les crédits et les emplois de la direction des Journaux officiels et de la direction de la Documentation française relevant du budget annexe créé au 1^{er} janvier 2007.

1. L'équilibre général du budget annexe n'a été atteint en 2007 qu'en raison d'une diminution des dépenses prévues. Les recettes constatées (197,85 M€, dont 180 M€ pour le seul programme 621) ont pour leur part été inférieures aux prévisions de LFI (199,85 M€).
2. Pour une part, la baisse des dépenses a concerné les charges de personnel, du fait de la réduction programmée des effectifs, même si la diminution du nombre des emplois est en retrait par rapport aux objectifs fixés (366 agents présents à la Documentation française pour un objectif de 350 à 355 à fin 2007 selon le plan de consolidation ; 617 agents aux Journaux officiels pour un objectif de 440 annoncé par la lettre du 23 février 2004 du Premier ministre au Premier président de la Cour des comptes).

²¹⁰ Rapport public annuel 2005, p. 235, « Le contrôle de la navigation aérienne ».

3. Pour le reste, le niveau moindre des dépenses tient à la baisse des charges d'investissement de la direction des Journaux officiels. Cette évolution apparaît préoccupante car la direction devait s'engager dans un processus de modernisation de son outil informatique, qui sera retardé, alors que, dans le même temps, les dépenses de fonctionnement, notamment d'achat de fournitures papier, continuent de croître à un rythme élevé.
4. La création de la mission visait à rapprocher les deux directions, conformément aux recommandations de la Cour. Cette évolution suppose une harmonisation de leurs compétences et l'adaptation de leurs moyens, qui doit se traduire par des économies d'échelle, notamment en matière de personnel. Or, ni l'exécution du budget 2007, ni le budget pour 2008, ni les premières orientations retenues dans le cadre de la révision générale des politiques publiques ne permettent d'affirmer que le processus est réellement engagé.

Chapitre VIII

Les comptes spéciaux

I - Mission Accords monétaires internationaux

(Md€) LFI AE et CP : 0 ; Crédits ouverts AE et CP : 0
Exécution AE et CP : 0,007

1. Le compte de concours financiers Accords monétaires internationaux retrace les dépenses et les recettes budgétaires (appels en garantie de convertibilité et remboursements) induites par les accords monétaires internationaux, conclus avec les Etats membres de la zone franc, en vue de garantir la convertibilité des francs CFA et comorien. Cette mission, dont les crédits sont évaluatifs, comporte les trois programmes 811 *Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine*, 812 *Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale* et 813 *Relations avec l'Union des Comores*.
2. Aucun des trois programmes n'avait été doté en 2006 et en 2007. Il en est de même en 2008. De fait, en 2006, comme en 2007, la garantie de convertibilité n'a pas eu à jouer. Cette situation résulte du maintien d'un niveau satisfaisant des réserves de change dans l'ensemble de la zone franc.
3. Si une opération a cependant été enregistrée en 2007, son objet n'entrait pas, en réalité, dans le champ actuel de la mission et *a fortiori* dans celui du programme 811, sur lequel elle a été imputée : il s'est agi d'un remboursement de 6,8 M€ par la République du Mali (pour deux échéances, l'une tardive au titre de 2006, l'autre sur 2007) d'un découvert sur le compte d'opérations que ce pays détenait auprès du Trésor français, en vertu d'un accord de coopération monétaire bilatéral, avant son entrée dans la zone franc en 1984²¹¹. Ces recettes ont été rattachées en gestion 2008, au compte « Récupération et mobilisation des créances de l'Etat - Prêts directs à des banques et Etats étrangers ».
4. Les informations portées dans les documents budgétaires sont précises sur les mécanismes de coopération concernés, mais sans objectif ni indicateur associé aux programmes. Le fait que le directeur général du Trésor et de la politique économique, responsable du programme, ne dispose pas de réels leviers d'action, s'agissant de l'application d'accords internationaux, ne constitue pas un motif suffisant pour dispenser la mission de toute démarche de performance. Comme la Cour l'a déjà indiqué²¹², des indicateurs pertinents pourraient être utilisés, notamment pour suivre la bonne

²¹¹ L'échéancier des remboursements (114 M€) court jusqu'en 2019.

²¹² Rapport sur l'exécution des lois de finances de l'exercice 2004 (p. 69).

information des institutions de l'Union européenne, obligation qui découle d'une décision du Conseil du 23 novembre 1998, mais aussi celle du Trésor français par les banques centrales des pays de la zone franc sur leurs opérations financières concernant le compte d'opérations qui sert de pivot à cette coopération monétaire.

II - Mission Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics

(M€) LFI AE et CP : 14,15 ; Crédits ouverts AE et CP : 14,15
Exécution AE et CP : 6,86

1. La mission constitue le volet dépenses du compte de concours financiers et comporte les trois programmes 821 *Avances à l'agence unique de paiement* (AUP), 823 *Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics* et 824 *Avances à des services de l'État*. Le préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune sur le programme 821 représente 99 % du total des dépenses.
Les autres avances ont pour objectif de répondre à des situations d'urgence, dans l'attente de la mise en place de moyens de financement durables. Les recettes sont constituées par les remboursements perçus suite aux avances accordées par l'État.
2. Les modalités de recours à l'avance à l'AUP ont été modifiées conformément aux recommandations de la Cour²¹³ visant à ce que la mise en place d'avances successives ne conduise pas à modifier artificiellement le solde budgétaire. En 2007, l'avance à l'AUP consentie par l'agence France Trésor, dans l'attente des aides de l'Union européenne, a été remboursée en totalité dès janvier 2008 et prise en compte au titre de la gestion 2007. Plutôt que de bénéficier d'une nouvelle avance de l'Etat, comme cela avait été le cas par exemple pour l'ACOFA en 2005, l'AUP a contracté à la même date un emprunt auprès du secteur bancaire jusqu'au remboursement de l'Union européenne. Le montant de l'avance prévue en 2008 (7,5 Md€) a été arrêté dans le même esprit.
3. Afin d'équilibrer la section d'investissement du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, celui-ci bénéficie d'une avance de l'Etat, qui s'est substituée depuis 2006 à des financements bancaires (cf. *supra*). Si cette solution réduit la charge d'intérêts supportée par

²¹³ Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2005, p. 213 et s.

l'État, sa régularité n'est pas assurée, une telle avance ne pouvant en principe remédier qu'à un besoin de financement provisoire dans l'attente de la mobilisation d'une ressource durable. Or le plan d'investissement en cours pour la navigation aérienne et ceux à venir pour répondre notamment aux objectifs de sécurité et de capacité prévoient eux-mêmes explicitement le recours à des financements externes pérennes, à défaut pour le BACEA de pouvoir percevoir des subventions de l'État.

4. Au regard de la démarche de performance, les documents budgétaires permettent un suivi satisfaisant de la gestion des avances par l'agence France Trésor. Toutefois, deux informations supplémentaires devraient être rendues disponibles : la liste des organismes bénéficiaires et le niveau des provisions pour dépréciation, c'est-à-dire le niveau de risque tel qu'il est évalué par l'État.

III - Mission Avances à l'audiovisuel public

(Md€ LFI AE et CP : 2,79 ; Crédits ouverts AE et CP : 2,79
Exécution AE et CP : 2,79

1. Constituée initialement d'un programme unique, la mission, qui a la forme d'un compte de concours financiers, comprend depuis 2007 un nombre de programmes égal à celui des opérateurs dont elle assure le financement (France télévisions, Arte France, Radio France, Radio France internationale (RFI) et Institut national de l'audiovisuel). Cette nouvelle architecture présente l'avantage de faire des indicateurs de performance associés aux contrats d'objectifs et de moyens des opérateurs ceux de chacun des programmes. Il conviendra néanmoins de veiller à ce qu'ils soient mieux hiérarchisés et de trouver les moyens d'une meilleure articulation avec la mission *Médias*. Les crédits budgétaires qui viennent en complément du financement par la redevance de RFI sont en effet rattachés à cette mission, assortis d'indicateurs différents de ceux retenus pour cet opérateur sur la mission *Avances à l'audiovisuel public*.
2. L'exécution budgétaire a été marquée en 2007 par une sensible augmentation des encaissements bruts de redevance (+5,7 %) au titre de 2006 et du rendement des encaissements de la redevance des professionnels adossée à la TVA.

3. La plus-value nette de recettes réalisée sur le produit de la redevance (+63,5 M€) s'est traduite par une diminution à due concurrence des remboursements d'exonérations et de dégrèvements, prévus en LFI à 509 M€ et qui ne se sont élevés qu'à 445,5 M€ en exécution (alors que ceux opérés pour motifs sociaux ont représenté 556,8 M€). Le report de tout ou partie de cet excédent sur l'exercice 2008 aurait permis de mieux respecter l'obligation de remboursement intégral des exonérations et dégrèvements pour motifs sociaux par le budget général, tout en atténuant les conséquences pour le budget de l'Etat des évolutions prévisibles de l'année 2008 : les augmentations des dotations des opérateurs prévues aux contrats d'objectifs et de moyens devraient en effet atteindre 3,6 %, niveau qui sera probablement inférieur à l'évolution de la ressource en l'absence d'une revalorisation du taux de la redevance.
4. Plusieurs développements vont, en 2008, affecter défavorablement le niveau des recettes et des dépenses de l'audiovisuel public : en recettes, le produit de la redevance a été fixé en loi de finances à 2,39 Md€ bruts, ce qui correspond à l'hypothèse d'un assujettissement de 735 000 bénéficiaires à une redevance au taux réduit de moitié ; or la loi du 8 février 2008 *pour le pouvoir d'achat* a maintenu l'exonération totale de cette catégorie : le niveau des prévisions budgétaires doit donc être réduit en conséquence. En outre, les hypothèses de progression des ressources propres des sociétés de l'audiovisuel public figurant au PLF (+ 3,8 %) étaient d'ores et déjà obsolètes du fait de la baisse des recettes publicitaires des chaînes publiques constatée au premier semestre 2007, qui s'est confirmée au second. Enfin, alors que les dotations aux opérateurs ont progressé de 2,5 % en 2007, la croissance des budgets prévue par les contrats d'objectifs et de moyens de ces organismes va porter cette progression à 3,6 % en 2008. Ces divers facteurs laissaient prévoir dès la fin 2007 une tension sur le financement de l'audiovisuel public. Ces données sont actuellement remises en cause, alors que sont examinées les modalités de la suppression ou d'une forte réduction des ressources publicitaires des chaînes publiques de télévision, perspective ouverte postérieurement à l'adoption de la loi de finances.

IV - Mission Avances aux collectivités territoriales

(Md€) LFI AE et CP : 78,35 ; Crédits ouverts AE et CP : 78,35 Exécution AE : 76,98 CP : 76,99
--

La mission est constituée des programmes 832 *Avances aux collectivités et établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie* et 833 *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes et divers organismes*. La presque totalité des crédits est rattachée à ce dernier (le programme 832 est doté de 6,8 M€).

1. Le programme 833, dont le responsable est le directeur général de la comptabilité publique, retrace le montant des avances consenties par l'Etat aux collectivités territoriales sur le produit de la fiscalité locale. Il comporte deux actions, qui se rapportent respectivement aux taxes énumérées à l'article 1641.1 du code général des impôts (taxe d'habitation, taxes foncières, taxe professionnelle, notamment) (action 1) et à la part de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) revenant aux départements en compensation de la décentralisation du RMI, en application de l'article 59 de la LFI pour 2004 (action 2). Ces impositions recouvrées par l'Etat sont intégralement reversées aux collectivités et à divers organismes. Afin de lisser leurs recettes, l'Etat leur consent des avances par douzièmes mensuels. Il supporte ainsi la charge de trésorerie correspondant au décalage entre la date de versement des avances et celle de recouvrement des impositions.
2. Pour l'ensemble du programme, le montant des CP consommés en 2007 (titre 7) a été de 77,0 Md€ pour une prévision de 78,3 Md€ dont 72,0 Md€ sur l'action 1 et 4,9 Md€ sur l'action 2 (dont un solde de régularisation au titre de la gestion 2006).
3. Les indicateurs de performances mesurent le respect de la date de versement des avances aux collectivités bénéficiaires. Cette date a été ramenée, entre 2006 et 2007, du 25 au 20 de chaque mois. L'indicateur a atteint 99,58 % pour l'action 1, seuls cinq versements mensuels ayant été décalés d'un jour ou deux. Pour l'action 2, il a été de 94,80 %, l'administration expliquant ce moins bon résultat par la nouveauté de la procédure.

V - Mission Cinéma, audiovisuel, expression radiophonique locale

(Md€ LFI AE et CP : 0,53 ; Crédits ouverts AE et CP : 0,67
Exécution: AE et CP : 0,56

Rattachée au ministère de la **Culture et de la communication**, la mission *Cinéma, audiovisuel, expression radiophonique locale* est associée au compte d'affectation spéciale du même nom. Elle est constituée des trois programmes 711 *Industries cinématographique*, 712 *Industries audiovisuelles* et 713 *Soutien à l'expression radiophonique locale*. Elle représente 15,7 % des crédits gérés par le ministère de la **culture** (la mission est analysée ci-dessus).

1. En termes d'organisation, la directrice générale du centre national de la cinématographie (CNC) est responsable des programmes 711 et 712, et la directrice du développement des médias (DDM) du programme 713. En pratique, le CNC jouit d'une plus forte autonomie dans la gestion de ses programmes que les responsables de programme de la mission **Culture**.
2. En exécution 2007, les crédits ouverts en LFI (dont les deux tiers correspondent au produit de la taxe sur les services de télévision et 23% à celui de la taxe sur les places de cinéma) ont été abondés de 128,9 M€ (24,3 %) par les reports de crédits en provenance de l'exercice précédent. Cet état de fait explique l'écart persistant (15 %) entre le montant des crédits disponibles et celui des dépenses effectives, pourtant en hausse de 10,1 % par rapport à 2006.
3. Au regard de la démarche de performance, le statut du CNC crée une double difficulté. Le fait que le CNC, opérateur de l'Etat chargé de contribuer à l'exécution des orientations définies par celui-ci, soit aussi le responsable du programme, dont dépend la définition de la stratégie, crée une confusion qui ne se prête pas à la mise en œuvre d'une véritable démarche de performances.

Par ailleurs, les 8 objectifs et 17 indicateurs destinés à retracer les résultats de son action sont inscrits dans les PAP des programmes 711 et 712. Ceux-ci hébergeant la majorité des crédits gérés par le CNC, le ministère a considéré que la production des PAP pourrait se

substituer à la conclusion d'un contrat de performance distinct, en dépit de l'obligation faite en la matière aux opérateurs de l'Etat²¹⁴.

4. Les crédits affectés au CNC sont partagés entre deux missions ministérielles, celle qui est examinée ici et la mission **Culture**. A l'intérieur même de celle-ci, ils sont éclatés entre trois actions du programme 224 *Transmission*.

Cette dispersion présentait l'inconvénient que la présentation consolidée dans le PAP du programme 224 des crédits alloués au CNC rendait nécessaire un retraitement permettant de distinguer les moyens mobilisés pour son fonctionnement et le montant des subventions qu'il perçoit au titre de ses charges de service public. Cette difficulté a été résolue dans la loi de finances pour 2008, qui présente désormais les crédits par destination et par titre.

Mais si les informations nécessaires sont disponibles dans les documents budgétaires des deux missions, aucun état ne présente de manière synthétique les objectifs assignés à l'opérateur et ses moyens. La mise en place d'un tel document apparaît nécessaire.

VI - Mission Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat

(Md€ LFI AE et CP : 0,50 ; Crédits ouverts AE : 1 67 CP : 1,74
Exécution AE : 0,93 CP : 0,60)

A - L'exécution de la mission

Le compte d'affectation spéciale **Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat** comporte les deux programmes 721 *Contribution au désendettement de l'Etat* et 722 *Dépenses immobilières*. Il retrace le volet financier des actions de valorisation et de mobilisation du patrimoine immobilier de l'Etat. Celles-ci se concrétisent par des cessions d'immeubles domaniaux en fonction d'un objectif annuel fixé en loi de finances. La création d'un compte d'affectation spéciale (CAS), qui permet aux ministères concernés de bénéficier, sauf règle particulière, d'un retour de 85 % des produits, a contribué à la dynamique des cessions. Pour autant, le mécanisme retenu et l'organisation budgétaire et comptable mise en place ne sont pas sans inconvénients.

²¹⁴ Le PAP 2007 indiquait pourtant que, « comme l'ensemble des établissements sous tutelle du ministère de la culture, le CNC engagerait, conjointement avec le ministère, un document de contractualisation pluriannuel ».

1. Le compte d'affectation spéciale est, en l'espèce, un dispositif particulièrement rigide. Retraçant les produits de cessions et leur utilisation, il ne regroupe pas, par construction, l'ensemble des crédits immobiliers des ministères. Sa création a établi une stricte séparation entre les opérations relevant d'un traitement budgétaire de droit commun et celles imputées sur le CAS. Toutefois, en gestion, cette distinction nuit à la cohérence de la politique immobilière, les deux types de ressources n'étant pas fongibles.
2. S'agissant des modalités de pilotage du CAS, l'exigence générale d'une gestion dans laquelle les AE et les CP sont d'un égal montant se révèle peu adaptée à une programmation pluriannuelle des investissements immobiliers. En outre, le caractère tardif des reports de crédits au titre des cessions de l'année précédente pèse sur la réalisation des opérations, nouvelles ou en cours.
3. L'architecture du compte d'affectation spéciale confère en pratique un caractère interministériel à l'exécution des dépenses qui y sont imputées. Si cela est rendu possible juridiquement par la signature de conventions de délégation de gestion entre le responsable du programme et ceux des BOP ministériels, la charte de gestion du CAS laisse à la charge de chaque contrôleur budgétaire et comptable ministériel le contrôle des opérations imputées sur ces BOP.

Ce dispositif conduit à un contrôle éclaté, qui ne permet pas au CBCM des ministères chargés de l'**économie** et du **budget**, compétent pour le programme *Dépenses immobilières*, de disposer d'une vision consolidée des opérations. De surcroît, le contrôle s'exerce selon des modalités peu homogènes.

4. De surcroît, le fonctionnement du CAS ne fait pas non plus l'objet d'un véritable contrôle de gestion. Si, avant de déléguer des crédits correspondant à des cessions de plus de 2 M€ le service des domaines vérifie la conformité du projet de remplacement des fonds aux orientations de la politique immobilière, le responsable du programme n'exerce par la suite aucun contrôle similaire de l'exécution auprès des responsables de BOP. De fait, en contradiction avec les dispositions du décret du 14 octobre 2004 *relatif aux conventions de délégation de gestion* et avec celles des conventions elles-mêmes, comme avec les principes de la LOLF, ceux-ci ne rendent pas compte de leur gestion au responsable du programme.

B - Le programme Dépenses immobilières

Les produits encaissés sur le compte d'affectation spéciale se sont élevés à 0,83 Md€ en 2007. Le total des AE ouvertes sur le programme 722 s'est élevé à 1,49 Md€ pour un montant de dépenses nettes engagées de 0,75 Md€, tandis que le total des CP ouverts a atteint 1,57 Md€ pour un montant de dépenses nettes de 0,68 Md€.

Si l'objectif de cessions fixé pour 2007 (500 M€) a été nettement dépassé en réalisation, les indicateurs associés au programme ne permettent pas d'apprécier les performances réelles de la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat. La mesure de l'efficacité et de l'efficience de cette gestion reste à établir.

1 - La présentation du programme

Le programme 722 retrace en charges les dépenses d'investissement et de fonctionnement liées à des opérations de cession, d'acquisition ou de construction d'immeubles réalisées par l'Etat ou par des établissements publics²¹⁵, tandis que la part des produits de cession dédiée au désendettement de l'Etat²¹⁶ est, elle, depuis 2007, retracée dans un programme distinct (n° 721).

La création du compte, et notamment du programme 722, s'inscrit dans le cadre des nouvelles orientations de la politique immobilière de l'Etat, dont les objectifs sont de faire évoluer le parc immobilier vers des implantations mieux adaptées, moins nombreuses et moins onéreuses, de rationaliser l'occupation des immeubles, de valoriser au mieux les immeubles libérés, de moderniser l'entretien du parc et de permettre la mobilisation du foncier de l'Etat pour la production de logements, notamment sociaux.

Cette politique, qui s'accompagne d'une réforme de son pilotage avec la création du service France Domaine et celle d'un Conseil de l'immobilier de l'Etat, repose sur la séparation entre l'Etat propriétaire et les administrations occupantes et sur une responsabilisation de celles-ci, notamment par la mise en place de loyers budgétaires.

En 2007, 28 cessions de plus de 2 M€ ont été réalisées, les plus importantes concernant des biens affectés au ministère des **affaires étrangères et européennes** (vente du centre de conférences de l'avenue Kléber à Paris pour 404 M€, d'un Hôtel particulier rue Monsieur pour

²¹⁵ Disposition introduite par l'article 40 de la loi de finances pour 2007.

²¹⁶ Cette part, qui s'élève à 15 % des recettes, a représenté 175 M€en 2007.

142 M€ et encaissement du solde de la vente de la Villa Trotty à Monaco pour 32 M€. Les dépenses les plus importantes se rapportent à l'acquisition d'un immeuble situé rue de la Convention pour les **Affaires étrangères** (389,9 M€) et de bâtiments pour le ministère **des finances** (110 M€), ainsi qu'au paiement de loyers intercalaires (47 M€).

Bien que la mission soit rattachée au ministère chargé du **budget** et que le chef du service France Domaine soit le responsable du programme 722, comme il l'est du programme 721, les budgets opérationnels de programme (BOP) qui le composent correspondent à chacun des ministères (pour 15 des 18 BOP²¹⁷). Les BOP recouvrent 45 unités opérationnelles (UO) centrales et un nombre indéterminé d'UO locales.

En 2007, deux objectifs de performances étaient attachés au programme, visant respectivement à identifier et à remédier aux cas de sous-optimisation du patrimoine immobilier de l'Etat et à s'assurer du caractère économiquement rentable des opérations de relogement des services. Les indicateurs retenus retracent le nombre d'immeubles dont la cession est proposée à l'initiative de France Domaine ; ils comparent le nombre d'immeubles vendus à celui des immeubles recensés en fin d'année précédente et à la fin de l'année en cours. Est également mesuré le pourcentage des opérations immobilières de relogement de services agréées par France Domaine ayant induit une réduction prévisionnelle d'au moins 10 % du coût immobilier par agent.

La loi de finances pour 2008 prévoit en outre que l'objectif d'amélioration de la qualité des évaluations domaniales, mesuré par l'écart moyen entre valeur vénale et prix réalisé à la vente, au titre des ventes d'un montant supérieur à 2 M€, jusqu'alors associé au programme 721, sera désormais rattaché au programme 722.

2 - La mesure des performances et le calcul des coûts

a) L'efficacité de la gestion budgétaire

Les indicateurs mentionnés dans le RAP ne mesurent pas l'efficacité de la gestion budgétaire et ne donnent que dans un cas, d'une manière très indirecte, une indication sur ce point.

Le nombre des immeubles dont la cession a été proposée par France Domaine (346) par rapport à la prévision (100) ne permet pas, par lui-même une appréciation pertinente de la qualité de la gestion budgétaire. Il en va de même pour l'indicateur de rapidité des cessions

²¹⁷ Lui sont aussi rattachés 3 BOP retraçant les opérations de France Domaine, celles sur les biens non affectés et les investissements des cités administratives.

(vente de 44 % des immeubles recensés en fin d'année précédente comme devant être vendus pour une prévision de 50 %) et pour l'indicateur de qualité des évaluations domaniales (écart moyen entre la valeur estimée et le prix réalisé de 1,216 pour une prévision de 1,3).

Seul l'indicateur relatif à la réduction du coût immobilier par agent pourrait présenter une dimension budgétaire. Toutefois, se limitant à constater que le projet d'opération de relogement est accompagné d'une estimation d'économie de 10 % au moins, sa portée est limitée. L'intitulé de l'indicateur est erroné car il appréhende les opérations « devant induire » (et non « ayant induit ») une réduction des coûts. Il ne présenterait, en tout état de cause, un réel intérêt que s'il était assorti, *à posteriori*, d'une précision sur l'économie réellement réalisée.

Les indicateurs retenus, qui traduisent davantage l'implication du service France Domaine que les performances, sont liés essentiellement à l'objectif annuel de cessions. Ils sont dès lors peu pertinents pour apprécier la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat.

b) L'efficience de la gestion budgétaire

Le RAP contient des développements complémentaires sur la politique immobilière de l'Etat. Il comporte des indications sur l'utilisation des produits de cession, la mise à jour des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des administrations centrales et le déploiement de tels schémas dans 25 départements. Il présente une analyse des cessions immobilières, une répartition des dépenses par nature et une récapitulation des données relatives aux loyers budgétaires. Un tableau des acquisitions immobilières de l'Etat y est joint.

Pour autant, le RAP ne présente ni l'analyse détaillée des recettes et des dépenses par BOP ministériel, ni un bilan précis des opérations de plus de 2 M€, ni aucune indication sur les dépenses immobilières relatives aux cessions inférieures à ce montant. En l'absence d'une comptabilité d'analyse des coûts, les performances de la politique immobilière des ministères demeurent inconnues et les gains présumés des opérations de relogement ne peuvent être vérifiés, faute d'indicateurs de coûts et de surface appropriés.

L'examen par la Cour des comptes d'un certain nombre d'opérations a mis en évidence des dysfonctionnements dans la mise en œuvre de la nouvelle politique immobilière de l'Etat²¹⁸, qui attestent la nécessité d'une analyse approfondie des performances de la gestion immobilière des administrations. A cet égard, la Cour recommande d'enrichir le contenu du RAP en y intégrant une présentation détaillée des recettes et des dépenses imputées sur chacun des BOP ministériels, ainsi qu'un bilan précis des opérations de cessions de plus de 2 M€.

3 - La qualité de la gestion budgétaire

a) Un programme qui ne couvre pas la mission

Le souci que la politique immobilière de l'Etat soit retracée dans une mission unique répond à des impératifs de gestion et d'information. Toutefois, le compte d'affectation, présenté comme l'instrument budgétaire et comptable de cette politique, n'est pas pleinement adapté pour la retracer dans sa totalité, en raison de l'étroitesse de son champ.

De fait, il ne couvre qu'une partie de la politique immobilière de l'Etat. Dédié aux cessions et à l'utilisation de leurs produits, il ne peut à lui seul en rendre compte. Toutes les acquisitions n'y sont pas retracées, les loyers budgétaires sont gérés par ailleurs et la problématique de l'entretien n'y est pas intégrée. Les prises à bail, qui résultent d'un arbitrage de nature patrimoniale, sont aussi hors du champ du compte.

Par ailleurs, le caractère ministériel de la mission est paradoxal au regard de la nature par définition interministérielle des programmes de cessions, alors même que sa gestion ne donne pas lieu à un véritable dialogue entre le responsable du programme et les gestionnaires. L'éclatement du contrôle budgétaire et comptable ne contribue pas davantage à une vision consolidée des opérations.

b) Des règles de gestion budgétaire à clarifier

Le mécanisme de l'affectation des recettes exige un lien direct entre celles-ci et les dépenses retracées sur le compte²¹⁹. Sont pourtant imputées sur le programme une grande variété de dépenses

²¹⁸ Rapport public annuel pour 2008, pages 591 et suivantes, au sujet de la restructuration de l'immeuble des Bons Enfants, de la gestion immobilière des ministères sociaux, des opérations immobilières Kléber / Convention, de l'immeuble abritant le « pôle renseignement » du ministère de l'intérieur et du centre des archives diplomatiques du ministère des affaires étrangères et européennes.

²¹⁹ Article 21 de la LOLF.

d'investissement mais aussi de fonctionnement. Le critère d'imputation n'étant pas la nature de la dépense mais sa finalité²²⁰, la question de l'éligibilité au CAS des dépenses implique que soit clarifiée la doctrine d'emploi du compte d'affectation spéciale.

N'ont, par exemple, pas été considérées comme rattachables, par application du principe de spécialité, des dépenses de gros entretien sur des immeubles non domaniaux occupés à l'étranger par le ministère des **affaires étrangères et européennes**, alors que l'ont été des conventions de réservation de logements au bénéfice de personnels de la **défense**.

Compte tenu de la stricte séparation induite par la LOLF entre les opérations du budget général et celles imputées sur les comptes spéciaux²²¹, l'administration se heurte en pratique à des difficultés de gestion. Alors que l'article 21 de la LOLF prévoit que les versements du budget général sur un compte d'affectation spéciale ne peuvent excéder 10 % des crédits initiaux du compte, et que l'article 20-II prohibe les virements et transferts de crédits entre le budget général et un tel compte, l'administration a été conduite à ne pas appliquer la règle en ce qui concerne les AE²²², alors que la LOLF ne distingue pas en la matière entre AE et CP, et à prélever des crédits sur des programmes du budget général au profit du CAS immobilier²²³. Ces constats appellent une clarification des conditions dans lesquelles peuvent intervenir des mouvements de crédits entre le budget général et le CAS immobilier.

²²⁰ Financer une opération de relogement de services.

²²¹ La question plus générale des opérations entre le budget général et des comptes spéciaux est traitée dans la première partie.

²²² 64 M€ alors que le plafond de 10 % limitait les mouvements possibles à 50 M€

²²³ Pour un total de 6,6 M€

VII - Mission Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement

Découvert autorisé (LFI, en Md€) : 0,18

Le compte de commerce n° 908 supporte, pour l'ensemble des départements et des régions, les opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les activités industrielles et commerciales effectuées par les directions départementales et régionales de l'équipement. Sa disparition pourrait intervenir à brève échéance.

1. Le compte retrace principalement les activités des parcs de l'équipement, services publics de l'État fonctionnant sur la base d'une convention passée entre l'État et chaque département qui définit la contribution de chacun des partenaires à l'entretien et à l'exploitation des réseaux routiers national et départementaux. Il n'est pas doté de crédits budgétaires mais bénéficie d'une autorisation de découvert en cours d'exercice, qui doit être résorbé en fin d'année. Sa gestion répond donc à la triple contrainte de l'équilibre d'exploitation (retracé dans le compte de résultat), de l'équilibre de trésorerie (le montant des encaissements devant couvrir celui des décaissements) et du respect du plafond infra-annuel de découvert.
L'unicité du compte de commerce, sur lequel sont imputées les recettes et les dépenses effectuées sur l'ensemble du territoire, induit un suivi national et un respect des équilibres précités ; mais la gestion déconcentrée des opérations d'entretien et d'exploitation conduit à la transposition de ces mêmes règles au plan local.
2. Les principaux indicateurs pour 2007 ont été les suivants : chiffre d'affaires : 798,5 M€; résultat : 8,1 M€; solde d'exécution : 9,1 M€; trésorerie cumulée : 84,0 M€; report à nouveau cumulé : 184,6 M€
3. La loi du 13 août 2004 sur *les libertés et les responsabilités locales* a prévu le transfert aux départements des routes nationales d'intérêt local (près des deux tiers du réseau non concédé). Se pose dès lors la question de l'avenir des parcs de l'équipement et du compte de commerce. Est ainsi envisagé, pour la majorité d'entre eux, le transfert aux départements de la presque totalité de leurs moyens et de leur patrimoine²²⁴.

²²⁴ Projet de loi relatif au transfert des parcs de l'équipement.

La perspective de la suppression du compte de commerce appelle deux observations au regard de ses modalités financières, comme la Cour l'a relevé lors d'un contrôle conduit en 2007²²⁵.

La première concerne les conditions d'un éventuel partage du report à nouveau du compte de commerce. En effet, les bénéfices accumulés au bilan ne tiennent pas entièrement compte de la réalité économique, puisqu'une partie des charges de personnel – dites « charges supplétives » - sont supportées par l'Etat sans remboursement. Elles se composent, d'une part, de la dotation de l'Etat au fonds de soutien des pensions des ouvriers des parcs et ateliers (OPA) ; le versement de l'Etat à ce titre représente les deux tiers de la cotisation à verser, le compte de commerce n'en acquittant qu'un tiers. Les charges de personnel supportées par l'Etat comprennent, d'autre part, la rémunération d'agents de l'Etat mis à disposition des parcs, pour des tâches administratives ou d'encadrement. Dans ces conditions, la Cour estime que l'ensemble du report à nouveau doit rester à l'Etat.

Par ailleurs, le transfert imposera à chacun des départements de réaliser l'équilibre économique de son parc ou de sa portion de parc. Or si, de 2001 à 2006, le compte de commerce a réalisé un solde cumulé positif de 40,5 M€ sur 40 parcs sur les 99 ont eu sur la période un résultat cumulé négatif, alors qu'ils ne supportaient pas toutes les charges. A structures et organisation constantes, un nombre significatif de départements devrait donc faire face à un accroissement de la charge financière correspondante.

VIII - Mission Participations financières de l'Etat

(Md€) LFI AE et CP : 5 ; Crédits ouverts AE et CP : 7,73
Exécution AE : 3,77 CP : 4,04

- Le compte d'affectation spéciale **Participations financières de l'Etat**, créé par l'article 21 de la LOLF, est composé depuis 2007 des deux programmes 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'Etat* et 732 *Désendettement de l'Etat ou d'établissements publics de l'Etat*. La mission retrace les opérations de l'Etat actionnaire. En 2007, les recettes se sont élevées à 7,73 Md€ (17,18 Md€ en 2006) et les dépenses à 4,04 Md€ (17,17 Md€ en 2006).

²²⁵ Rapport « Parcs et ateliers de l'équipement – compte de commerce 908 – Exercices 2001 à 2006.

2. Deux opérations de cession sont à l'origine de la plus grosse partie des recettes : celle, en juillet 2007, de la participation minoritaire de l'Etat au capital de France Telecom, pour 2,65 Md€ et celle, en décembre 2007, de la participation majoritaire de l'Etat au capital d'EDF, pour 3,71 Md€. Le produit de cette seconde cession est resté imputé sur le compte, alors que celui issu de la cession France Telecom a été transféré à l'ERAP pour lui permettre de faire face au remboursement de l'emprunt souscrit par cet établissement public en 2003 pour renflouer France Telecom.
L'opération EDF, qui a consisté à céder 45 millions de titres pour un montant de 3,71 Md€ a été réalisée pour financer le plan immobilier en faveur des universités ; elle a eu pour effet, mécaniquement, d'améliorer d'autant le solde du budget de l'Etat de 2007.
3. S'agissant des dépenses, 2,6 Md€ ont été transférés à l'ERAP en juillet 2007 et 0,76 Md€ lui ont également été versés au titre du désendettement. Les dépenses réalisées sur le programme 732 étant de 3,52 Md€, le pourcentage consacré au désendettement représente 87 % des dépenses effectuées en 2007 (contre 72 % prévus en LFI).
4. Comme la Cour l'a montré dans son rapport public annuel de 2008²²⁶, ce compte d'affectation spéciale ne permet pas d'obtenir une vision claire de la politique de l'Etat actionnaire et de la stratégie conduite par l'Agence des participations de l'Etat (APE). Celles-ci ne sauraient en effet se réduire, en matière de gestion du patrimoine, à des opérations de cession. Elles doivent viser, au moins autant, l'optimisation de la gestion du patrimoine immobilier, en cohérence avec les opérations de désendettement mises en œuvre.

IX - Mission Pensions

(Md€) LFI AE et CP : 46,78 ; Crédits ouverts AE et CP : 46,57 Exécution AE et CP : 46,48

La création du compte en 2006 a marqué un progrès indéniable. Elle a permis de regrouper l'ensemble des dépenses afférentes aux pensions et rentes des agents de l'État. La mission est constituée des trois programmes 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité*, 742 *Ouvriers des établissements industriels de l'État* et 743 *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions*, qui correspondent aux trois

²²⁶ Rapport public annuel de 2008, p. 3 à 62.

sections du compte d'affectation spéciale. Elle représente 13 % environ du total des dépenses de l'Etat.

1. La première année de gestion du CAS a été caractérisée par des difficultés inhérentes à sa mise en place. En particulier, le service des pensions, responsable des programmes 741 et 743, n'avait pas été suffisamment préparé à ses nouvelles missions et des lacunes sont apparues dans le suivi des dépenses et des recettes, qui ont contribué à l'absence de maîtrise de l'équilibre.

Après deux années, la gestion du CAS, qui fait intervenir à la fois les services employeurs et ceux du ministère de **l'économie, des finances et de l'emploi** (DGCP, service des pensions et direction du budget) s'est structurée afin de pouvoir assurer une véritable gestion des dépenses de pensions, assise sur des règles de fonctionnement précises et une meilleure articulation des responsabilités. Toutefois, le souci de renforcer l'unité de gestion du compte et d'unifier les outils et méthodes de pilotage des programmes pourrait conduire à confier à terme sa gestion au seul chef du service des pensions²²⁷.

2. La modernisation de la chaîne pensions autour du compte individuel retraite tarde à se mettre en place. Le rapprochement des centres régionaux des pensions et du service des pensions du ministère chargé du **budget**, inscrit dans la révision générale des politiques publiques (RGPP), n'a pas donné lieu à la publication d'un plan d'ensemble définissant les modalités de sa mise en œuvre. De même, aucun plan d'action n'a été annoncé précisant les modalités de la suppression progressive des services ministériels en charge de préparer les dossiers de pensions par reconstitution de la carrière avant le départ en retraite des agents. L'économie en termes d'emplois a pourtant été évaluée à 1 200 agents sur les 3 000 actuellement en exercice.²²⁸
3. L'analyse des résultats du CAS fait apparaître un déficit en exécution de 814 M€dû, pour l'essentiel, à celui constaté sur le programme 741 (816 M€). Ce dernier a été couvert par un prélèvement du même montant sur le fonds de roulement (1 000 M€) constitué pour absorber les difficultés de trésorerie infra-annuelles (le PAP prévoyait un prélèvement de 200 M€). Le solde cumulé du programme s'établit donc à 331 M€

²²⁷ Le programme 742 relève d'un sous-directeur de la direction du budget.

²²⁸ La Cour a examiné cette question dans deux rapports récents : rapport au Sénat en application de l'article 58(2°) de la LOLF ; publié sous Rapport du Sénat n° 27 (2007-2008) : « la gestion des pensions de l'Etat : une réforme inaboutie à relancer d'urgence » ; rapport public annuel 2008, février 2008, p. 381 et s.

Le déficit du programme est dû à plusieurs phénomènes, aux conséquences opposées sur l'équilibre du compte : par exemple, les dépenses d'affiliation rétroactive des militaires ayant quitté l'armée avant 15 annuités non couvertes en totalité par les recettes ou des contributions de l'établissement La Poste inférieures aux prévisions.

4. Les indicateurs de performances retenus (âge moyen à la radiation des cadres, durée moyenne de cotisation et, à compter de 2008, part des agents concernés par la décote et la surcote) portent avant tout sur l'impact de la réforme de 2003 sur les comportements des agents. Ils permettent de mieux cerner le besoin de financement du régime dans les années à venir. Mais le coût d'une primo-liquidation calculé pour les dossiers de pensions servies en vertu du code de pensions civiles et militaires de retraite n'inclut toujours pas ceux correspondant à l'intervention des ministères employeurs. Un coût total de la fonction pensions fait donc toujours défaut.

S'agissant des prévisions de départs à la retraite et des sorties du régime, le service des pensions s'appuie sur des outils de prévision qui intègrent des données tenant compte du comportement des agents. Un indicateur d'évolution des pensions à servir pour les cinq années à venir serait utile dans la double perspective de la maîtrise du financement des régimes de retraite des fonctionnaires et de l'appréhension de son impact sur le budget de l'État. L'élaboration de cet indicateur gagnerait à être menée en collaboration plus étroite avec les ministères, dont les prévisions de départs de leurs agents sont actuellement jugées peu fiables.

X - Mission Pertes et bénéfices de change

Découvert autorisé (LFI, en Md€) : 0,40

Le compte *Pertes et bénéfices de change* est, avec les comptes *Emission de monnaies métalliques* et *opérations avec le fonds monétaire international (FMI)*, l'un des trois comptes d'opérations monétaires du budget de l'Etat.

1. Les prévisions de recettes et de pertes de change, telles qu'elles sont aujourd'hui établies, ne reflètent pas la forte volatilité des résultats annuels. Il conviendrait en outre de s'interroger sur l'opportunité de maintenir l'autorisation de découvert à titre de précaution de 400 M€ dans la mesure où les garanties octroyées en 1980 aux banques centrales africaines n'ont plus été mises en jeu depuis 2002.

2. Le solde du compte de l'exercice 2007 est présenté en débit de 5,82 M€. Il est pourtant affecté de plusieurs anomalies liées aux rattachements par exercice de certaines dépenses et recettes.

Si 3,13 M€ de bénéfices de change constatés au titre du 4^{ème} trimestre 2006 (opération relatée dans le RAP pour 2006) ont été correctement imputés sur l'exercice 2006, tel n'a pas été le cas pour un montant de pertes de change de 6,41 M€ constatées pendant ce même trimestre mais imputées sur la gestion 2007.

Par ailleurs, des recettes tardives de l'exercice 2007, pour un montant de 0,64 M€ et un reliquat de pertes de change de 1,41 M€ sur le 4^{ème} trimestre 2007 vont être imputés budgétairement sur l'exercice 2008 sur instruction de la DGCP, en raison de la fermeture d'ACCORD, alors qu'il est prévu de les comptabiliser correctement sur l'exercice 2007 en comptabilité générale. Si on corrige le solde 2007 de ces anomalies, il ressort avec un léger excédent (0,117 M€). Des dispositions devraient être prises afin que les opérations enregistrées par la Trésorerie générale pour l'étranger au titre du dernier trimestre de l'année soient désormais prises en compte en comptabilité budgétaire, de manière à mettre fin au décalage avec les comptes de comptabilité générale au 31 décembre.

3. S'agissant de la démarche de performance, les PAP et les RAP des trois comptes d'opérations monétaires ont un caractère artificiel : réalisés *a minima*, ils ne permettent pas d'apprécier les performances de la gestion, ni d'analyser ses coûts, ils comportent des erreurs et sont difficilement compréhensibles pour des lecteurs peu avertis.

XI - Mission Prêts à des Etats étrangers

(Md€) LFI AE : 1,19 CP : 0,99 ; Crédits ouverts AE : 1,63 CP : 0,99
Exécution AE : 0,94 CP : 0,18

1. La mission correspond au compte de concours financiers du même nom. Elle comprend les trois programmes 851, 852 et 853, placés sous la responsabilité du directeur général du Trésor et de la politique économique (DGTPE), qui coïncident avec les sections du compte spécial. Celles-ci retracent respectivement, en dépenses et en recettes, le versement et le remboursement en capital des prêts consentis soit à des Etats émergents (pour financer des projets d'infrastructure dont la réalisation fait appel à des biens et services d'origine française), soit à des Etats étrangers (pour consolider les dettes de leur pays envers la France), soit encore à l'Agence française de développement (dans un but de développement économique et social).

2. L'architecture de la mission pose un problème d'articulation avec d'autres dotations du budget de l'Etat et - à tout le moins - d'information sur les interventions publiques dans ce secteur. En effet, les crédits évaluatifs du programme 853 ont la même finalité que ceux du programme 110 *Aide économique et financière au développement de la mission Aide publique au développement*, qui est doté de crédits limitatifs. Or l'imputation des bonifications d'intérêts sur l'un ou l'autre des programmes est seulement effectuée en fonction de critères de risques. Le programme 853 ne présente d'ailleurs ni objectif, ni indicateur et ses performances sont mesurées indistinctement de celles de l'activité de prêts de l'AFD retracées par les indicateurs du programme 110.
L'utilité du maintien de deux programmes distincts n'est dès lors pas avérée. La suppression du programme 853 pourrait être envisagée dans un souci de simplicité et de clarté.
3. Au-delà des questions d'architecture budgétaire, le mode de financement des bonifications de prêt de l'AFD se caractérise par une anomalie à laquelle il devrait être remédié sans délai : les crédits de paiement versés à l'AFD à partir des programmes 110, 209 et 853 viennent s'ajouter au prélèvement (78 M€ prévus figurant au PAP 2007) opéré par l'agence sur ses propres dividendes pour financer des charges de bonifications incomptant à l'Etat. Cette pratique ne favorise pas une appréhension globale des crédits mobilisés par la France pour bonifier les prêts de l'AFD. Elle est aussi contestable au plan budgétaire parce qu'elle induit la contraction de recettes pour les dividendes dus par l'agence à l'Etat et de dépenses au titre des bonifications par l'Etat des intérêts des prêts accordés par l'agence.
4. En exécution, la gestion de la mission se caractérise par des insuffisances manifestes. En dépit de prévisions établies sur la base d'échéanciers qui déterminent le profil des tirages de prêts et de leurs remboursements, les écarts importants constatés en 2006 et 2007 entre les prévisions en loi de finances initiale et l'exécution conduisent à s'interroger sur la qualité de ces prévisions, qui demeurent aléatoires. De plus, les difficultés rencontrées sur les trois programmes pour calibrer en LFI 2006 et 2007 les AE portant sur des engagements juridiques antérieurs ont rendu nécessaires des opérations de régularisation en cours d'année.
Enfin, la sous-consommation des crédits de paiement (182,29 M€ pour une prévision de 996,45 M€) ne peut s'expliquer par les seuls aléas exogènes dans la concrétisation des décisions de financement. Elle résulte pour une part des défaillances de la programmation budgétaire, les ouvertures de crédits apparaissant très volontaristes par rapport à la réalité des besoins.

XII - Mission Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés

(Md€) LFI AE et CP : 0,01 ; Crédits ouverts AE et CP : 0,01
Exécution AE : AE et CP : 0,01

1. Le compte de concours financiers, d'importance modeste, comporte les deux programmes 861 *Prêts et avances à des particuliers ou à des associations* et 862 *Prêts pour le développement économique et social*. Le second supporte plus de 90 % des recettes et des dépenses de la mission.
2. L'exécution budgétaire 2007 a été conforme à la prévision (qui n'avait été réalisée qu'à 25 % environ en 2006), en recettes (11 M€) comme en dépenses (10 M€), dégageant un solde positif de 1 M€.
3. Le programme 862 (9,1 M€) a une finalité - l'aide au développement économique et social en faveur d'entreprises rencontrant des difficultés de financement – proche de celle du programme 134 *Développement des entreprises* de la mission **Développement et régulation économiques**, dans un domaine où, de surcroît, une rationalisation et une coordination de l'ensemble des dispositifs mis en œuvre, y compris ceux relevant des collectivités territoriales, s'imposent. Un regroupement budgétaire serait donc bienvenu.
4. Le programme 861, d'un montant total inférieur à 1 M€, regroupe quatre actions, placées sous la responsabilité, essentiellement formelle, du directeur général de la comptabilité publique. Des solutions alternatives gagneraient à être étudiées : par exemple, un traitement par les caisses d'allocations familiales dans le cas des avances aux agents de l'État pour l'amélioration de l'habitat, un rattachement à un programme du ministère chargé de la **solidarité** pour les avances à des associations participant à des tâches d'intérêt général, voire une suppression dans le cas des avances aux fonctionnaires de l'Etat pour l'acquisition de moyens de transport.
A tout le moins, les avances aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location d'un logement, qui constituent la quatrième action du programme 861, pourraient relever de la responsabilité des ministères auxquels sont rattachés les agents concernés, notamment celui des **affaires étrangères**.

Principales recommandations générales de la Cour au titre de l'exercice 2007

I - Recommandations sur les résultats et les comptes

A - La présentation des résultats

Recommandation 1. *La distinction entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie doit être clarifiée, en excluant explicitement les reprises de dettes de la catégorie des opérations de trésorerie et en précisant que celles-ci ne peuvent concerner que les emprunts et dettes financières de l'Etat.*

Recommandation 2. *Les consommations d'autorisations d'engagement retracées dans la loi de règlement doivent traduire dans les comptes des recettes et des dépenses budgétaires les obligations juridiques qui incombent à l'Etat. Il en est ainsi, notamment, pour les impayés envers les organismes de sécurité sociale, qui revêtent, par nature, un caractère budgétaire.*

B - Les recettes de l'Etat

Recommandation 3. *La définition des recettes fiscales et non fiscales n'a toujours pas de fondement objectif. Une nouvelle nomenclature des recettes devrait être adoptée.*

Recommandation 4. *Pour les recettes fiscales, la difficulté à établir des prévisions fiables confirme la nécessité d'utiliser avec prudence les données issues des outils disponibles pour construire la loi de finances. Des améliorations sont particulièrement nécessaires pour l'impôt sur le revenu et pour la taxe sur la valeur ajoutée.*

C - Les dépenses de l'Etat

Recommandation 5. *La nomenclature par nature instituée par la LOLF doit être reprise dans les documents budgétaires.*

Recommandation 6. La norme utilisée par le Gouvernement pour programmer et justifier la progression des dépenses de l'Etat, qui couvre aujourd'hui la moitié des dépenses, doit aussi prendre en compte toutes celles (parmi les affectations de recettes, les remboursements et dégrèvements, les dépenses fiscales, les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux) qui ne se distinguent de celles imputées sur les dotations budgétaires ni par leur nature, ni par leur destination.

Recommandation 7. Il est indispensable qu'un système d'information élargi aux opérateurs soit mis en place, à terme, afin que leurs effectifs puissent être comptabilisés au même titre que ceux inscrits directement sur les plafonds d'emplois ministériels.

D - Le tableau de financement et la dette

Recommandation 8. Pour permettre la cohérence des comptabilités (générale, budgétaire et de trésorerie), les dettes financières doivent être clairement identifiées dans le tableau de financement, de même que l'encours des dettes reprises dans l'année et l'amortissement de la dette non négociable.

Recommandation 9. Le plafond de la variation nette de la dette prévu par la LOLF devrait porter sur l'ensemble des dettes financières de l'Etat, et non plus sur la seule variation de la dette supérieure à un an. A tout le moins, il devrait inclure les reprises de dettes et la charge d'indexation.

E - Les comptes et l'analyse financière

Recommandation 10. Le concept d'autorisation d'engagement devrait trouver sa pleine signification. A cet effet, la budgétisation en « AE=CP » doit constituer l'exception (essentiellement pour les dépenses de personnel), comme prévu par la loi organique.

Recommandation 11. Un référentiel budgétaire doit être mis au point, à l'image de celui défini pour la comptabilité générale.

Recommandation 12. Le principe de sincérité des lois de finances posé à l'article 32 de la LOLF pouvant désormais s'apprécier en tenant compte des informations disponibles fournies par la comptabilité générale, les dettes non financières exigibles et non exigibles doivent entraîner l'ouverture d'AE et de CP dans la plus prochaine loi de finances.

Recommandation 13. Afin d'éviter les contractions de recettes et de dépenses, proscrites par la loi organique, les dividendes dus à l'Etat doivent lui être intégralement versés, et être retracés comme ressources budgétaires ; à l'inverse, doivent être prises en compte comme des dépenses budgétaires toutes les sommes payées pour honorer ses engagements.

Recommandation 14. La période complémentaire prévue à l'article 28 de la LOLF doit continuer d'être réduite par étapes jusqu'à sa disparition, seule demeurant une période nécessaire à la régularisation des écritures comptables.

Recommandation 15. Un tableau de bord des ratios d'analyse financière les plus représentatifs de la performance économique et financière de l'Etat devrait être mis en place.

II - Recommandations sur la gestion budgétaire et la démarche de performance

A - La structuration budgétaire

Recommandation 16. L'articulation entre missions du budget général et missions traduisant un compte spécial ou un budget annexe doit être améliorée. Les comptes spéciaux devraient être rattachés aux missions du budget général lorsque leurs financements concourent à la mise en œuvre d'une politique publique ou s'appliquent à des dépenses dont la nature ne se différencie pas de celles couvertes sur crédits budgétaires.

Recommandation 17. Le nombre des programmes et des budgets opérationnels de programme doit être réduit, chaque fois que possible, quand ils se situent très en deçà de la masse critique permettant un recours utile aux éléments de souplesse introduits par la LOLF (globalisation et fongibilité des crédits, notamment). Le regroupement de programmes doit aussi être opéré quand cela peut améliorer la cohérence d'une politique publique et la gestion des moyens ou faciliter le resserrement des structures administratives.

Recommandation 18. Le positionnement des responsables de programme doit être précisé, pour que le cadre de la gestion budgétaire coïncide mieux avec l'organisation administrative, et pour que leurs marges d'initiative soient plus clairement définies, à l'égard notamment des programmes support et des autres niveaux de décision au sein des ministères.

B - L'analyse des coûts et le contrôle de gestion

Recommandation 19. Une véritable analyse des coûts, par programme et par action, doit être développée, dans la dernière partie des rapports annuels de performances (RAP), pour permettre de rapporter l'efficience des politiques mises en œuvre aux priorités stratégiques et aux résultats obtenus.

Recommandation 20. Les ministères doivent affiner le suivi analytique de l'activité de leurs dépenses, notamment de personnels, dans le cadre d'une stratégie coordonnée au niveau interministériel qui fait aujourd'hui défaut.

Recommandation 21. Les outils de contrôle de gestion doivent être mobilisés pour expliquer les écarts, en matière budgétaire, entre prévisions et réalisations, et au regard de la mesure des performances, entre objectifs et résultats. Ils doivent constituer, avec la comptabilité d'analyse des coûts, de véritables outils d'aide à la décision.

C - La mesure des performances

Recommandation 22. Les rapports annuels de performances (RAP) doivent être rendus disponibles à une date suffisamment précoce pour que la Cour puisse les auditer et procéder aux analyses prévues par l'article 58-4^o de la LOLF.

Recommandation 23. Le dispositif d'appréciation des performances doit être perfectionné, en particulier par une réduction du nombre des objectifs et indicateurs. En outre, ceux-ci doivent tous être renseignés et utilisés pour éclairer la programmation budgétaire. Cela suppose notamment un raccourcissement significatif des délais de production des rapports annuels de performances.

Recommandation 24. Les indicateurs de performances doivent être davantage harmonisés entre des programmes qui poursuivent des finalités proches, afin de rendre possibles les comparaisons.

Recommandation 25. Le dialogue de gestion entre administrations centrales et services déconcentrés, le plus souvent désormais bien structuré en matière budgétaire (programmation initiale, calendriers et documents préparatoires...), doit aussi s'appliquer à la mesure des performances, notamment pour la négociation des objectifs et l'interprétation des résultats.

CONCLUSIONS

Les éléments d'analyse fournis par le rapport amènent à formuler, outre les principales recommandations récapitulées ci-avant, des conclusions générales sur les conditions de l'exécution budgétaire et la signification du résultat, ainsi que sur le nouveau cadre de gestion et la démarche de performance issus de la LOLF.

La signification du solde budgétaire

L'exercice 2007 s'est achevé avec un déficit (38,4 Md€) affiché en légère baisse (-0,6 Md€ par rapport à 2006).

Ce solde doit être corrigé pour tenir compte de dépenses qui auraient dû être financées au moyen de crédits ouverts en loi de finances mais qui ont fait l'objet de présentations visant à les faire apparaître en dehors du budget, pour un montant de 5,7 Md€ au titre de dettes non financières envers la Sécurité sociale et des primes d'épargne logement. De telles débudgeatisations sont irrégulières et conduisent à donner une image inexacte des dépenses de l'Etat et à améliorer artificiellement la norme de progression des dépenses et le solde budgétaire. Si ces montants avaient été comptabilisés, comme il se devait, au nombre des dépenses de l'Etat, le déficit de l'exercice 2007, annoncé à 38,4 Md€ se serait établi à 44,12 Md€.

Par ailleurs, une appréhension complète de la réalité de l'exécution suppose, comme les années précédentes, des éclairages complémentaires.

Une première série vise à prendre en compte les dépenses qui auraient dû être payées en 2007 et qui, ne l'ayant pas été, souvent en raison de l'insuffisance des crédits ouverts, se sont trouvées purement et simplement reportées sur l'exercice 2008, les dettes exigibles à fin 2007 dépassant sans doute 7 Md€ tandis que l'ensemble des dettes non financières, recensées par la comptabilité générale, a augmenté de 16 Md€ en 2007.

Cette année encore, l'analyse du solde doit être assortie du constat du niveau élevé des recettes non récurrentes mobilisées au cours de l'exercice (divers prélèvements ou dividendes perçus auprès d'opérateurs publics à titre exceptionnel ou par anticipation), pour un montant légèrement inférieur à celui de 2006, mais qui reste très important (6,6 Md€) ; si elles ne posent pas cette année de problème de régularité, leur identification est nécessaire pour mesurer qu'une part importante des recettes n'est pas reconductible.

Au total, les différents retraitements nécessaires à une correcte appréhension du déficit conduisent à constater la signification souvent limitée des éléments figurant dans les documents budgétaires soumis au vote du Parlement. En particulier, la loi de finances initiale comporte, à hauteur de plusieurs milliards d'euros, des sous-budgétisations manifestes au regard des besoins prévisibles et la loi de règlement elle-même ne rend compte qu'en partie de la réalité de l'exécution.

Ainsi, le solde du budget de l'Etat à fin 2007 peut-il être présenté comme stabilisé, voire en légère amélioration, du seul fait de la prise en compte de recettes exceptionnelles, du règlement de certaines dépenses hors budget ou de basculements de dépenses entre exercices, alors même que ses principaux équilibres se dégradent. Seule, pourtant, une correcte appréciation de la réalité de la situation budgétaire peut permettre de prendre la mesure exacte des dispositions nécessaires à un retour à l'équilibre.

La régularité de l'exécution

Les comptes budgétaires se caractérisent, au regard du cadre fixé par la LOLF, par des irrégularités persistantes : de trop nombreuses sous-évaluations de crédits, dont des exemples manifestes sont données à hauteur de 3,3 Md€ dans ce rapport, compromettent aussi bien l'exactitude de la programmation budgétaire que son exécution ; l'administration fait un usage des décrets d'avance qui souvent ne respecte pas les conditions fixées par les articles 13 et 14 ; certaines opérations budgétaires ne sont pas conformes aux principes d'unité et d'universalité budgétaires, ni celui proscrivant la contraction de recettes et de dépenses énoncé à l'article 6 ; des mouvements de crédits sont effectués sur des budgets annexes ou des comptes spéciaux en dehors des conditions fixées par les articles 18 à 21.

La qualité des comptes et le pilotage de la gestion budgétaire

La loi organique a modernisé le cadre juridique dans lequel est préparé et géré le budget de l'Etat. Le respect des règles budgétaires et comptables est d'autant plus important désormais que la LOLF prévoit la restitution des données de l'exécution au moyen de trois résultats (le résultat budgétaire, le tableau de financement et le résultat en comptabilité générale), dont la qualité de l'articulation est la condition d'une bonne information du Parlement et doit être auditable en vue de la certification des comptes de comptabilité générale par la Cour, et d'autre part dans le rapport annuel de performances établi pour chaque programme.

Or, diverses insuffisances affectent encore la qualité des comptes. Si le tableau de financement a été amélioré en 2007, il demeure essentiellement extra-comptable et plusieurs anomalies importantes limitent sa signification. De la même façon, le fait pour l'Etat d'inscrire à son bilan certaines dettes non financières sans que soient ouvertes en loi de finances les autorisations d'engagement correspondantes vide d'effet un apport majeur de la LOLF qui était de prévoir que le budget soit établi non seulement en crédits de paiement mais aussi en autorisations d'engagement. La comptabilité d'analyse des coûts, outil indispensable pour mesurer l'efficience de la gestion budgétaire, n'en est, dans le cas le plus général, qu'à son tout début.

La norme utilisée par le Gouvernement pour programmer et justifier la progression des dépenses de l'Etat en 2007 a présenté les mêmes défauts que celle de l'année précédente et elle ne s'est appliquée qu'à la moitié des dépenses. L'élargissement de son mode de calcul décidé pour 2008 constitue un progrès réel mais insuffisant : la norme ne prend encore en compte ni les affectations de recettes, ni les remboursements et dégrèvements et il n'existe toujours pas de cadrage des dépenses fiscales, dont la croissance est pourtant une constituante majeure des difficultés budgétaires de l'Etat. Sont également exclues de la norme toutes les dépenses effectuées sur les budgets annexes et sur les comptes spéciaux. Une partie au moins de ces dépenses, celles mises en œuvre par des opérateurs de l'Etat, ne se distingue pourtant ni par sa nature, ni par sa destination de celles imputées sur les dotations budgétaires.

La qualité du pilotage de la gestion budgétaire est toujours affectée par l'absence de référentiel budgétaire comparable à celui défini pour la comptabilité générale. Il en résulte notamment des imprécisions, un traitement hétérogène des opérations budgétaires et une insuffisance fréquente des autorisations d'engagement ouvertes en lois de finances.

La structuration budgétaire s'est améliorée en 2007, mais le nombre des missions et programmes, de même que celui des budgets opérationnels de programme, est encore trop élevé. Pour cette raison, nombre de gestionnaires ne disposent pas, faute pour certaines dotations de bénéficier d'une masse critique suffisante, des marges de manœuvre nécessaires à un véritable pilotage des politiques publiques.

Cet état de fait, aggravé par le positionnement incertain de nombreux responsables de programme, explique que le mécanisme de la fongibilité des crédits ne trouve encore qu'exceptionnellement à s'appliquer, notamment des dotations de personnel vers les autres titres.

L'analyse de l'exécution 2007 montre que l'Etat est encore très largement, s'agissant de la mise en œuvre d'une démarche budgétaire tournée vers les résultats, dans une phase de définition des outils et des méthodes ; en témoignent les problèmes nombreux et persistants d'élaboration de référentiels. Or, en rendant possible une véritable analyse des résultats des politiques mises en œuvre, la plus grande fiabilité des comptes budgétaires doit contribuer à améliorer l'efficacité de l'action publique.

Cependant, la mise en place du nouveau cadre de gestion prévu par la loi organique ne saurait à elle seule conduire à un redressement des comptes. Si certaines des difficultés rencontrées sont inhérentes à la mise en place d'une organisation budgétaire et comptable rénovée, celle-ci doit maintenant, conformément à l'objectif poursuivi avec la LOLF, s'accompagner de résultats concrets en termes de maîtrise des dépenses et des recettes de l'Etat.

Annexe I

Les suites données aux recommandations antérieures de la Cour

Les développements ci-après, qui complètent ceux figurant dans le rapport annuel de la Cour pour 2008 (2^{ème} partie, p. 3 à 7), 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 à 2006 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.

Délibéré.....	VII
PREMIERE PARTIE ANALYSE D'ENSEMBLE DES RESULTATS ET DE LA GESTION BUDGETAIRE	- 3 -
Chapitre I Les résultats de l'exercice 2007	5
I - Le résultat budgétaire	6
A - Analyse du solde.....	7
Graphique n° 1 - Résultats budgétaires 2002-2008 (hors FMI et FSC)	8
Graphique n° 2 - Evolution du solde primaire correspondant au solde affiché	8
B - Les recettes de l'Etat.....	16
Graphique n° 3 - Evolution des recettes fiscales brutes et nettes	17
Graphique n° 4 - Comparaison des indices de prévision des impôts..	22
C - Les dépenses	25
II - Le résultat en trésorerie et la dette	36
A - Le tableau de financement.....	36
B - La dette et la trésorerie de l'Etat.....	42
III - Le résultat en comptabilité générale	45
A - Le résultat patrimonial.....	45
B - La variation de la situation nette.....	47
C - Les flux de trésorerie	48
IV - La cohérence des comptes et des résultats	49
A - L'articulation des comptabilités tenues par l'Etat	49
B - L'articulation des trois résultats de 2007	53

C - L'apport de la comptabilité générale à la compréhension du résultat budgétaire	56
D - La démarche d'analyse financière	57
Chapitre II Les conditions générales de l'exécution	61
I - La régularité de la gestion 2007	62
A - Des dotations initiales mal calibrées	62
B - Des anomalies dans le recours aux décrets d'avance ..	65
C - Des irrégularités au regard des principes de la LOLF	66
D - D'autres irrégularités	67
II - L'analyse des conditions générales de formation du résultat	68
A - La régulation budgétaire	68
B - Les opérations de fin de gestion	70
Chapitre III De nécessaires adaptations de la LOLF.....	75
Chapitre IV L'exécution de certaines catégories de dépenses	79
I - La gestion des personnels de l'Etat	80
A - La double gestion des emplois et des crédits en 2007	80
B - Organisation budgétaire et gestion des personnels....	85
II - Les dépenses d'investissement	88
A - La mise en œuvre de la LOLF	88
B - La programmation des investissements	90
C - Le gros entretien du parc immobilier.....	91
III - Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales....	93
IV - Les relations Etat / Union européenne (UE)	96
DEUXIEME PARTIE ANALYSE PAR MISSION ET PAR PROGRAMME.....	99
Chapitre V Observations générales	101
I - La structuration budgétaire	102
II - Le rôle des responsables de programme	106
III - La gestion budgétaire en mode LOLF.....	108
A - Le cadre de préparation et de suivi du budget	108
B - Analyse des coûts et contrôle de gestion	109
IV - La mesure des performances	113
Chapitre VI Missions et programmes du budget général	117
I - Mission Action extérieure de l'Etat	118
II - Mission Administration générale et territoriale de l'Etat	119
III - Mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ..	120
IV - Mission Aide publique au développement	121

V - Mission Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation	122
VI - Mission Conseil et contrôle de l'Etat	124
VII - Mission Culture.....	125
A - L'exécution de la mission.....	125
B - Le programme Patrimoines.....	126
VIII - Mission Défense	130
IX - Mission Développement et régulation économiques .	132
X - Mission Direction de l'action du Gouvernement	133
XI - Mission Ecologie et développement durable	134
XII - Mission Engagements financiers de l'Etat.....	136
A - L'exécution de la mission.....	136
B - Le programme Appels en garantie de l'Etat	138
XIII - Mission Enseignement scolaire	140
XIV - Mission Gestion et contrôle des finances publiques	142
XV - Mission Justice.....	143
XVI - Mission Médias	144
XVII - Mission Outre-mer	145
A - L'exécution de la mission.....	145
B - Le programme Conditions de vie outre-mer.....	147
XVIII - Mission Politique des territoires	150
XIX - Mission Pouvoirs publics	151
XX - Mission Provisions.....	152
XXI - Mission Recherche et enseignement supérieur	153
A - L'exécution de la mission.....	153
B - Le programme Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	154
XXII - Mission Régimes sociaux et de retraite.....	158
A - L'exécution de la mission.....	158
B - Le programme Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres.....	160
XXIII - Mission Relations avec les collectivités territoriales	163
XXIV - Mission Remboursements et dégrèvements	164
XXV - Mission Santé.....	166
A - L'exécution de la mission.....	166
B - Le programme Offre de soins et qualité du système de soins	167

XXVI - Mission Sécurité	172
A - L'exécution de la mission.....	172
B - Le programme Police nationale	174
C - Le programme Gendarmerie nationale	180
XXVII - Mission Sécurité civile	185
XXVIII - Mission Sécurité sanitaire	187
A - L'exécution de la mission.....	187
B - Le programme Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation.....	188
XXIX - Mission Solidarité et intégration	191
A - L'exécution de la mission.....	191
B - Programme Egalité entre les hommes et les femmes	192
XXX - Mission Sport, jeunesse et vie associative	196
A - L'exécution de la mission.....	196
B - Le programme Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	197
XXXI - Mission Stratégie économique et pilotage des finances publiques	200
XXXII - Mission Transports.....	201
A - L'exécution de la mission.....	201
B - Le programme Passifs financiers ferroviaires	203
XXXIII - Mission Travail et emploi	207
XXXIV - Mission Ville et logement.....	209
A - L'exécution de la mission.....	209
B - Programme Equité sociale et territoriale et soutien ..	210
Chapitre VII Les budgets annexes	215
I - Mission Contrôle et exploitation aériens.....	216
II - Mission Publications officielles et information administrative	218
Chapitre VIII Les comptes spéciaux	221
I - Mission Accords monétaires internationaux.....	222
II - Mission Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics	223
III - Mission Avances à l'audiovisuel public.....	224
IV - Mission Avances aux collectivités territoriales.....	226
V - Mission Cinéma, audiovisuel, expression radiophonique locale.....	227
VI - Mission Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat	228

A - L'exécution de la mission.....	228
B - Le programme Dépenses immobilières	230
VII - Mission Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement ..	235
VIII - Mission Participations financières de l'Etat	236
IX - Mission Pensions.....	237
X - Mission Pertes et bénéfices de change	239
XI - Mission Prêts à des Etats étrangers	240
XII - Mission Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	242
Principales recommandations générales de la Cour au titre de l'exercice 2007	243
I - Recommandations sur les résultats et les comptes.....	243
A - La présentation des résultats.....	243
B - Les recettes de l'Etat.....	243
C - Les dépenses de l'Etat.....	243
D - Le tableau de financement et la dette	244
E - Les comptes et l'analyse financière	244
II - Recommandations sur la gestion budgétaire et la démarche de performance.....	245
A - La structuration budgétaire	245
B - L'analyse des coûts et le contrôle de gestion.....	246
C - La mesure des performances.....	246
CONCLUSIONS	247
Annexe I Les suites données aux recommandations antérieures de la Cour	251
Annexe II Les subventions exceptionnelles accordées aux communes	263
Annexe III Les missions	265
Annexe IV : Les recettes fiscales : construction et résultat constaté.....	267
Annexe V La norme de dépenses.....	268
Annexe VI Variation de la situation nette	269
Annexe VII Les ratios financiers	270
Annexe VIII Les relations entre l'Etat et l'Union européenne.....	271

1 - Plusieurs recommandations ont été mises en œuvre

a) *Les dépenses de personnel*

(n° 7/2006) La notion d'ETPT s'est généralisée dans les ministères. Pour autant, l'outil de décompte des emplois n'est pas exhaustif. Il exclut notamment les agents non indicés et ceux rémunérés

hors PSOP (**Intérieur, Défense**). En outre, il ne permet pas d'identifier les agents à temps partiel (**Travail et emploi**). Ces lacunes obligent les ministères à n'exploiter ces données qu'après les avoir croisées avec d'autres informations (**Education nationale**).

(*n° 6/2003 et 7/2004*) Des progrès sont constatés sur la ventilation des ETPT par établissement mais ce suivi reste difficile (**Agriculture**).

(*n° 21/2005 et 18/2006*) Certains systèmes d'information n'autorisent toujours pas la ventilation des agents par action (**Culture**). Les adaptations existantes sont souvent partielles, ce qui contraint les ministères à privilégier l'affection des agents polyvalents sur une seule action, ce qui nuit à la qualité de l'information.

b) La mesure des performances

(n° 16/2005) La plupart des ministères ont mis en place des indicateurs de résultats assortis de valeurs chiffrées en cible, en prévision et en réalisation, mais qui ne permettent pas toujours de donner une vision de la productivité des services faute d'être corrélés avec les moyens déployés.

(n° 17/2005 et 16/2006) Certains PAP et RAP ne contiennent toujours pas d'indicateurs de performances (**Remboursements et dégrèvements**). Lorsqu'ils existent, ces derniers ne sont pas systématiquement renseignés (**Enseignement scolaire, Ville et logement**). Surtout élaborés pour figurer dans les documents budgétaires, les indicateurs ne constituent pas encore de véritables outils de pilotage et de suivi de la gestion.

c) La comptabilité d'analyse des coûts (CAC)

(n° 19/2006) Circonscrite au budget général, la CAC est encore peu développée et reste déconnectée de la comptabilité générale. Aussi, en l'absence d'une comptabilité analytique et de systèmes d'information sur les ressources humaines exhaustifs et permettant d'affecter les agents au niveau de l'action, elle présente un intérêt limité. Elle se résume, le plus souvent, à un exercice artificiel de ventilation des dépenses des programmes supports, souvent hypertrophiés, vers les programmes de politiques publiques.

d) L'évaluation des dépenses d'intervention

(n° 8/2006) Les dépenses fiscales ont commencé à être rattachées aux programmes budgétaires. Toutefois, l'administration demeure mal outillée pour évaluer l'impact ou la pertinence des dépenses d'intervention, budgétaires ou fiscales. Le poids grandissant de celles-ci rend, plus que jamais, nécessaire une telle évaluation. Leur recensement est un préalable.

2 - Certaines recommandations ont été peu ou pas appliquées*a) L'intégration des organismes à la démarche de performance*

(n° 10/2005 et 19/2005) Bien que la conclusion de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens avec les organismes jouant un rôle significatif ait été réalisée dans plusieurs ministères (Ville et logement),

voire systématisée ailleurs (*Recherche et enseignement supérieur*), il reste que de nombreux opérateurs se situent encore hors du champ de cette démarche (*Sécurité civile, Transports, Culture et communication*).

b) Les budgets opérationnels de programme

(n° 14/2005 et 14/2006) Certains ministères se sont engagés dans la simplification de leur architecture budgétaire en réduisant le nombre de leur BOP (**Agriculture**). Des progrès restent à accomplir quand la complexité du dispositif n'est pas justifiée par les masses budgétaires en jeu (**Jeunesse et sports**), qu'elle pèse sur l'efficacité de la gestion (**Défense**) ou la lisibilité de l'action de l'Etat.

(n° 2/2005) Dans certains secteurs, les regroupements de programmes recommandés n'ont pas été effectués (**Solidarité et intégration et Politique des territoires**, par exemple).

c) Recommandations relatives à la définition de la stratégie

(n° 8 et 9/2005) Si des priorités stratégiques sont le plus souvent définies pour chaque programme, elles demeurent insuffisamment explicitées au niveau de la mission (**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 2003/2004/2005/2006 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).

Plusieurs dotations sont demeurées sous-estimées : **Justice judiciaire** (crédits d'investissements) ou **Engagements financiers de l'Etat** (mauvaise évaluation de l'impact des modifications des régimes fiscaux et sociaux des PEL), par exemple.

D'autres sous-estimations sont manifestes. C'est le cas notamment pour le **Travail et l'emploi** qui a dû être abondé de plusieurs centaines de millions d'euros pour couvrir les principales politiques d'intervention en faveur de l'Emploi (formation professionnelle, contrats aidés, fonds de solidarité, maisons de l'emploi, les préretraites). Plus grave, certaines dépenses, comme celles destinées au fonds national de garantie des calamités agricoles, n'ont une fois encore pas été dotées.

Au-delà des sous évaluations qui étaient connues dès le vote du budget, un calibrage plus juste de certaines dotations passe par une meilleure évaluation du coût des dispositifs (**Outre-mer**).

e) Le positionnement des responsables de programme

(n° 11/2005 et 15/2006) A défaut d'une définition précise, au niveau interministériel, d'un cadre général fixant le rôle du responsable de programme et l'articulation de son autorité avec celle des autres niveaux d'administration, certains ministères ont élaboré des chartes de gestion inter-programme pour organiser la collaboration entre les services (**Jeunesse et sport**). Aujourd'hui encore, faute notamment d'une assise juridique, tous les responsables de programme ne disposent pas des moyens et de l'autorité pour exercer pleinement leurs prérogatives (**Culture**).

3 - Recommandations de la Cour citées dans l'analyse ci-dessus²²⁹

a) 2003

5. **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 ».

b) 2004

6. **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 ».

c) 2005

7. **Recommandation 2/2005** : Réduire le nombre de programmes dans la mission Solidarité et intégration ».

²²⁹ Les recommandations sont classées par année de référence et par numéro.

8. **Recommandation 8/2005** : « Définir les priorités stratégiques au niveau de chaque mission, qu'elle soit ministérielle ou interministérielle ».

9. **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 ».

10. **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 ».

11. **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 ».

12. **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 ».

13. **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 ».

14. **Recommandation 17/2005** : « Renforcer les indicateurs d'efficience, seuls à même de refléter les progrès réalisés en matière de bonne gestion des deniers publics, et les indicateurs de qualité de service ».

15. **Recommandation 19/2005** : « Intégrer à la démarche de performance les organismes jouant un rôle déterminant dans la mise en œuvre des programmes de l'Etat indépendamment de leur inscription ou non sur la liste des opérateurs. Cette intégration doit être effectuée selon des modalités différentes en fonction du statut de l'organisme : elle peut ne porter que sur la déclinaison des objectifs généraux d'une politique ou également, dans le cas d'organismes sous contrôle de l'Etat, sur la gestion et les moyens de fonctionnement ».

16. **Recommandation 21/2005** : « Développer une approche interministérielle en matière de systèmes d'information des ressources humaines afin, notamment, de réduire les coûts de gestion et de fiabiliser le traitement et la collecte des données ».

17. **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 ».

d) 2006

18. **Recommandation 7/2006** : « 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 ».

19. **Recommandation 8/2006** : « 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 justifiaient qu'elles ne soient pas reconduites de manière automatique ».

20. **Recommandation 14/2006** : « 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 ».

21. **Recommandation 15/2006** : « 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 ».

22. **Recommandation 16/2006** : « 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 ».

23. **Recommandation 18/2006** : « 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 ».

24. **Recommandation 19/2006** : « 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 ».

e) Rapports sur les décrets d'avance

25. **Recommendations de 2003/2004/2005/2006** : « 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 ».

26. **Recommandation de 2003/2004/2005/2006** : « Une surévaluation manifeste et systématique des dotations inscrites dans le budget initial permet de libérer des crédits devenus sans objet, mais cet état de fait caractérise un mode de gestion inapproprié des dotations initiales et constitue une entorse au principe de sincérité de la loi de finances ».».

Annexe II

Les subventions exceptionnelles accordées aux communes²³⁰

En application de l'article L.132-2 du code des juridictions financières, « *la liste des communes ayant bénéficié de subventions exceptionnelles en vertu des dispositions de l'article L. 2335-2 du code 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'Etat* »²³¹

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. Elles sont désormais imputées sur le programme 122 *Concours spécifiques et administration de la mission Relations avec les collectivités territoriales*. La nouvelle nomenclature par programme, ainsi que les possibilités de fongibilité au sein de ce programme, rendent malaisée les comparaisons pluriannuelles.

Tableau 1 : Evolution des subventions exceptionnelles versées aux communes de 2003 à 2007

En M€

	2003	2004	2005	2006	2007	
Crédits LFI	11,76	11,76	11,82	11,20	2,8	2,8
Crédits LFR		1,12			5,00	5,00
Reports de crédits	1,61	1,24	0,93	0,37	0,71	0,751
Virements		-0,33	-0,50	-0,75	+0,35	+0,35
Total disponible	13,37	13,79	12,25	10,82	8,86	8,90
Consommation	12,13	12,86	11,64	10,77	5,97	6,00

Source : DGCL

²³⁰ Programme 122 *Subventions facultatives en faveur des collectivités locales et de divers organismes de la mission Relations avec les collectivités territoriales*.

²³¹ L'article L.2335 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 ».

2,80 M€ ont été ouverts en AE et CP en LFI pour 2007, à raison de 2,50 M€ pour les communes en difficulté financière et de 0,30 M€ pour les communes minières. En outre, 5,0 M€ ont été ouverts en LFR. S'y sont ajoutés des reports de crédits (en AE et CP) de 0,71 M€ et de 0,42 M€ respectivement au titre des communes en difficulté financière et des communes minières. Après un virement de 0,35 M€ le total des crédits disponibles s'est donc élevé à 8,86 M€ en AE et à 8,90 M€ en CP.

La consommation en CP s'est élevée à 6,01 M€ au titre des dépenses suivantes :

- *l'aide aux communes minières* pour à 0,58 M€ en retrait par rapport à 2006, mais en hausse par rapport aux années antérieures, du fait d'importants transferts de patrimoine dans les ex-houillères du centre et du midi de la France ;
- *l'aide aux communes forestières*, au titres de laquelle les dépenses opérées au plan local, ont presque atteint le plafond des 5 M€ alloués par la LFR 2006 ;
- *l'aide aux communes en difficulté financière* pour 0,45 M€ en AE/CP, en baisse de 72 % par rapport à 2006.

Tableau 2 : Subventions allouées en 2007

En €

Commune	Département	Montant
Saint-Julien-en-Vercors	Drôme	45 000
Saint-Paul-en-Pareds	Vendée	400 000
TOTAL		445 000

Source : DGCL

La commune de Saint-Julien-en-Vercors connaissait un report déficitaire de fonctionnement depuis la clôture de l'exercice 2005, et une progression notable des charges générales. La commune de Saint-Paul-en-Pareds a été condamnée par le Conseil d'Etat à indemniser à hauteur d'1,4 M€ une société avec laquelle elle avait signé en 1988 une convention qui n'avait pu être honorée. Les budgets de ces communes ont été réglés par le préfet en 2007, après avis de la chambre régionale des comptes.

Annexe III

Les missions

En Md€

Mission	AE		CP	
	LFI 2006	Exécution 2006	LFI 2006	Exécution 2006
Action extérieure de l'Etat	2,56	2,45	2,26	2,37
Administration générale et territoriale de l'Etat	2,71	2,56	2,49	2,54
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	2,96	3,18	2,94	3,15
Aide publique au développement	3,96	3,58	3,10	3,05
Conseil et contrôle de l'Etat	0,47	0,47	0,47	0,46
Culture	2,76	2,72	2,69	2,77
Défense	35,84	35,66	36,25	36,85
Développement et régulation économiques	3,95	3,94	3,93	3,95
Direction de l'action du Gouvernement	0,56	0,52	0,53	0,51
Ecologie et développement durable	0,70	0,26	0,64	0,41
Engagements financiers de l'Etat	40,86	41,43	40,86	41,43
Enseignement scolaire	59,29	59,05	58,98	58,77
Gestion et contrôle des finances publiques	9,09	8,81	8,90	8,82
Justice	7,09	6,95	6,25	6,17
Médias	0,50	0,49	0,50	0,49
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3,84	3,82	3,84	3,83
Outre-mer	2,01	2,12	1,95	1,99
Politique des territoires	0,61	0,80	0,68	0,77
Pouvoirs publics	0,92	0,92	0,92	0,92
Provisions	0,08	0,00	0,08	0,00
Recherche et enseignement supérieur	21,22	21,66	21,28	21,33
Régimes sociaux et de retraite	4,98	4,98	4,98	4,98
Relations avec les collectivités territoriales	3,32	2,64	3,21	3,29
Remboursements et dégrèvements	76,46	81,00	76,46	81,00
Santé	0,43	0,40	0,43	0,40

Mission	LFI 2006	Exécution 2006	LFI 2006	Exécution 2006
Sécurité	16,31	15,61	15,70	15,61
Sécurité civile	0,56	0,49	0,43	0,39
Sécurité sanitaire	0,61	0,86	0,66	1,03
Solidarité et intégration	12,21	12,93	12,17	12,91
Sport, jeunesse et vie associative	0,76	0,75	0,78	0,76
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	0,81	0,97	0,86	0,83
Transports	8,86	10,02	8,78	10,21
Travail et emploi	11,96	13,11	12,15	13,06
Ville et logement	7,29	7,01	7,15	6,57

Source : Cour des comptes - Données : INDIA

Annexe IV : Les recettes fiscales : construction et résultat constaté

		Scénario du PLF 2007	Résultat constaté	Solde Exécution - PLF
Taux de croissance du PIB en volume	A	+2,25%	+1,9 %	
Base Recettes fiscales 2006 brutes	B	Prévues en PLF : 335,0 Md€	Effectivement constatées pour 2006 : 340,1 Md€	
Base Recettes fiscales 2006 nettes	C	Prévues en PLF : 262,8 Md€	Effectivement constatées pour 2006 : 267,9 Md€	+5,1 Md€
Croissance spontanée des recettes fiscales nettes :	D	+ 14,6 Md€(+5,5%)	+16,4 Md€(+6,5%)	+1,8 Md€
Recettes fiscales après intégration de la croissance spontanée	E = C + D	277,4 Md€	284,3 Md€	+6,9 Md€
Mesures nouvelles, aménagements de droits	F	Mesures de périmètre : -2,6 Md€	Mesures de périmètre : -5,4 Md€	-2,8 Md€
	G	Autres : -0,912 Md€	Autres : -2,1 Md€	-1,2 Md€
Autres facteurs de variations ²³²	H	-6,8 Md€	-10 Md€	-3,2 Md€
Total mesures nouvelles, aménagements de droits et autres facteurs de variation	I = F+G+ H	-10,3 Md€	-17,5 Md€	-7,2 Md€
Solde de croissance des recettes fiscales nettes	J = D-I	+4,2 Md€	-1,2 Md€	-5,4 Md€
Total recettes fiscales nettes 2007	K = C+J	267,2²³³	266,7	-0,5 Md€

²³² Impact des mesures nouvelles prises antérieurement au PLF2007.

²³³ Soit encore 265,7 en LFI 2007. L'écart, d'environ 1,5 Md€ entre le PLF et la LFI, s'explique principalement par des mesures de périmètre et de décentralisation pour environ 1,3Md€ (dont 0,8Md€ de TIPP et 0,3Md€ de TSCA à destination des collectivités locales et 0,1Md€ de droit tabacs à destination du FUP) et d'une mesure d'allégement de la fiscalité plus significative que les autres (sur l'IFA, afin de porter le CA à partir duquel les entreprises sont soumises à l'IFA à 400 000€ pour un coût total estimé aux environs de 0,1Md€).

Annexe V

La norme de dépenses

En Md€

	Exécution 2005	Exécution 2006	2006 / 2005	Exécution 2007	2007 / 2006
Dépenses nettes du budget général (a)	294,2	272,9	-7,2%	270,6	-0,8%
Rebasage débudgétisation (b)	294,2	273,8	-6,9%	271,2	-0,6%
Comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers (c)	86,9	142,1	63,5%	139,0	-2,2%
Soldes comptes de commerce et comptes d'opérations monétaires, hors FMI (d)	0,5	0,7	40,0%	0,3	-105,9%
<i>Double compte CAS Pensions (e)</i>		-31		-36,4	
Dépense normée à minima (1)					
(b)+(c)+(d)+(e)	381,6	385,6	1,0%	374,1	-3,0%
Remb. et dégrèvements impôts Etat, hors TVA et IS (2)	13,1	11,3	-13,7%	11,7	3,4%
Remb. et dégrèvements impôts locaux, hors ANV(3)	11,1	12,2	9,9%	13,4	10,0%
Prélèv. sur recettes collectivités locales (4)	46,3	48,2	4,1%	49,4	2,5%
Taxes affectées (5)	137,5	165,4	20,3%	245,6	48,5%
<i>Effet périmètre taxe affectée CL (6)</i>				-70,4	
<i>Taxes affectées périmètre constant (7)</i>				175,2	
<i>Taxes affectées périmètre constant hors social et formation prof. (8)</i>			38,5	41,2	7,0%
Total norme élargie (1)+(2)+(3)+(4)+(8)	589,6	495,8	-15,9%	489,8	-1,2%

Source : Cour des comptes

Annexe VI

Variation de la situation nette

En Md€

	31/12/2007 (1)	01/01/2007 (2)	31/12/2006 (3)	Variation (1) – (2)	Variation (2)-(3)
Ecart d'intégration liés au passage à la nouvelle comptabilité d'exercice	149,2	149,2	149,2	-	-
Compte de contrepartie d'actifs	5,4	5,6	5	-0,2	0,6
Intégration budget annexe et compte de commerce, établissements à autonomie financière	0,2	-	0,1	0,2	-0,1
Ecart de réévaluation	12,8	2,3	2,6	10,5	-0,3
Ecart liés aux corrections sur exercices antérieurs et élargissements du bilan d'ouverture	-38,8	-38,8	-	-	-38,8
Ecart d'équivalence	11	2,1	2,1	8,9	-
Comptes d'intégration, écarts de réévaluation, de réactualisation et d'équivalence	139,8	120,4	159	19,4	-38,6
Ecart d'intégration sur exercices antérieurs	43,3	43,3	43,3	-	-
Report à nouveau – comptables assignataires	-67,5	-65	-65	-2,5	-
Report à nouveau – centralisation	-718,5	-686,9	-686,8	-31,6	-0,1
Report à nouveau – résultats antérieurs non ventilés	-12	-12	-12	-	-
Report à nouveau	-754,7	-720,6	-720,5	-34,1	-0,1
Solde des opérations de l'exercice	-41,4	-31,6	-31,6	-9,8	-
Total situation nette	-656,3	-631,8	-593,1	-24,5	-38,7

Source : Compte général de l'Etat 2007 et Cour des comptes

Annexe VII

Les ratios financiers

	2006	2007
Excédent brut d'exploitation	6,1	2,7
Total des produits bruts	326	325
Excédent brut / total des produits bruts	1,9 %	0,8 %

Charges d'intérêt de la dette financières	37,3	38,3
Total des produits bruts	326	325
Charges d'intérêt de la dette financières / total des produits bruts	11,4 %	11,8 %

Charges de transfert et d'intervention	133,7	130,7
Total des produits bruts	326	325
Charges de transfert et d'intervention / total des produits bruts	41 %	40,2 %

Produits fiscaux nets	282,8	277,1
Total des produits bruts	326	325
Produits fiscaux nets / total des produits bruts	86,8 %	85,3 %

Charges d'intérêt de la dette financière	37,3	38,3
Dette financière de l'Etat	893,9	945,8
Charges d'intérêt de la dette financière / dette financière de l'Etat	4,17 %	4,05 %

Produits des participations	155,7	169,2
Participations et autres créances rattachées	9,9	8,7
Produits des participations / participations et autres créances rattachées	6,3 %	5,2 %

Source : Compte général de l'Etat pour 2006 et 2007 (version du 18 avril 2008)

Annexe VIII

Les relations entre l'Etat et l'Union européenne

1 - Les fonds de concours en provenance de l'UE

Depuis 2005, l'Etat ne reçoit plus aucun fonds de concours au titre des aides agricoles accordées dans le cadre de la politique agricole commune (PAC). Les fonds reçus à ce titre de l'UE (tableau 3) sont désormais en totalité reversés aux offices professionnels ou interprofessionnels agréés pour la gestion de ces aides. Ils ne sont plus comptabilisés par l'Etat qu'en comptes de tiers. Depuis 2006, s'agissant des fonds structurels, le budget de l'Etat n'enregistre comme fonds de concours que les fonds versés pour des projets dont il assure la maîtrise d'ouvrage (tableau 1). La très grande majorité des fonds reçus à ce titre (tableau 3) n'est plus comptabilisée par l'Etat qu'en comptes de tiers et n'a donc pas d'incidence sur les recettes et dépenses budgétaires.

Tableau 1 : Fonds de concours de l'UE reçus par l'Etat

En M€

	2003	2004	2005	2006	2007
FEOGA garantie / FEAGA	13	43 ²³⁴	0	0	0
Fonds structurels	1 939	2 374	2 310	84,4	105,4
Autres	52	70	46	49,4	59,1
Total	2 004	2 487	2 356	133,8	164,5

Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes

Tableau 2 : Versements de l'UE reçus par l'Etat au titre de la PAC

En M€

	2003	2004	2005	2006	2007
FEOGA garantie (jusqu'à 2006) puis FEAGA/FEADER ²³⁵	10 419	9 389	9 969	10 044,6	9 777 ²³⁶

Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes

²³⁴ Dont une somme de 41,1 M€ reçue en application d'une décision de la Cour de justice des communautés européennes.

²³⁵ Fonds européen agricole garantie et Fonds agricole de développement rural.

²³⁶ Dont 22 M€ compensés suite à des notes de crédit.

Tableau 3 : Versements reçus par l'Etat au titre des fonds structurels²³⁷

	<i>En M€</i>				
	2003	2004	2005	2006	2007
FEDER	1 279	1 387	1 208	966	1 132
FSE	541	839	776	911.7	1 050
FEOGA orientation	92	93	280	84.9	98
IFOP (pêche)	27	55	46	30.3	43
Total	1 939	2 374	2 310	1 992.9	2 323

Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes

2 - Prélèvement sur recettes au profit de l'UE et autres recettes recouvrées au profit de celle-ci

S'agissant des « ressources propres » de l'UE, l'Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC) a recouvré en 2007, en application des nouvelles dispositions du paragraphe I de l'article L. 621-12-1 du code rural, diverses pénalités mises à la charge d'opérateurs français pour une somme globale légèrement supérieure à 1 M€, et les sommes recouvrées ont été reversées à l'Etat sur des comptes de tiers. Elles n'ont donné lieu à aucune écriture budgétaire.

Par ailleurs, en application du règlement n° 320/2006 du Conseil du 20 février 2006 instituant un régime temporaire de restructuration de l'industrie sucrière, la France a eu à recouvrer, en 2007, une somme globale de 461,6 M€ destinée au financement du régime d'aide institué jusqu'à la campagne de commercialisation 2009-2010. Ces nouvelles recettes ne sont pas, juridiquement, des « ressources propres » du budget communautaire mais des « recettes affectées du FEAGA ». En application du paragraphe II de l'article L. 621-12-1 précité, elles ont été recouvrées par l'ONIGC, comme désormais les ressources propres liées au fonctionnement de l'OCM sucre.

²³⁷ Hors compensations et versements suite à des notes de débit.

Tableau 4 : Evolution du prélèvement sur recettes par catégorie de « ressources propres »

En M€

	2003	2004	2005	2006	2007
Droits de douane et prélèvements ²³⁸	1 252,5	1 374,9	1 558,6	1 672,0	1 802,5
Cotisations sucre et isoglucose	130,7	171,3	260,0	47,0	-27,4 ²³⁹
<i>Ressources propres traditionnelles</i>	<i>1 383,2</i>	<i>1 546,2</i>	<i>1 818,6</i>	<i>1 719,0</i>	<i>1 775,1²⁴⁰</i>
Ressource TVA	3 684,2	2 233,3	2 655,5	2 906,8	3 113,8
TVA pour financement de la correction britannique	1 642,2	1 495,3	1 429,9	1 420,1	1 326,9
Ressource PNB	9 621,9	10 234,8	12 132,7	11 580,7	10 958,9
Autres prélèvements ²⁴¹	10,7	0,7	0,4	6,6	0,1
Total du prélèvement	16 342,3	15 510,3	18 037,1	17 633,2	17 174,8²⁴²
Frais de perception	345,8	386,7	454,70	431,3	443,5
Versement à l'UE	15 996,4	15 123,6	17 582,4	17 201,9	16 732,3

Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes

²³⁸ Les ressources douanières prises en compte sur cette ligne sont nettes du forfait Monaco (1,4 M€en 2007).

²³⁹ Ce montant négatif s'explique, au cours d'une année 2007 où l'évolution de la législation nationale ne prévoyait plus de recouvrement de cotisations sucre par la DGDDI, par la prise en compte de remboursements de trop perçus antérieurs. Il ne comprend pas les recouvrements effectués en 2007 par l'ONIGC (1 M€).

²⁴⁰ Pour passer de ce total au montant global des RPT mises à disposition de l'UE en 2007, il faut ajouter celui des cotisations sucre recouvrées par l'ONIGC.

²⁴¹ Les « autres prélèvements » recouvrent essentiellement les ajustements à opérer à la suite de contrôles de la Commission ou de décisions de la CJCE, au titre des ressources douanières communautaires (droits de douane et prélèvements) mais il y a eu, historiquement, certains ajustements liés à la ressource TVA (rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat 2006, note 225, page 310). N'y figurent, toutefois, que des ajustements liés aux « ressources propres ». Ce n'est donc pas sur cette ligne que s'impudent les pénalités dues par l'Etat pour non respect d'autres aspects du droit communautaire. De tels paiements, juridiquement, constituent en effet des charges pour l'Etat et, pour l'UE, ce ne sont pas des « ressources propres ».

²⁴² Ce montant tient compte (voir la note liée aux cotisations sucre) des remboursements effectués par la DGDDI (-27,4 M€) mais pas des recouvrements de l'ONIGC (1 M€). Il est donc différent du montant global des ressources propres mises à disposition de l'UE (17 175,8 M€).

3 - Evaluation du prélèvement sur recettes au profit de l'UE

Tableau 5 : Evaluation du prélèvement 2007 au profit de l'UE

En M€

	LFI 2007	Prévision du PLF 2008	Exécution 2007	Écarts sur LFI	Écarts sur PLF 2008
Droits de douane et prélèvements	1 774	1 841	1 802	28	-39
Cotisations sucre et isoglucose	213	-28	-27	-240	1
Ressource TVA	2 970	3 031	3 114	144	83
Correction britannique	1 398	1 327	1 327	-71	0
Ressource PNB	12 341	10 667	10 959	-1 382	292
Total du prélèvement	18 696	16 838	17 175	-1 521	337
Frais de perception	497	453	444	-53	-9

Source : Direction du budget

Tableau 6 : Prélèvement au profit de l'UE : décomposition de l'écart observé entre PLF et exécution

	<i>En M€</i>	
	2006	2007
Loi de finances initiale	17 995	18 696
Variation de la ressource PNB	-503	-1 382
Impact de la variation du taux d'appel	-15	-53
dont impact de la variation par rapport à l'estimation de LFI :		
- des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union	-150	-102
- de la sous-consommation des réserves (fonds de garantie, aide d'urgence)	-35	0
- du solde de l'exercice précédent ²⁴³	-1 892	62
- du produit des recettes diverses du budget communautaire	-158	-26
- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE	164	-109
- du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE	176	122
Impact de la variation des bases PNB des Etats membres	29	-447
Soldes de ressource PNB sur les exercices antérieurs	103	293
BRS année n-1 pris en compte en année n	-620	-1 174
Variation de la ressource TVA	316	144
Impact de la variation du taux d'appel	229	19
Impact de la variation des bases TVA des Etats membres	68	42
Soldes de ressource TVA sur les exercices antérieurs	19	83
Variation du produit des ressources propres traditionnelles	-40	-212
Variation de la participation au financement de la correction britannique	-136	-71
Total des écarts (du fait des arrondis)	-362	-1 520
Exécution	17 633	17 175
Ecart entre l'exécution et la prévision en LFI	-2,01 %	-9,19 %

Source : Direction du budget et Cour des comptes

²⁴³ Ce solde est particulièrement difficile à prévoir. Il peut donner lieu à d'importantes erreurs de prévision dans un sens ou dans l'autre. L'annexe au PLF pour 2007 (« jaune ») sur les relations financières avec l'Union européenne a contenu, en ce domaine comme les annexes associées au PLF pour 2005 et 2006, la publication de la prévision retenue lors de l'élaboration du PLF (p. 32). Cette initiative de transparence, qui n'a pas été reconduite dans l'annexe associée au PLF pour 2008 (p. 24), mériterait d'être systématiquement reconduite, à l'avenir, car elle est très précieuse pour justifier le montant de prélèvement figurant au PLF.

Tableau 7 : Prélèvement au profit de l'UE : analyse synthétique de l'évolution des écarts

	<i>En M€</i>	
	2006	2007
Loi de finances initiale	17 995	18 696
Exécution	17 633	17 175
Total des écarts (du fait des arrondis)	-362	-1 520
Variation de la ressource PNB	-503	-1 382
Total des écarts positifs	526	477
Total des écarts négatifs	-1029	-1858
Somme des écarts en valeur absolue	1555	2335
Variation de la ressource TVA	316	144
Total des écarts positifs	316	144
Total des écarts négatifs	0	0
Somme des écarts en valeur absolue	316	144
Variation du produit des ressources propres traditionnelles	-40	-212
Variation de la participation au financement de la correction britannique	-136	-71
Total général des écarts positifs (A)	842	621
Total général des écarts négatifs (B)	-1205	-2141
Somme des deux totaux généraux (A+B)	2047	2762
Somme des écarts nets	-363	-1520
Ecart par rapport au total des écarts (du fait des arrondis)	-1	1

Source : Direction du budget et Cour des comptes

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Vous avez bien voulu me faire parvenir pour observations, dans le cadre de la procédure de contradiction, le projet de rapport prévu par l'article 58-4 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 sur les résultats et la gestion budgétaire.

J'ai pris connaissance de vos analyses avec intérêt. J'entends, en particulier, la demande de la Cour d'une mise à disposition plus précoce des données de l'exécution budgétaire ainsi que des rapports annuels de performance. Je tiens à vous assurer des efforts de mes services pour répondre à ces attentes et les poursuivre à l'avenir, tout en soulignant les lourdes contraintes pesant sur cet exercice.

La Cour a déjà été destinataire de nombreux éléments de réaction de mes services. Je me limiterai, pour ma part, à appeler plus particulièrement votre attention sur trois points.

Vous trouverez ci-joint le détail de mes observations.

*1) Je souhaiterais, tout d'abord, rappeler **les principales réalisations de la gestion de l'an passé**. Hors produit de cession des titres EDF, le solde budgétaire s'établit à -38,4 Md€, en amélioration de 3,6 Md€ par rapport à la loi de finances initiale pour 2007.*

Pour la deuxième année consécutive, le déficit budgétaire rapporté à la richesse nationale s'inscrit ainsi aux alentours de 2% du PIB et le solde primaire (c'est-à-dire hors charges de la dette) est légèrement excédentaire.

Ce résultat est le double fruit d'une maîtrise de la dépense de l'État et de la bonne tenue des recettes, en dépit d'une conjoncture internationale moins favorable que prévu.

En particulier, le plafond de dépenses arrêté par le Parlement a été strictement respecté dans le cadre budgétaire initialement fixé pour 2007. Le Gouvernement a décidé de jouer jusqu'au bout le jeu de la LOLF, en s'interdisant de bouleverser les schémas de gestion des ministères.

Ce choix nous conduit toutefois à constater l'augmentation des dettes et charges à payer ainsi que la reconstitution d'une dette importante auprès des régimes de sécurité sociale. Les conséquences en sont ainsi visibles dans la formation du résultat de l'Etat en comptabilité générale mais je ne saurais attribuer principalement à cette cause l'explication de la dégradation de celui-ci. Malgré les progrès considérables que nous avons réalisés, l'interprétation du résultat et la comparaison des évolutions d'une année sur l'autre me semblent encore délicates.

2) J'aimerais ensuite souligner l'importance de certains événements de l'année écoulée.

L'apurement des dettes que l'État avait contractées au cours des exercices passés auprès des organismes de sécurité sociale était un engagement politique fort du Gouvernement.

Cet engagement a été tenu l'an dernier avec le versement de 5,1 Md€ au titre des dettes enregistrées au 31 décembre 2006 vis-à-vis du régime général. Cette opération, menée en toute transparence, a participé au désendettement de la sphère publique au sens large et je ne partage pas l'appréciation négative que la Cour porte sur son traitement dans la comptabilité budgétaire.

La recherche d'une budgétisation plus sincère dans le projet de loi de finances pour 2008 que j'ai défendu et les règles de gouvernance mises en place dans le cadre de la gestion en cours doivent nous permettre de repartir sur des bases davantage assainies.

Dans le même ordre d'idées, la reprise de la dette du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) de la SNCF par l'État a le mérite important de clarifier la situation de son remboursement, assuré en réalité depuis de nombreuses années par le contribuable. La charge d'intérêts associée pourra, en outre, être optimisée dans le cadre d'une gestion intégrée de la dette de l'Etat, ce qui en diminuera le coût financier.

3) Pour l'avenir, des progrès sont bien entendu toujours possibles et la Cour s'emploie, dans ce projet, à indiquer plusieurs pistes que mes services exploreront avec profit.

Des améliorations devront être tout d'abord apportées à la qualité de la budgétisation. Des efforts importants en ce sens ont déjà été consentis pour le premier budget élaboré par le Gouvernement avec la loi de finances pour 2008. Une étape supplémentaire sera franchie, cette année, grâce à la révision générale des politiques publiques (RGPP) et la mise en place d'un budget pluriannuel sur la période 2009-2011.

Ce budget triennal donnera une visibilité accrue aux ministères gestionnaires, qui aura pour contrepartie une plus forte responsabilisation dans la gestion de leurs moyens. A ce titre, il s'inscrit naturellement dans le prolongement de la réforme portée par la LOLF et, plus largement, de la modernisation de l'Etat.

Je tiens, par ailleurs, à faire valoir une opinion beaucoup plus nuancée que la Cour sur le constat de l'avancement de la réforme budgétaire. Les efforts de l'ensemble des acteurs de la fonction financière de l'Etat ne manquent pas d'être poursuivis, pourachever de donner à la LOLF ses pleins effets.

La LOLF constitue avant tout un état d'esprit et une exigence démocratique qui, loin de concerner la seule administration, nécessitent l'implication de tous les acteurs publics.

Je ne doute pas, à cet égard, que l'examen par les Assemblées des rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2007 prendra cette année toute sa dimension et fera vivre ce « chaînage vertueux » au cœur de la LOLF : lier la discussion du projet de loi de règlement à celle du budget – de surcroît triennal – suivant pour tirer les conséquences des résultats observés.

Je souligne, par ailleurs, que plusieurs de nos objectifs communs seront bientôt réalisés : le référentiel de comptabilité budgétaire est ainsi sur le point d'être finalisé et nos efforts pour une meilleure budgétisation en autorisations d'engagement et crédits de paiement se poursuivent avec, toutefois, les limites des systèmes d'information existants.

Observations détaillées

I. L'apurement des dettes de l'État envers la sécurité sociale.

Le Gouvernement s'était engagé à régler en 2007 les dettes de l'État contractées envers le régime général de la sécurité sociale au titre des exercices 2006 et antérieurs. Leur montant s'élevait à 5,1 Md€, selon l'état semestriel au 30 juin 2007 des sommes restant dues par l'État aux régimes de sécurité sociale.

J'aimerais rappeler les objectifs majeurs d'une telle opération, dont la Cour ne conteste pas le principe mais les modalités de traitement budgétaire :

- honorer les remboursements de l'État au régime général de la sécurité sociale :*** la dette cumulée fin 2006 vis-à-vis du régime général était constituée pour près des deux tiers du non remboursement par l'État d'exonérations de cotisations sociales (en particulier pour les exonérations de charges outre-mer et en support de la politique de l'emploi). Le reste de la dette correspondait au non remboursement par l'État d'une partie des prestations gérées par les caisses de sécurité sociale pour son propre compte (allocation parent isolé, allocation adulte handicapé...) ;

- établir un climat assaini dans les relations financières entre l'État et la sécurité sociale : le versement de 5,1 Md€ au régime général, pour le solde des comptes 2006 et antérieurs, était une condition du rétablissement d'un climat de confiance entre l'État et les gestionnaires des organismes de sécurité sociale. Après l'apurement de ses dettes, l'État a défini de meilleures règles de gouvernance et d'exécution pour permettre, en matière de compensation d'exonérations de cotisations, que les gestionnaires de programme respectent les engagements pris dans le cadre des conventions financières.
- alléger les frais financiers du régime général et les besoins de trésorerie de l'ACOSS dans le cadre du plafond de ressources non permanentes voté par le Parlement

Pour la mise en œuvre opérationnelle de cet apurement de dette, l'Etat s'est appuyé sur la Caisse de la dette publique. L'article 125 de la loi de finances pour 2003 dispose que la Caisse de la dette publique « peut notamment acheter les titres émis par l'État, garantis par lui ou émis par des établissements ou des entreprises publics, en vue de leur conservation, de leur annulation ou de leur cession ».

Techniquement, la Caisse de la dette publique (CDP) a été financée par des dotations versées par l'État à partir de la mission « participations financières de l'État » en 2006 et en 2007, conformément à l'article 48 I 2° a) de la LFI 2006.

La CDP a souscrit des titres de créance émis par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) pour un montant égal aux dettes de l'État envers le régime général, soit 5,079 Md€. En vertu de ses compétences fixées par la loi, la CDP a annulé le 5 octobre 2007 les titres qu'elle détenait sur l'ACOSS.

Par voie conventionnelle entre l'État, l'ACOSS, la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés, la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, la caisse nationale des allocations familiales ainsi que la Caisse de la dette publique, l'annulation des titres par la CDP a pour contrepartie la remise des créances détenues par les organismes de sécurité sociale sur l'État.

Cette opération a ainsi permis à la sécurité sociale de se désendetter sur les marchés financiers, contribuant in fine à la réduction de la dette publique. Elle s'analyse donc comme une opération de désendettement conforme au principe posé pour l'utilisation des recettes de privatisation.

En outre, conformément au souhait de la Cour, les choix de gestion qui ont conduit à s'écartier de la prévision du PAP 2007 du programme 732 sont présentés dans le RAP 2007 du CAS « Participations financières de l'État ».

1. Les conséquences du choix des modalités de l'opération sur le traitement en comptabilité budgétaire

La loi de règlement rend compte de l'opération en comptabilité budgétaire telle qu'elle s'est réalisée au cours de l'exercice, c'est-à-dire sans consommation budgétaire d'AE, ni de CP.

Ainsi, il n'est pas possible de majorer les AE sans que leur ouverture ait été prévue en gestion ou bien de réviser leur consommation, la consommation des AE étant réalisée dans la limite des crédits ouverts.

En outre, la majoration des CP n'est pas envisageable dans la mesure où aucun décaissement n'a été effectué par l'État. Ainsi que le note la Cour : « majorer les consommations de CP en 2007 à hauteur de 5,1 Md€, en l'absence de tout décaissement, reviendrait donc à retracer dans la comptabilité d'exécution des dépenses et des recettes une opération qui ne s'est pas produite et qui, aux termes de l'article 28 de la LOLF, ne devrait pas l'être ».

2. Sur la régularité des modalités de l'opération

2.1 La conformité à l'article 26 de la LOLF

L'article 26 de la LOLF dispose que « les emprunts émis par l'État ou toute autre personne morale de droit public ne peuvent être utilisés comme moyen de paiement d'une dépense publique ».

L'article 26 interdit seulement que l'État ne règle ses dépenses par ses propres titres, et de la même manière qu'un établissement public ne règle ses dépenses par les titres qu'il émettrait. En l'espèce, l'État n'a pas acquitté sa dépense par remise de ses titres à l'ACOSS, ce qui aurait été effectivement prohibé par l'article 26.

2.2 Le respect des finalités du CAS « Participations financières de l'État »

L'opération d'apurement est bien conforme aux finalités du programme 732 (CAS « participations financières de l'État »), dont l'objet est de contribuer au désendettement de l'État et d'établissements publics : comme l'indique la présentation du programme dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2007 : « Au moyen d'apports financiers, l'État réduit les dettes qu'il a directement ou indirectement, par l'intermédiaire d'entités publiques qu'il détient, envers des tiers. Ces opérations contribuent alors directement à l'amélioration du bilan de l'État et d'administrations publiques au sens de la comptabilité nationale ».

L'indicateur 1.1 qui mesure la « réduction des charges d'intérêts de l'ensemble des entités entrant dans le périmètre des administrations publiques hors État » illustre bien le fait que ce programme n'a pas pour visée exclusive la réduction de la charge d'intérêts supportée par l'État. Or, si la dette de l'État vis-à-vis de l'ACOSS n'est assortie d'aucun intérêt, son besoin de financement se traduit par un recours aux marchés. In fine, l'opération se traduit bien par la réduction de la dette des administrations publiques.

II. L'effectivité de la norme de dépense

Au sujet de la norme de dépenses, la Cour critique des opérations de nature à contourner cette norme et relève des insuffisances quant au périmètre de celle-ci.

Dans son rapport, la Cour mentionne deux catégories d'opérations ayant, dans son analyse, pour effet de contourner la norme de dépense :

- *la constitution de découverts ou de dettes non financières, qui se traduiront par des charges à payer en fin de gestion : elle cite à ce titre le découvert accordé à l'État par le Crédit foncier de France (CFF) au titre du financement des primes d'épargne logement (PEL) et les dettes non financières accumulées auprès des régimes de sécurité sociale ;*
- *l'affectation de recettes à des organismes tiers en substitution de dépenses budgétaires (exemple de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France).*

Concernant la première catégorie, la Cour considère que l'intégralité des crédits budgétaires nécessaires à l'apurement de ces dettes aurait dû être ouverte en loi de finances et intégré à la norme. Une telle approche méconnaît toutefois le fait qu'il s'agit, particulièrement dans le cas de la sécurité sociale, de dettes accumulées au cours de plusieurs exercices précédant l'exercice 2007. Or, la norme de dépense a pour objet de maîtriser la progression des dépenses d'une année sur l'autre.

De la même façon, le montant indiqué par la Cour (623 M€) au titre des PEL est le résultat de la gestion de deux années successives (2006 et 2007). Dans ce cas particulier, l'accroissement de la dépense est en outre ponctuel, lié à la mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives ayant conduit à un accroissement à la fois exceptionnel et par nature contingenté des versements de primes. Le découvert accordé à l'État correspond en effet à un mécanisme de lissage dont l'objet n'est pas de contourner la norme de dépenses mais d'étaler les versements budgétaires afin d'absorber un choc qui n'est pas susceptible de se reproduire et, par conséquent, de générer de nouvelles dettes non financières.

Concernant la seconde catégorie d'opérations, à compter de 2008, elle sera comprise dans la norme de dépenses élargie.

La Cour estime, par ailleurs, que le périmètre de la norme de dépense, tel qu'il était appliqué jusqu'en 2007, ne reflète qu'imparfaitement l'évolution des dépenses de l'État. Elle souligne néanmoins l'évolution, en partie issue des préconisations de la Cour elle-même, qui a consisté en 2008 à élargir son périmètre aux prélèvements sur recettes et aux modifications d'affectations de recettes (créations, modifications ou suppressions).

C'est en effet une évolution majeure puisque les prélèvements sur recettes s'apparentent directement à des dépenses de l'État et sont, pour une très large part, traités comme telles en comptabilité nationale ; les affectations de recettes constituent quant à elles un mode de financement des dépenses publiques qui n'est pas fondamentalement différent d'une subvention budgétaire.

La Cour indique ainsi que le périmètre de la norme porte désormais sur 60% des dépenses à compter de 2008, contre la moitié environ jusqu'en 2007. Elle préconise par ailleurs d'étendre encore le périmètre de la norme aux comptes spéciaux dotés de crédits (comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers) et aux budgets annexes ainsi qu'à certains remboursements et dégrèvements d'impôts. Elle souhaite par ailleurs que les dépenses fiscales ne soient pas écartées de la démarche de maîtrise des dépenses de l'État.

Avant d'examiner chacune de ces propositions, il convient de souligner que la Cour, sans pour autant préconiser systématiquement l'intégration de l'ensemble des dépenses et moindres recettes de l'État au sein de la norme, fonde assez largement ses préconisations sur un nécessaire renforcement de l'exhaustivité du champ concerné, comme l'indiquent les exemples donnés sur la sensibilité de la norme selon les éléments qu'elle intègre. Il me toutefois nécessaire de tenir compte de la qualité intrinsèque de ses composantes (notamment en ce qui concerne la disponibilité et la précision des chiffrages, leur prévisibilité et leur homogénéité).

*La question primordiale qui se pose est celle de la finalité de la norme de dépense : le souci de la Cour est de disposer *a posteriori* d'une vision plus complète de l'évolution de la dépense qui justifie naturellement que l'appréciation soit faite sur un champ large.*

La norme de dépenses constitue, en revanche, pour le Gouvernement avant tout un outil destiné à la maîtrise en amont des dépenses, lors de la phase de budgétisation. A ce titre, il apparaît essentiel de préserver la qualité et le degré de précision actuels de la norme, qui n'est pas un simple outil de présentation de l'évolution des dépenses de l'État mais un instrument de pilotage de ces dernières.

L'intégration dans la norme d'éléments trop volatiles, imprévisibles ou dont l'évolution d'une année sur l'autre est en grande partie déconnectée de l'action du Gouvernement en affaiblirait structurellement la portée, en dégageant certaines années des marges de manœuvre artificielles, pour faire peser d'autres années des contraintes insurmontables sur les choix budgétaires du Gouvernement.

Il convient également de tenir compte des spécificités des CAS.

Pour ce qui concerne les comptes d'affectation spéciale « participations financières de l'État » et « immobilier », leur intégration dans la norme n'aurait guère de sens et contreviendrait même aux objectifs de désendettement et – dans le deuxième cas – d'intéressement des ministères à la rentabilité des opérations de cession.

Si l'État décidaît d'accroître de plusieurs milliards d'euros les cessions immobilières ou mobilières une année donnée, il ne peut raisonnablement être question de « gager » sur le budget général ou un autre élément de la norme les dépenses, du même montant, qui apparaîtront inéluctablement au titre des comptes d'affectation spéciale; à l'inverse, si le montant des cessions et par conséquent des dépenses des CAS venaient à diminuer de quelques milliards d'euros une année donnée, il ne saurait être question de considérer qu'il s'agit là d'une marge de manœuvre disponible pour de nouvelles dépenses.

Quant au CAS « pensions », il convient de rappeler que la contribution du budget général, qui constitue l'essentiel des recettes de ce compte, est déjà prise en compte dans la norme, à la fois à travers les dépenses de personnel de l'État et à travers les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs qui sont également contributeurs au CAS pensions ; par ailleurs, la contribution de l'État employeur, dont le taux est ajusté chaque année aux besoins du CAS, présente le caractère d'une subvention d'équilibre, permettant d'appréhender dans le cadre de la norme de dépense la dynamique des pensions.

Plus généralement, concernant les autres comptes d'affectation spéciale ainsi que les budgets annexes, leur inclusion dans la norme pourrait le cas échéant être étudiée, en prenant toutefois en compte les logiques spécifiques ayant conduit à créer une procédure d'affectation pour les dépenses ainsi financées. Concernant, enfin, les comptes de concours financiers, ces derniers présentent un problème évident de prévisibilité et de fluctuations indépendantes de l'activité de l'année qui rendrait non pertinente leur intégration dans la norme.

Je note, par ailleurs, avec satisfaction le fait que la Cour des comptes ne préconise pas l'intégration des remboursements et dégrèvements d'impôt et des dépenses fiscales dans la norme de dépense budgétaire. La Cour manifeste toutefois le souhait que soient mis en place des outils de pilotage ad hoc de ces éléments qui s'apparentent le plus directement à des moyens budgétaires.

L'intégration de ces éléments au sein de la norme actuelle poserait en effet un problème majeur, tant sur le plan des principes (la norme de dépense a pour objet de déconnecter évolution des dépenses et évolution des recettes de l'État, y intégrer des éléments relatifs à la stratégie fiscale du gouvernement lui ferait perdre de son sens et la rapprocherait très

sensiblement d'un instrument plus global de pilotage du solde budgétaire) que sur celui de la mise en œuvre (s'agissant d'éléments hétérogènes dont le chiffrage s'avère particulièrement délicat et incertain, de nature évaluative et extrêmement volatile, cette intégration ruinerait totalement la crédibilité de la norme de dépense).

Cependant, je partage tout à fait le souci de la Cour de maîtriser l'évolution du coût des dépenses fiscales. La direction du budget et la direction de la législation fiscale travaillent actuellement en ce sens, de même que le groupe de travail que j'ai mis en place avec des parlementaires pour examiner des règles de nature à encadrer le retour à l'équilibre de nos finances publiques.

La Cour indique que l'élargissement de la norme va « dans le sens d'une meilleure maîtrise de la dépense, sous réserve que soit retenu un objectif d'évolution qui ne soit pas moins ambitieux que celui appliqué à la précédente norme ». Sur ce dernier point, la détermination du taux de progression de la norme de dépense est indépendante de ses caractéristiques et relève d'un choix politique.

Concernant les taxes affectées, la norme de dépense intègre uniquement les variations objectives constatées d'une année sur l'autre ; la seule raison ayant conduit à ne pas prendre en compte l'évolution du stock des taxes d'ores et déjà affectées est liée à la difficulté de chiffrer avec précision ces dernières. Néanmoins, le nouveau périmètre de la norme permettra de prendre en compte à compter de 2008 les évolutions de financement de certaines politiques publiques, à l'instar de l'environnement citée en exemple par la Cour.

III. La dégradation du résultat patrimonial

La Cour relève dans son rapport une dégradation entre 2006 et 2007 du solde budgétaire hors opérations de période complémentaire et du résultat en comptabilité générale. Ces évolutions démontrent selon les termes du rapport une dégradation de la situation budgétaire globale de l'Etat.

Une telle conclusion me semble erronée et appelle de ma part plusieurs commentaires.

S'agissant de la dégradation du solde budgétaire, le retraitement des opérations réalisées en période complémentaire ne paraît pas justifié. Par essence, elles ne diffèrent pas de celles effectuées entre le 1er janvier et le 31 décembre. Dans ces conditions, le solde budgétaire de l'exercice (y compris opérations de période complémentaire) retracrait d'une manière plus exhaustive et plus fidèle le résultat effectif de la gestion.

Par ailleurs, les écarts entre les résultats budgétaires et les résultats patrimoniaux 2006 et 2007, tels que retracés dans le tableau même de la Cour, s'expliquent essentiellement par un nombre limité d'opérations qui, par nature, trouvent une traduction différente dans les référentiels budgétaire et de comptabilité générale (dépenses/recettes budgétaires se traduisant par une inscription au bilan de l'Etat sans impact sur le résultat comptable en particulier).

Dès lors, l'essentiel de l'évolution constatée entre 2006 et 2007, qui a fait diverger le solde budgétaire et le solde de comptabilité générale, s'expliquent par un nombre limité d'opérations exceptionnelles survenues en 2006 qui avaient, par nature, un impact sur le solde budgétaire mais pas sur le compte de résultat de la comptabilité générale.

Les principales opérations de ce type ont été les suivantes :

- *la suppression de la double avance réalisée jusqu'à présent au profit de l'ACOFA dans le cadre des aides agricoles communautaires (-5 Md€) ;*
- *l'impact de la dotation exceptionnelle réalisée en 2006 au profit de la CDP pour rembourser la dette publique (-13 Md€) ;*
- *en sens inverse, l'apurement de la dette de l'État vis-à-vis de la Sécurité Sociale qui compense pour partie l'impact de ces deux premières opérations sur la clé de passage entre résultat patrimonial et solde budgétaire (+5 Md€).*

Dès lors, l'évolution divergente entre 2006 et 2007 du solde budgétaire et du résultat patrimonial ne semble pas pouvoir être interprétée comme un indice d'une détérioration alarmante des finances de l'Etat, mais comme la traduction de deux approches différentes.

IV. La budgétisation en AE-CP

La Cour indique dans son rapport que la budgétisation en AE=CP est toujours pratiquée de manière trop extensive. De tels usages conduiraient selon elle « à dégrader la connaissance des engagements » de l'Etat tout en méconnaissant les dispositions de l'article 8 de la LOLF.

Une telle critique omet pour partie les progrès déjà réalisés pour rendre compte de l'évolution différenciée des engagements et des paiements réalisés par l'Etat, ainsi que les évolutions actuellement mises en œuvre.

L'administration a effectivement réalisé un effort important pour permettre à moyen terme de limiter la budgétisation en AE=CP aux dépenses de personnel ou à des dépenses répondant à la même logique.

Il est ainsi à souligner que parmi les crédits de titre 3, les dépenses pour les marchés pluriannuels, qui sont des dépenses structurantes, les subventions d'investissement et les loyers à durée ferme sont d'ores et déjà budgétés en AE≠CP.

De même, au sein du titre 6, les interventions pluriannuelles de durée déterminée et les conventions pluriannuelles d'objectifs ne répondent plus à une logique en AE=CP.

Pour illustrer les premiers effets concrets de ces évolutions, je tiens à souligner les changements opérés dans le cadre de la LFI 2008 sur les dépenses de fonctionnement et d'intervention. 58 des programmes dotés en titre 3 et 53 de ceux dotés en titre 6 sont budgétés en AE≠CP. Par ailleurs, le budget 2008 voit l'émergence d'une budgétisation en AE≠CP pour les fonds versés aux opérateurs de l'État et inscrits sur le titre 7.

L'ensemble des dispositions applicables est récapitulé dans le mémento de budgétisation « AE-CP » élaboré dans le cadre de la préparation du budget triennal 2009-2011. Ce document illustre le volontarisme de notre action dans ce domaine. Ce n'est que pour les dépenses de fonctionnement récurrentes et non structurantes et pour les subventions globales ou de fonctionnement, par essence proches de la logique du titre 2, qu'une programmation en AE=CP continuera à s'opérer au sein du titre 3. Toutefois, il ne s'agit que de dérogations limitativement énumérées et les ministères qui en ont la capacité peuvent procéder à une budgétisation en AE≠CP.

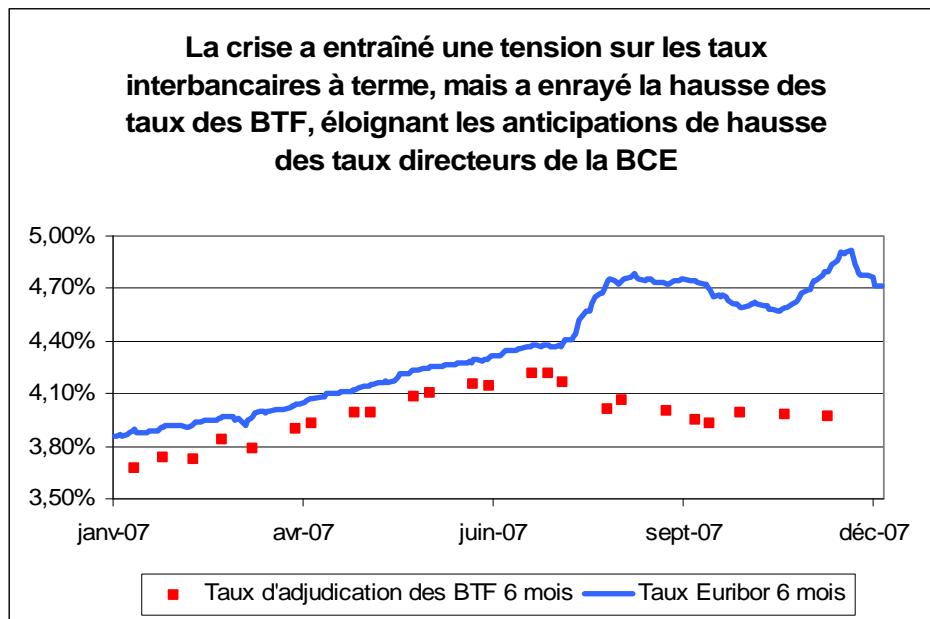
Par ailleurs, si l'on considère que les dépenses de titre 5 et, pour une large part, de titre 7 sont dotées en AE≠CP, les budgétisations en AE = CP se réduisent pour l'essentiel aux dépenses de personnel ou à des dépenses répondant à la même logique. Les exceptions resteront donc limitées en nombre et en volume.

Enfin, il paraît utile de préciser que le mémento de budgétisation AE-CP est un guide qui prend en compte les pratiques existantes et qui n'est pas par nature un document figé. Ainsi, les dispositions arrêtées dans le mémento ne préjugent pas des évolutions futures que permettront les systèmes d'information et ne restreignent en aucun cas les choix qui pourront être faits dans le cadre de l'élaboration du référentiel budgétaire à laquelle la Cour des Comptes est pleinement associée.

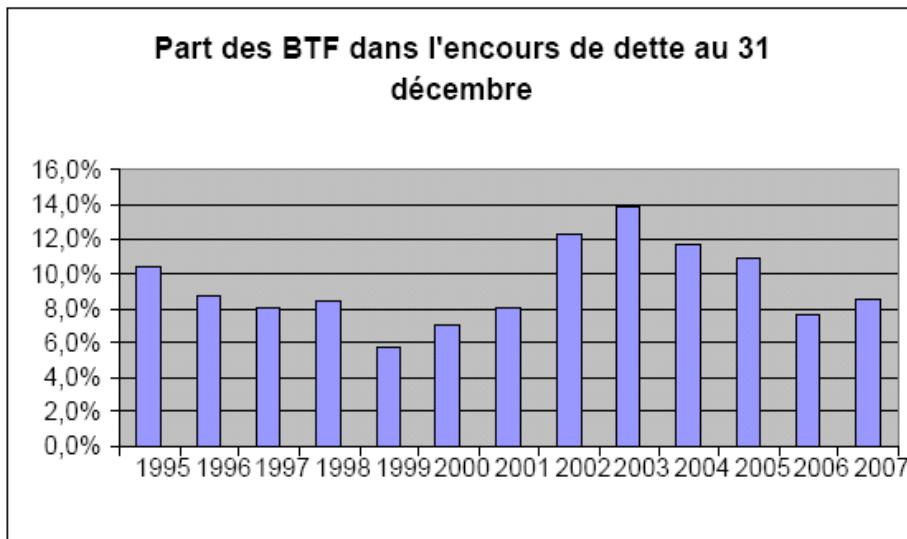
V. Les opérations de trésorerie de l'Etat

S'agissant des opérations de trésorerie et de dette, je note que la Cour regrette que le tableau de financement ne soit pas déduit de la comptabilité. Je rappelle à cet égard que conformément aux engagements pris vis à vis de la Cour, un important travail de rapprochement a été effectué entre le tableau des flux de trésorerie relevant de la comptabilité générale et la tableau de financement qui a permis d'expliciter entièrement l'articulation entre ces deux tableaux qui relèvent de référentiels différents.

Au sujet de l'exposition de la dette au risque de taux d'intérêt, je note des divergences de lecture sur l'évolution du marché obligataire, notamment lorsque la Cour affirme que les taux d'intérêt ont augmenté tout au long de l'année 2007, alors que ce mouvement s'est clairement interrompu en milieu d'année avec le début de la crise financière et a amené une baisse significative (30 points de base sur les taux à 10 ans entre fin juin et fin décembre). De même, lorsque la Cour évoque une hausse des taux courts en raison de cette dernière, je rappelle que cette hausse ne concerne pas l'Etat, considéré comme un acteur sans risque. Bien au contraire, les titres d'Etat de court terme (moins d'un an), ont, en plus du mouvement de fuite vers la qualité, bénéficié d'anticipations de baisse des taux d'intérêt de la BCE, espérées par les acteurs de marché comme une réponse à la crise financière. Comme le montre le graphique ci-dessous, si le taux d'emprunt à court terme des banques (Euribor 6 mois) a bien augmenté au second semestre 2007 en raison de la crise des subprimes, celui de l'Etat a diminué sur la même période.



Par ailleurs, l'interprétation que fait la Cour de la stratégie d'émissions de l'Etat en 2007, en particulier son recours au financement à court terme en réponse à une dégradation des conditions d'émissions à moyen et long terme, ne correspond pas à celle réellement suivie. Conformément au mandat de l'AFT, l'agence émet régulièrement des titres de toute maturité et il est notable que la part de BTF sur l'encours de dette demeure, fin 2007, en net retrait par rapport au niveau des années précédentes :



De plus, si la Cour souligne très justement l'exposition au risque de hausse des taux d'intérêt qu'un émetteur subit dès lors qu'il choisit d'émettre sur le court terme, elle omet de rappeler qu'à l'inverse, figer des taux à long terme, c'est prendre le risque de ne pas bénéficier d'une baisse. En ce sens, les financements à court terme ne sont pas potentiellement plus coûteux.

Enfin, le montant des rachats en 2006 était de 17,6 Md€ et non 20,1 Md€.

**Liste des rapports publiés par la Cour des comptes
depuis le 1^{er} janvier 2005**

* **Rapport public annuel (février 2008)**

* **Rapport public annuel (février 2007)**

* **Rapport public annuel (février 2006)**

* **Rapport public annuel (février 2005)**

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2007 :**

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2006 :**

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)

La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2007)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2005 :**

Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)

Les comptes de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)

Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques – préliminaire au débat d'orientation budgétaire (juin 2006)

*** Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2004 :**

Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire (juin 2005)

Rapport sur les comptes de l'Etat (juin 2005)

Rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire (juin 2005)

*** Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2007)**

*** Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2006 (juin 2007)**

*** Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2006)**

*** Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2005)**

Rapports publics thématiques :

- Le réseau ferroviaire : Une réforme inachevée, une stratégie incertaine (avril 2008)
- Les grands chantiers culturels (décembre 2007)
- Les aides des collectivités territoriales au développement économique (novembre 2007)
- Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (avril 2007)
- La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)
- Les personnes sans domicile (mars 2007)
- L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 (décembre 2006)
- La carte universitaire d'Île-de-France : une recomposition nécessaire (décembre 2006)
- Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action (juillet 2006)
- Les personnels des établissements publics de santé (avril 2006)
- L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi (mars 2006)
- Garde et réinsertion - la gestion des prisons (janvier 2006)
- L'intercommunalité en France (novembre 2005)
- Les personnes âgées dépendantes (novembre 2005)
- La gestion de la recherche dans les universités (octobre 2005)
- Les transports publics urbains (avril 2005)
- La Banque de France (mars 2005)
- Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs (janvier 2005)

*** Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

- La ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)
- La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)
- Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)
- Association « Le Secours Catholique » (mars 2007)
- Association « France Alzheimer et maladies apparentées » (juin 2006)
- Fondation « Abbé Pierre pour le logement des défavorisés » (juin 2006)
- Association pour la Recherche sur le Cancer - ARC (février 2005)