

**Les résultats et
la gestion budgétaire de l'Etat
- Exercice 2005 -**

	Page
Délibéré.....	9
Avant-propos	11
Introduction	13
Première partie - La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.....	15
Chapitre I – L’Etat d’avancement général de la réforme budgétaire	17
I - Le cadre de la réforme budgétaire et le pilotage stratégique	19
<i>A - Le cadre de la réforme budgétaire est en place...</i>	19
<i>B - Les réformes intervenues en 2005.....</i>	20
<i>C - L’architecture budgétaire.....</i>	25
<i>D - La démarche stratégique des ministères.....</i>	30
II - La mise en œuvre de la LOLF.....	37
<i>A - Les acteurs.....</i>	37
<i>B - La gestion budgétaire en mode LOLF.....</i>	42
<i>C - La performance.....</i>	52
III - Les outils de mise en œuvre de la LOLF.....	65
<i>A - Les systèmes d’information.....</i>	65
<i>B - La LOLF et la gestion des ressources humaines..</i>	67
<i>C - Le contrôle de gestion.....</i>	70
<i>D - La comptabilité d’analyse des coûts.....</i>	74
Chapitre II – Comparaisons internationales.....	79
Chapitre III – Analyse par mission.....	85
I - Les missions financières de l’Etat	87
<i>A - Mission Gestion et contrôle des finances publiques</i>	87
<i>B - Mission Engagements financiers de l’Etat</i>	99
<i>C - Mission Pensions.....</i>	110

	Page
II - Les attributions régaliennes.....	113
<i>A - Mission Administration générale et territoriale de l'Etat.....</i>	<i>113</i>
<i>B - Mission Sécurité civile.....</i>	<i>118</i>
<i>C - Mission Action extérieure de l'Etat.....</i>	<i>120</i>
<i>D - Programme Equipement des forces.....</i>	<i>128</i>
<i>E - Programme Environnement et prospective de la politique de défense.....</i>	<i>138</i>
<i>F - Mission Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation.....</i>	<i>143</i>
III - Les secteurs économiques.....	148
<i>A - Mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales.....</i>	<i>149</i>
IV - Santé et secteur social.....	155
<i>A - Mission Santé.....</i>	<i>155</i>
<i>B - Mission Ville et logement.....</i>	<i>160</i>
<i>C - Mission Sport, jeunesse et vie associative.....</i>	<i>169</i>
V - Enseignement, recherche et culture.....	172
<i>A - Mission Recherche et enseignement supérieur.....</i>	<i>172</i>
<i>B - Mission Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale.....</i>	<i>202</i>

Deuxième partie - l'exécution budgétaire en 2005	205
Chapitre I – Les résultats de l'exécution.....	207
I - Le solde budgétaire.....	208
II - Les opérations de trésorerie.....	209
<i>A - Tableau des flux de trésorerie.....</i>	<i>209</i>
<i>B - Le partage entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie.....</i>	<i>210</i>

	Page
III - Les opérations de fin d'exercice.....	212
<i>A - Des minorations de remboursements aux organismes de sécurité sociale.....</i>	<i>212</i>
<i>B - Le remboursement de l'avance accordée à l'ACOFA.....</i>	<i>213</i>
<i>C - Les prélèvements sur la trésorerie d'organismes liés à l'Etat.....</i>	<i>215</i>
<i>D - L'accroissement constant du solde et du volume des opérations de la période complémentaire.....</i>	<i>217</i>
<i>E - La régularisation de la comptabilisation des pensions versées en décembre.....</i>	<i>219</i>
Chapitre II – Les ressources budgétaires de l'Etat....	221
I - Les recettes fiscales.....	222
<i>A - Les recettes fiscales ont progressé plus faiblement en 2005, après la forte hausse de 2004.....</i>	<i>222</i>
<i>B - Les prévisions de recettes.....</i>	<i>229</i>
II - Recettes non fiscales et fonds de concours.....	239
<i>A - Les recettes non fiscales.....</i>	<i>239</i>
<i>B - Les fonds de concours (hors Europe).....</i>	<i>246</i>
Chapitre III – Les charges budgétaires de l'Etat.....	251
I - La gestion des autorisations budgétaires.....	252
<i>A - Des sous-évaluations des crédits en loi de finances initiale.....</i>	<i>253</i>
<i>B - Le droit d'information du Parlement.....</i>	<i>257</i>
<i>C - Les ouvertures de crédits par décret d'avance....</i>	<i>258</i>
<i>D - Les incidences de la « régulation budgétaire »...</i>	<i>259</i>
II - Les dotations des Pouvoirs publics.....	262
<i>A - La Présidence de la République.....</i>	<i>263</i>
<i>B - La chaîne parlementaire.....</i>	<i>264</i>
<i>C - Les Pouvoirs publics et la LOLF.....</i>	<i>264</i>

	Page
III - Les dépenses de personnel.....	265
<i>A - Les effectifs.....</i>	265
<i>B - Les dépenses de personnel.....</i>	273
IV - Les dépenses de fonctionnement.....	276
V - Les opérations budgétaires relatives à la dette de l'Etat.....	280
<i>A - Le service brut de la dette.....</i>	280
<i>B - Le service net de la dette.....</i>	283
<i>C - Les opérations budgétaires liées à la gestion active de la dette.....</i>	284
VI - Les dépenses d'investissement.....	285
<i>A - Une exécution toujours marquée par la rigueur mais qui pose à terme la question du respect de certains de ses engagements par l'Etat.....</i>	285
<i>B - Les prémices d'une politique immobilière.....</i>	289
VII - Les dépenses d'intervention.....	294
<i>A - Les dépenses d'intervention sont de façon croissante gérées par des organismes tiers.....</i>	295
<i>B - La rigidité des dépenses d'intervention.....</i>	296
<i>C - Les dispositifs d'évaluation des interventions ont peu progressé.....</i>	297
<i>D - La préfiguration de la nouvelle nomenclature.....</i>	298
Chapitre IV – Les relations financières de l'Etat avec les collectivités territoriales et l'Union européenne.....	301
I - Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.....	302
<i>A - La loi de finances 2005 organise la seconde étape de la réforme des concours de l'Etat aux collectivités territoriales.....</i>	305
<i>B - La réforme des dotations de péréquation vise à développer la solidarité entre collectivités.....</i>	306

	Page
II - Les relations financières avec l'Union européenne.....	308
<i>A - Prélèvement sur recettes au titre des ressources propres.....</i>	<i>309</i>
<i>B - Fonds de concours en provenance de l'UE.....</i>	<i>315</i>
<i>C - Autres recettes et dépenses découlant de textes ou décisions adoptés au niveau de l'UE.....</i>	<i>317</i>
Chapitre IV – Les suites des recommandations du rapport sur l'exercice 2004 sur l'exécution budgétaire.....	321
<i>I - Recommandations portant sur l'information du Parlement.....</i>	<i>322</i>
<i>II - Recommandations portant sur l'efficacité de la dépense publique.....</i>	<i>325</i>
<i>III - Recommandations portant sur la procédure budgétaire.....</i>	<i>327</i>
<i>IV - Recommandations portant sur la sincérité de la loi de finances initiale.....</i>	<i>328</i>
<i>V - Recommandations portant sur la conformité aux règles budgétaires.....</i>	<i>329</i>

Conclusion.....	333
Liste des recommandations.....	339
Annexe prévue par le code des juridictions financières : Les subventions exceptionnelles accordées aux communes (chapitre 41-52 du budget du ministère de l'intérieur).....	345
Réponse du Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du Ministre délégué au budget et à la réforme de l'État.....	349
Glossaire	355
Index	361

Délibéré

Le présent rapport de la Cour, de même que celui sur les comptes de l'année 2005 ont été établis dans le cadre de la mission que lui confère l'article 47 de la Constitution aux termes duquel « *la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances* ».

Conformément aux articles L.O.132-1 (pour l'ensemble du rapport) et L.132-2 du code des juridictions financières (pour le versement de subventions exceptionnelles à certaines communes), la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté ces deux rapports.

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

Étaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Pichon, Picq, Sallois, Babusiaux, Cretin, Mmes Bazy-Malaurie, Cornette, présidents de chambre, MM. Collinet, Gastinel, Delafosse, Cieutat, Carrez, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Capdeboscq, Murret-Labarthe, Vianes, Billaud, Berthet, de Mourgues, Malingre, Paugam, Mayaud, Richard, Arnaud, Bouquet, Adhémar, Rémond, Gillette, Ganser, Martin Xavier-Henri, Bertrand, Monier, Schneider, Hernandez, Cardon, Théron, Mmes Froment-Meurice, Ruellan, MM. Cazanave, Gasse, Moreau, Ritz, Frèches, Duchadeuil, Moulin, Lefas, Lafaure, Mmes Morell, Fradin, MM. Braunstein, Brochier, Mme Saliou, M. Levy, Deconfin, Phéline, Violla, Tournier, Courtois, Mmes Colomé, Seyvet, MM. Bonin, Vachia, Mme Moati, MM. Cossin, Diricq, Lefebvre, Couty, Sabbe, Petel, Valdiguié, Mme Trupin, MM. Corbin, Rabaté, Viveret, conseillers maîtres, MM. Audouin, Pascal, Gleizes, Cultiaux, Schaefer, d'Aboville, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Alventosa, conseiller maître, rapporteur général.

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

Était présente en qualité de rapporteur et n'a donc pas pris part aux délibérations : Mme Latare, conseiller référendaire.

Monsieur de Combles de Nayves, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 16 mai 2006.

Avant-propos

Les lois de finances pour 2005 sont les dernières à avoir été mises en œuvre sous l'égide de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Depuis le 1^{er} janvier 2006 en effet, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 est pleinement entrée en vigueur.

En application de la loi organique, le projet de loi de règlement de l'exercice 2005 a été accompagné de deux rapports de la Cour, déposés pour la première fois avant le 1^{er} juin, celui sur les résultats et la gestion budgétaire et celui sur les comptes de l'Etat.

Le présent *rapport sur les résultats et la gestion budgétaire* remplace le « rapport sur l'exécution des lois de finances » tel qu'il était prévu par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. Il conserve son objet originel d'analyse de la régularité de la gestion budgétaire. Cependant, son contenu continue d'évoluer pour préfigurer l'examen de l'exécution des résultats et de la gestion budgétaire dans le sens prescrit par l'article 58-4° de la LOLF, tel que la Cour l'effectuera pour la première fois en 2007 sur la gestion de 2006. Ainsi, outre un état des lieux de la mise en œuvre de la réforme budgétaire, le rapport offre une analyse renouvelée de l'exécution du budget. Il ambitionne également de mesurer la prise en compte par l'Etat de l'impératif de performance qui concourt à la maîtrise des finances publiques.

Le *rapport sur les comptes de l'Etat* est d'existence plus récente. Il porte sur l'analyse de la comptabilité générale de l'Etat et préfigure le rapport de certification des comptes que la Cour remettra au Parlement pour la première fois en 2007 sur l'exercice 2006, conformément à l'article 58-5° de la LOLF. Cette année, ce rapport vise à la fois à porter une appréciation sur la qualité des comptes de 2005 au regard des règles comptables alors en vigueur, à analyser la mise en place par les services de l'Etat du nouveau référentiel comptable qui s'applique depuis l'ouverture de l'exercice 2006 et à formuler un ensemble de recommandations pour l'élaboration du bilan d'ouverture de l'Etat et des comptes de 2006 et des années ultérieures afin de faciliter le processus de leur certification.

En application des articles 48 et 58-3° de la LOLF, la Cour publiera également au mois de juin un *rapport sur la situation des finances publiques*. L'objet de ce rapport, préliminaire au débat d'orientation budgétaire, sera en particulier de dresser un état d'ensemble de la situation financière des administrations publiques (Etat, organismes divers d'administration centrale, collectivités territoriales et administrations de sécurité sociale), en la situant dans une perspective de moyen terme.

Introduction

La LOLF prévoit que la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment « *le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits* ».

La Cour des comptes ne pourra analyser l'exécution des crédits selon le périmètre des missions et programmes que dans son rapport remis au Parlement en 2007, relatif à l'exercice 2006, qui est le premier exercice exécuté selon cette nouvelle nomenclature budgétaire. L'exercice 2005 est le dernier exercice exécuté selon la nomenclature de l'ordonnance de 1959, par chapitres budgétaires.

Le présent rapport traite dans une première partie la mise en place de la nouvelle organisation budgétaire issue de la LOLF. Cette partie analyse la mise en place des nouvelles missions et programmes et leur préfiguration dans les expérimentations effectuées dans le cadre de l'exécution du budget 2005.

Les administrations ont beaucoup travaillé depuis plusieurs années et notamment en 2005 pour préparer la mise en œuvre complète de la LOLF au 1^{er} janvier 2006. Après la définition en 2004 de la nouvelle architecture budgétaire en missions, programmes et actions, qui a été peu modifiée en 2005, les outils de mesure de la performance, objectifs et indicateurs de résultats, qui sont un élément majeur de la réforme, ont été complétés et améliorés au cours de l'année écoulée. Ceux-ci ne peuvent cependant jouer pleinement leur rôle dans l'amélioration de la gestion publique que s'ils s'appuient sur la définition d'orientations stratégiques claires pour les différentes politiques publiques concernées. Des progrès importants restent à accomplir sur ce point. La Cour a examiné également la mise en place au cours des derniers mois de l'année 2005 du cadre budgétaire de gestion (budgets opérationnels de programme et unités opérationnelles), ainsi que celle du contrôle de gestion et de l'analyse des coûts.

Le rapport donne un éclairage particulier sur onze missions du budget général et deux comptes spéciaux, ainsi que sur deux programmes de la mission *Défense*. La Cour prévoit de porter son attention chaque année de manière plus approfondie sur un échantillon suffisant de missions et programmes de façon à couvrir sur plusieurs années les principales missions de l'Etat. Les missions et programmes examinés cette année le sont exclusivement sous l'angle de leur préparation à la mise en œuvre de la LOLF, et non sous l'angle de l'exécution budgétaire 2005, puisque celle-ci ne suivait pas le périmètre des missions.

Dans une deuxième partie, la Cour examine les résultats de l'exécution budgétaire selon l'ancienne nomenclature, en distinguant l'évolution du solde budgétaire, les recettes, les dépenses par nature de dépense et enfin les relations financières de l'Etat avec les collectivités territoriales et l'Union européenne, qui se traduisent principalement dans le budget de l'Etat par des prélèvements sur recettes.

L'exécution budgétaire de l'exercice 2005 est examinée au regard des règles applicables au budget 2005, le dernier à être régi par l'ordonnance organique de 1959. Cependant, cet examen et notamment les recommandations qu'il suscite sont replacés dans la perspective du nouveau régime instauré par la LOLF, qui crée à la fois de nouvelles libertés et de nouvelles contraintes, et nécessite sur certains points une plus grande rigueur. Une attention particulière a été portée au respect des principes consacrés par la LOLF de sincérité budgétaire, appliqué à la fois aux lois de finances et à l'exécution, et de bonne information du Parlement.

Enfin, un chapitre particulier a été consacré au suivi des recommandations du rapport précédent. Si celui-ci contenait encore peu de recommandations formalisées, le présent rapport en formule davantage et celles-ci feront également l'objet d'un suivi dans le rapport sur l'exercice 2006. Le suivi des recommandations est retracé au chapitre V de la deuxième partie.

PREMIERE PARTIE

LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Chapitre I

L'état d'avancement général de la réforme budgétaire

L'objectif central de la LOLF est de mettre en place un ensemble de mécanismes incitant les gestionnaires à rendre la dépense plus efficace.

Au premier janvier 2006, le cadre de la réforme budgétaire était en place. L'année 2005, qui a connu la première révision de la LOLF, a été marquée par une certaine stabilisation de l'architecture budgétaire et par une amélioration substantielle des indicateurs de mesure des performances.

Pour autant, d'importants progrès restent à accomplir dans la plupart des administrations pour tout ce qui concerne la démarche de performance, qui est un élément central de la LOLF : fixation d'objectifs, détermination d'indicateurs adaptés, suivi des résultats. Ces sujets sont examinés en détail dans le chapitre III pour un certain nombre de missions et programmes. Il en est notamment ainsi pour le rattachement des dépenses fiscales aux différents programmes. Le présent chapitre traite des questions générales concernant la mise en œuvre de la LOLF.

L'entrée en vigueur de la LOLF ne s'est pas systématiquement accompagnée d'une réflexion des ministères sur la mise en cohérence de leur action avec les priorités définies au niveau de l'Etat. La mise en œuvre de la LOLF a connu d'importants retards, avec l'adoption très tardive des budgets opérationnels de programme (BOP)¹. En outre, le renforcement du cadre juridique (formalisation du cadre de gestion que constituent les BOP et les unités opérationnelles²) et une définition plus précise et plus formalisée du rôle et du positionnement du responsable de programme deviennent indispensables.

Enfin, les outils d'accompagnement de la LOLF (systèmes d'information, mise en place d'une gestion des ressources humaines modernisée, contrôle de gestion, analyse des coûts) sont encore très insuffisamment développés.

¹ Le budget opérationnel de programme regroupe la part des crédits d'un programme mise à la disposition d'un responsable identifié pour un périmètre d'activité (une partie des actions du programme par exemple) et/ou pour un territoire (une région, un département...). Un BOP a les mêmes attributs que le programme : c'est un ensemble globalisé de moyens associés à des objectifs et des indicateurs de résultats.

² Les unités opérationnelles (UO) sont les sous divisions des BOP.

I - Le cadre de la réforme budgétaire et le pilotage stratégique

A - Le cadre de la réforme budgétaire est en place

La loi organique relative aux lois de finances adoptée en 2001 prévoyait la mise en place dans un calendrier bref (sur une période de quatre ans) d'un ensemble de réformes de grande envergure comportant notamment, sur le plan budgétaire, une nouvelle architecture remplaçant les chapitres et articles de l'ordonnance de 1959, et un dispositif de mesure de la performance articulé en objectifs et indicateurs retracés dans des projets annuels de performances et des rapports annuels de performances.

L'ensemble de ce nouveau dispositif est aujourd'hui largement en place depuis le 1^{er} janvier 2006. Tous les aspects relatifs à la gestion même des crédits le sont. La nouvelle nomenclature, les projets annuels de performances, la justification au premier euro, ont été préparés à temps pour le premier projet de loi de finances initiale entièrement soumis au régime de la LOLF. La rénovation du dialogue budgétaire avec le Parlement a été amorcée lors du débat budgétaire de l'automne 2005. La globalisation des crédits est en mesure de s'appliquer dès cette année. Les responsables de programme sont en place, et le nouveau dialogue de gestion dans le cadre des budgets opérationnels de programme et unités opérationnelles a commencé.

Le pari d'une réforme complète de la procédure à la fois d'élaboration et d'exécution du budget a donc été en grande partie tenu, grâce à une mobilisation exceptionnelle des administrations dans un contexte rendu difficile par la multiplicité des tâches nouvelles à accomplir, puisqu'aux changements dans le domaine budgétaire s'ajoutait aussi la réforme de la comptabilité (cf. rapport sur les comptes de l'Etat).

B - Les réformes intervenues en 2005

1 - La révision de la loi organique et le renforcement de l'information du Parlement

La première révision de la loi organique est intervenue en juillet 2005. Son enjeu principal était, dans un contexte de fort endettement de l'Etat, d'instituer des règles du jeu claires et connues à l'avance sur la répartition d'éventuels surplus de recettes apparaissant en cours d'année. L'article 1^{er} de la loi organique du 12 juillet 2005 impose désormais, en loi de finances initiale, « *l'inscription d'une règle d'affectation des éventuels surplus de recettes, résultant des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année* ».

La loi organique révisée prévoit par ailleurs que le Parlement soit informé des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public. Cette disposition répond partiellement à une critique du Parlement et de la Cour sur le mode de calcul des emplois autorisés sous plafond et des crédits de masse salariale inscrits au titre 2 du budget de l'Etat. En effet, le gouvernement avait, jusqu'à présent, choisi pour décompter les effectifs et la masse salariale de ne retenir que le critère « juridique » de la rémunération directe par l'Etat employeur. Or, comme le notait l'Assemblée nationale, « *si le plafond d'emplois ne concerne que le personnel directement rémunéré par l'Etat, et se cantonne par conséquent aux dépenses de personnel de titre 2, le risque est grand que l'emploi public qui se développe par l'intermédiaire d'opérateurs extérieurs échappe au champ de l'autorisation parlementaire* »³. La réforme de la loi organique renforce l'information du Parlement mais elle ne modifie pas le mode de calcul des emplois autorisés sous plafond.

Par ailleurs, la réforme de la LOLF exige que le passage du solde budgétaire, tel qu'il ressort de la loi de finances, à la capacité ou au besoin de financement de l'Etat tel qu'il est mesuré pour permettre la vérification du respect des engagements européens de la France soit explicité.

Enfin, la loi de finances initiale (LFI) doit comprendre l'indication, lorsque les programmes sont dotés de crédits limitatifs, des taux de mise en réserve prévus pour les crédits ouverts sur les différents titres, ce qui vise à réduire les perturbations que représentaient jusqu'alors les « régulations budgétaires » pour l'action des administrations, comme la Cour l'avait relevé à diverses reprises.

³ Extrait du compte-rendu des débats de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi organique modifiant la LOLF ; séance du 17 novembre 2004.

2 - La réforme des structures chargées du pilotage interministériel et du suivi de la LOLF

Année de transition entre le dernier exercice budgétaire régi par l'ordonnance de 1959 et le premier au format LOLF, l'année 2005 a également été marquée par une importante réforme des structures chargées du pilotage interministériel et du suivi de la LOLF.

a) La création de la DGME

En application d'un décret du 30 décembre 2005, la direction de la réforme budgétaire (DRB), qui devait en principe disparaître avec l'entrée en vigueur de la LOLF, a été intégrée dans une nouvelle direction : la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME). La DGME regroupe, en plus de la DRB, trois structures qui relevaient précédemment des services du Premier ministre : la délégation aux usagers et aux simplifications administratives, l'agence pour le développement de l'administration électronique et la direction générale à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat.

1 - La direction du budget se situe désormais en amont de tous les sujets qui ont trait à la définition des règles et des normes budgétaires, puisqu'elle est notamment chargée de piloter l'évolution méthodologique des nouveaux outils budgétaires dans presque tous les champs de la LOLF (justification au premier euro, outils de mesure de la performance, budgétisation de la masse salariale, doctrine et règles de gestion des opérateurs, etc...). Elle anime les « collèges des directeurs financiers » qui se sont substitués aux « comités de pilotage » chargés du suivi de la mise en œuvre de la LOLF et jusqu'alors présidés par la DRB. La DGME, quant à elle, assiste en aval les ministères dans la déclinaison de la démarche de performance et dans la mise en place des BOP, pilote la réingénierie des processus et anime au niveau interministériel la mise en place de la comptabilité d'analyse des coûts et plus généralement le déploiement des nouveaux modes de gestion.

D'autres directions ou services interviendront à des degrés divers dans cette nouvelle organisation. La direction générale de la comptabilité publique (DGCP), qui assure avec la direction du budget la co-tutelle des services des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), suivra l'exécution de la paye et, dans son domaine de compétences, l'évolution de l'architecture des budgets opérationnels de programme (BOP). L'agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) suit, après l'échec d'ACCORD 2, la réalisation de l'application intégrée CHORUS.

Au total, le poids du MINEFI dans le suivi interministériel de la mise en œuvre de la LOLF a été renforcé et le passage de témoin entre la DRB et la DGME s'est accompagné d'un transfert important de compétences à la direction du budget, la DGME se consacrant désormais plutôt à l'accompagnement de la réforme.

2 - Un bilan rapide de ces dernières années montre que le cadrage apporté par la direction du budget et par la DRB/DGME depuis sa création a été très important, d'autant plus que la mise en œuvre de la LOLF a nécessité la définition de dispositifs complémentaires très nombreux. Pour l'essentiel, cette déclinaison s'est faite par voie non réglementaire, sous forme de lettres d'information, de « guides », de recueils de « bonnes pratiques » ou de « questions-réponses ». Ce choix présentait l'indéniable avantage de la souplesse et permettait aux ministères de s'approprier la réforme et au gouvernement de ne pas privilégier une approche trop centralisée ou trop monolithique.

Cependant, sur certains points, cette démarche constitue un facteur potentiel d'incertitude sur le plan opérationnel aussi bien que juridique⁴.

L'expérience des premières années de mise en œuvre de la LOLF montrera s'il convient de formaliser davantage sur le plan juridique certaines de ces règles.

⁴ Notamment en ce qui concerne les compétences et les responsabilités des responsables de programme, ou la constitution et l'exécution des budgets opérationnels de programme, voir *infra*.

b) La réforme du contrôle financier et la création des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels⁵

Le contrôle financier a été profondément réformé par le décret du 27 janvier 2005, tant au regard de la définition de ses missions qu'au plan organique. En effet, avec la « responsabilisation » des gestionnaires souhaitée par la LOLF, qui confie à ces derniers l'exercice de la fongibilité asymétrique⁶, le contrôle ex ante sur les engagements de crédits jusqu'alors exercé par les contrôleurs financiers avait perdu une grande partie de sa portée ; il était devenu indispensable de réformer le fonctionnement de ce service, appelé dans le décret « autorité chargée du contrôle financier » (ACCF).

1 - Les nouvelles missions du service relèvent pour l'essentiel de la prévention et de la maîtrise des risques financiers. Ainsi, il « *participe à la maîtrise de l'exécution des lois de finances, tant en crédits qu'en effectifs. Il concourt, à ce titre, à l'identification et à la prévention des risques financiers ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques* ».

En ce qui concerne la programmation budgétaire, l'ACCF « *vérifie le caractère sincère des prévisions de dépenses et d'emplois présentées par les responsables de programmes* » et « *visite le document annuel de programmation budgétaire initiale établi obligatoirement par chaque ministre au plus tard un mois avant le début de l'exercice concerné* » ; elle « *s'assure par ailleurs de la constitution, en tant que de besoin, d'une réserve de crédits destinée à prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire, en vue de la mise en œuvre de l'article 14 de la loi organique* ». Elle émet également un « *avis préalable sur les documents prévisionnels de gestion qui lui sont présentés par les gestionnaires* ».

Le décret de janvier 2005 fait donc référence à deux nouvelles notions : la programmation budgétaire initiale (PBI), exercice qui consiste notamment à ventiler les crédits du programme entre les différentes actions, au regard de la nomenclature, et entre les différents BOP, pour la gestion du programme ; les « documents prévisionnels de gestion », dont l'exercice 2005 a montré qu'ils constituaient l'ossature budgétaire des futurs budgets opérationnels de programme (*voir infra*).

⁵ cf. aussi le rapport sur les comptes de l'Etat.

⁶ La fongibilité est la caractéristique des crédits dont le responsable peut définir l'objet et la nature lors de l'exécution du programme pour en optimiser la mise en œuvre. La fongibilité est dite asymétrique car, si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses (fonctionnement, investissement, intervention), l'inverse est interdit.

En ce qui concerne le suivi de l'exécution budgétaire, l'ACCF doit émettre un avis préalable sur tout projet tendant à diminuer les crédits affectés aux dépenses de personnel. Cette disposition vise à réduire les risques liés à un usage excessif de la fongibilité asymétrique. Un avis défavorable ne peut néanmoins bloquer l'opération souhaitée par un gestionnaire.

2 - Au plan organique, la réforme du contrôle financier a ensuite été suivie de la mise en place des services de contrôle budgétaire et comptable ministériel, institués par un décret du 18 novembre 2005. Ces services, 15 au total, sont sous l'autorité du ministre chargé du budget et sont placés auprès d'un ou de plusieurs ordonnateurs principaux de l'Etat. Ils sont chacun dirigés par un contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), qui a la qualité de comptable public.

Le CBCM est appelé à jouer un rôle majeur dans le dispositif financier et comptable de l'Etat, en regroupant sous son autorité le département en charge du contrôle financier et le département comptable ministériel. Il exerce, auprès de l'ordonnateur principal, le contrôle financier. Il est également « comptable assignataire des ordres de dépenses et de recettes de l'ordonnateur principal ». Il coordonne l'action des ACCF auprès des services déconcentrés du ministère auprès duquel il est placé et des comptables publics assignataires des ordres de dépenses et de recettes émis par les ordonnateurs secondaires de ce ministère ; cependant, il n'a pas d'autorité hiérarchique sur les trésoriers payeurs généraux qui remplissent, dans chaque département, la fonction de comptable pour les dépenses des services déconcentrés de l'Etat.

Il serait évidemment prématuré de porter un jugement sur cette réforme, dont on peut cependant noter qu'elle vise, conformément à la logique de la LOLF, à renforcer les synergies entre le département en charge du contrôle budgétaire et financier et le département comptable ministériel.

En revanche, le nombre de CBCM, dont certains n'ont compétence que pour un ministère de dimension très réduite, l'articulation de leur rôle avec celui des trésoriers payeurs généraux (cf. le rapport sur les comptes) et la complémentarité effective de leur deux types de fonctions apparaissent d'ores et déjà constituer des points qui méritent examen.

C - L'architecture budgétaire

Le budget de l'Etat est désormais présenté en missions, qui regroupent « *un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ». Les programmes, quant à eux, « *regroupent les crédits destinés à mettre en oeuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* »⁷.

La Cour n'a pas vocation à se substituer au Parlement pour définir le périmètre des missions et des programmes ; elle s'attache néanmoins à relever les cas où l'architecture budgétaire ne répond pas à la définition de la loi organique ou ne permet pas une gestion efficace et efficiente de certaines politiques publiques.

La maquette du budget général 2006 se compose de 34 missions rassemblant 133 programmes, pour un montant total de 334,6 Md€ de crédits de paiements. On dénombre également trois missions pour les budgets annexes et douze pour les comptes spéciaux.

1 - Huit missions du budget général sont interministérielles : il s'agit des missions *Enseignement scolaire* (59,7 Md€ de crédits de paiement (CP)), *Recherche et enseignement supérieur* (20,6 Md€ de CP), *Sécurité* (15,3 Md€ de CP), *Solidarité et intégration* (12,2 Md€ de CP), *Régimes sociaux et de retraite* (4,5 Md€ de CP), *Aide publique au développement* (3 Md€ de CP), *Politique des territoires* (0,7 Md€ de CP), et *Sécurité sanitaire* (0,64 Md€ de CP). Seules deux d'entre elles se composent de programmes inscrits dans plus de deux ministères : la mission *Recherche et enseignement supérieur* est de loin, avec sept ministères concernés, la plus transversale ; la mission *Politique des territoires* rassemble les programmes issus de trois ministères. Encore faut-il signaler, dans ce dernier cas, que le programme *Interventions territoriales de l'Etat* (PITE), rattaché aux *services du Premier ministre*, est doté de peu de crédits de paiement⁸.

⁷ Article 7 de la LOLF.

⁸ Ce programme a vocation à regrouper des crédits destinés à des interventions territoriales relevant de plusieurs ministères sur une zone faisant face à un problème spécifique. Les 8 actions actuellement comprises dans le PITE sont en fait très hétérogènes (du plan gouvernemental pour le marais poitevin doté de 5,7 M€ au programme d'investissement exceptionnel en Corse doté de 45 M€) et ne représentent au total que 134 M€

2 – Au regard de leur poids budgétaire, les missions composant le budget général sont très disparates. Aux termes de la LFI 2006, cinq missions se voient dotées, chacune, de plus de 20 Md€ de crédits de paiement : *Remboursements et dégrèvements* (68,5 Md€)⁹, *Enseignement scolaire* (59,7 Md€), *Engagements financiers de l'Etat* (40,7 Md€), *Défense* (35,4 Md€), enfin *Recherche et enseignement supérieur* (20,6 Md€). Ces cinq missions absorbent, à elles seules, deux tiers du montant total des crédits de paiement. Les remboursements et dégrèvements d'impôts pèsent plus que le montant annuel consacré à l'enseignement scolaire et près de deux fois le montant consacré à la défense ; les engagements financiers de l'Etat pèsent quant à eux plus que le montant annuel consacré par la collectivité à la défense nationale, et près d'une fois et demie le montant annuel consacré à la recherche et à l'enseignement supérieur. Inversement, douze missions du budget général sont dotées en 2006 de moins de 1 Md d'euros de crédits de paiement chacune, et ne représentent, au total, que 2 % des crédits de paiement. La présentation du budget en missions donne donc un éclairage nouveau sur la répartition de l'effort budgétaire entre les différentes politiques publiques et sur le poids des politiques les plus importantes.

3 - L'architecture du budget général semble être stabilisée. Seules quelques modifications ont été apportées en 2005, parmi lesquelles :

- la création d'une nouvelle mission *Conseil et contrôle de l'Etat*, rassemblant trois programmes : *Conseil d'Etat et autres juridictions administratives*, *Conseil économique et social*, *Cour des comptes et autres juridictions financières* ;

- la création d'un nouveau programme, le programme *Audiovisuel extérieur* au sein de la mission *Action extérieure de l'Etat*.

4 - Une certaine stabilité de l'architecture budgétaire est sans doute nécessaire pour permettre aux administrations de s'adapter aux premières années de gestion en mode LOLF et, surtout, de mettre en place les dispositifs visant à évaluer la performance ; il n'en reste pas moins que l'architecture du budget 2006 présente encore des imperfections :

⁹ Cette mission retrace les dégrèvements d'impôts d'Etat et d'impôts locaux et les remboursements d'indus.

- l'architecture de la mission *Transports* reflète, d'une manière un peu désordonnée¹⁰, la diversité du rôle de l'Etat en matière de transport, sans qu'elle puisse prétendre à l'exhaustivité¹¹;

- l'architecture de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*, composée de 13 programmes, soulève trois questions principales¹². Le rôle du ministère de l'*éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche* dans le pilotage du système est ambigu. Ces difficultés sont inhérentes à toutes les missions interministérielles en l'absence de chef de file clairement désigné. De plus, les opérateurs sont très hétérogènes et se développent actuellement des systèmes d'information dont la cohérence n'est pas assurée ; enfin, la plupart des domaines de recherche sont éclatés entre plusieurs programmes de la mission ;

- l'existence d'un programme *Actions en faveur des familles vulnérables* dans la mission *Solidarité et intégration*, dont les objectifs et le contenu sont très proches de l'action « *Actions en faveur des plus vulnérables* » du programme *Inclusion sociale* ne se justifie guère autrement que par l'existence à un moment donné d'un secrétariat d'Etat à la famille et ne reflète qu'une part de la politique familiale. De manière plus générale, le nombre de programmes de la mission *Solidarité et intégration* est excessif et conduit à des difficultés de gestion dans les services déconcentrés ;

- la politique de l'eau a été répartie entre deux programmes (*Prévention des risques et lutte contre les pollutions ; Gestion des milieux et biodiversité*) de la mission *Ecologie et développement durable*, placés sous la responsabilité de deux directeurs d'administration centrale¹³ qui n'ont pas autorité sur la direction de l'eau chargée de la mise en œuvre des actions considérées. La constitution d'un programme *Eau* unique au sein de la mission ou, à tout le moins, l'élaboration d'un document de politique transversale (DPT) sur cette politique publique serait préférable ;

¹⁰ La nouvelle structure budgétaire du ministère mêle les approches par infrastructure, par mode de transports ou par type d'action de l'Etat qui sont retracées de façon éclatée entre les différents programmes.

¹¹ Lui échappent en effet des programmes aussi importants que ceux de la mission *Contrôle et exploitation aériens* qui constitue un budget annexe, ou bien les nouveaux programmes du compte d'affectation spéciale relatif aux infractions du code de la route : aux termes des articles 18 et 20 de la LOLF, les comptes d'affectation spéciale et les budgets annexes doivent constituer des missions.

¹² Cf. chapitre III-VI-A Mission *Recherche et enseignement supérieur*.

¹³ Le directeur de la prévention des pollutions et des risques et le directeur de la nature et des paysages.

- dans la mission *Ville et logement*¹⁴, les crédits des deux programmes concernant la ville¹⁵ ne constituent qu'une faible part des crédits de l'Etat affectés à la politique de la ville, le financement de cette politique de nature interministérielle, déconcentrée et partenariale, relevant en majorité de crédits de « droit commun » d'autres ministères et d'autres organismes publics (collectivités locales, Caisse des dépôts et consignations). Le choix d'une mission ministérielle a conduit à chercher à adosser les deux programmes « Ville » de la mission à un DPT qui reste cependant en cours d'élaboration. De la même manière, dans le cas du logement, les programmes ne reflètent que partiellement le financement de la politique du logement¹⁶, assuré notamment par d'autres sources que les dépenses budgétaires qui n'ont pas à être présentées dans les programmes pluriannuels de performance (PAP) ;

Recommandation 1. Désigner un ministre chef de file pour les missions interministérielles.

Recommandation 2. Réduire le nombre de programmes dans la mission *Solidarité et intégration*.

Recommandation 3. Retracer la politique de l'eau dans un programme ou à tout le moins dans un document de politique transversale.

5 – La difficulté à énoncer des orientations stratégiques pour certaines missions trouve son origine dans l'écart entre l'organisation administrative et l'architecture de ces missions. Par exemple, la mission *Ville et logement* est issue de la juxtaposition de deux blocs de programmes, dénués de stratégie commune, et mis en œuvre par deux services distincts ; cette architecture n'a pas favorisé l'émergence de priorités communes. De même, la mission *Solidarité et intégration* est composée de sept programmes disparates poursuivant des finalités hétérogènes.

L'étendue de la mission *Gestion et contrôle des finances publiques* et le caractère hétérogène de la mission *Développement et régulation économiques* sont également peu favorables à l'élaboration de stratégies.

6 - L'analyse de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*, de la mission *Médias*, ou de la mission *Transports*, fait apparaître une contradiction de plus en plus nette entre la définition des missions posée par la LOLF et les dispositions de

¹⁴ Cf. Chapitre III-V-B Mission *Ville et logement*.

¹⁵ Programmes *Rénovation urbaine* et *Equité sociale et territoriale et soutien*.

¹⁶ Programme *Aide à l'accès au logement* et *Développement et amélioration de l'offre de logement*.

l'article 20 de la loi organique qui prévoit que « *chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 47. Leurs crédits sont spécialisés par programme* ».

Ces dispositions se justifient par le principe traditionnel du droit budgétaire selon lequel l'affectation spéciale de recettes ne peut être que dérogatoire et doit faire l'objet d'un vote par le Parlement. Elles interdisent de ce fait que des crédits relevant de comptes d'affectation spéciale soient intégrés dans des missions aux finalités desquelles ils concourent pourtant. Ils doivent relever de missions spécifiques. Ainsi l'Agence nationale de la recherche et l'Agence pour l'innovation industrielle sont soustraites du champ de la mission *Recherche et enseignement supérieur* ; de même, la politique publique concernant les médias est éclatée entre la mission *Médias* inscrite au budget général, la mission *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale* qui constitue un compte d'affectation spéciale et la mission *Avances à l'audiovisuel public* qui constitue un compte de concours financiers hors budget général. De telles présentations nuisent à la cohérence d'une architecture budgétaire fondée sur l'homogénéité des politiques publiques dont les missions sont, en principe, l'expression.

Recommandation 4. *Rappeler dans les documents annexés au projet de loi de finances consacrés aux missions du budget général les informations concernant les comptes spéciaux et les budgets annexes participant aux mêmes politiques publiques.*

7- On constate, avec la politique familiale, que les objectifs stratégiques d'une politique publique importante et ancienne ne trouvent pas à s'exprimer dans l'architecture budgétaire issue de la LOLF¹⁷, malgré l'intérêt qui s'attacherait, du point de vue de l'évaluation de son coût global comme de l'appréciation de sa performance, à individualiser cette politique publique, même si son coût est davantage constitué de dépenses fiscales que de crédits budgétaires.

Recommandation 5. *Les multiples contributions de la collectivité nationale à la politique familiale - tant en crédits budgétaires qu'en dépenses fiscales ou en modalités particulières de calcul de l'impôt - qui constitue une « politique publique » au sens de l'article 7 de la LOLF, devraient faire l'objet d'une identification particulière dans les documents annexés à la loi de finances, au moins dans un document de politique transversale.*

¹⁷ Le programme *Actions en faveur des familles vulnérables* dans la mission *Solidarité et intégration* ne retrace qu'une part marginale et spécifique de la politique familiale.

D - La démarche stratégique des ministères

Face au foisonnement d'objectifs affichés dans les projets annuels de performances (PAP), le Parlement et la Cour ont souligné qu'il fallait associer une perspective stratégique à la démarche de performance et à ses instruments et engager une réflexion sur la possibilité d'élaborer des stratégies au niveau des missions. De telles pratiques se multiplient au plan international, comme le montrent les travaux de l'OCDE, du Canada (travaux conjoints du Bureau du vérificateur général et du Secrétariat du conseil du Trésor), des Etats-Unis (Government Accountability Office), du Royaume-Uni (National Accounting Office) ou de l'Australie (Australian National Accounting Office).

1 - La définition des stratégies des ministères

a) Les ministères identifient mal les sources de leurs orientations stratégiques

Nombre de ministères ne sont pas en mesure d'énoncer les priorités stratégiques qui orientent leur action.

1- Echappent dans une large mesure à cette difficulté les ministères dont le domaine de compétence est couvert par un instrument de prospective pluriannuel tel qu'une loi de programme. La loi d'orientation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002, la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, la loi de programmation militaire du 27 janvier 2003, la loi d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003, la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 ou la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 fournissent un cadre auquel les administrations concernées peuvent se référer dans la conduite de leurs politiques respectives.

Certains ministères, comme celui des *affaires sociales*, voient leur action encadrée par d'importants textes de loi et des orientations politiques.

En revanche, les priorités stratégiques sont moins nettes pour les ministères dépourvus de tels instruments. Ainsi, par exemple, le programme *Fonction publique* de la mission *Direction de l'action du gouvernement* incombant aux *services généraux du Premier ministre* est dépourvu de tout cadre stratégique, alors que ce programme justifierait manifestement un tel cadre.

2- Les orientations de nature politique émanant du Premier ministre et des comités interministériels sont prises en compte de façon inégale dans les orientations stratégiques des ministères. Si le ministère de *l'écologie et du développement durable* se réfère bien à la stratégie nationale pour le développement durable, à la stratégie nationale de la biodiversité, au plan climat ou au plan santé-environnement, en revanche, rares sont les ministères qui évoquent les orientations arrêtées par des comités interministériels : seuls sont mentionnés dans les PAP le comité interministériel pour l'attractivité et la compétitivité du territoire (CIACT) – anciennement CIADT – et le comité interministériel du tourisme (transports, aménagement du territoire et tourisme). L'omission des autres comités interministériels dans les présentations des programmes (sécurité intérieure, recherche scientifique et technologique, coopération internationale et développement, famille, etc.) confirme le poids limité de ces instruments qui se multiplient alors même que leur efficacité est souvent faible.

3- Par ailleurs, compte tenu des évolutions rapides de l'environnement de l'action des ministères, notamment au plan technologique, la prospective constitue le préalable indispensable à la construction d'une démarche stratégique. La faiblesse de la plupart des ministères dans ce domaine est patente, à l'exception du ministère des *affaires étrangères* et de celui de la *défense*.

4- Les obligations communautaires sont la plupart du temps absentes de la présentation des programmes. Lorsqu'elles sont exprimées, à quelques exceptions près (certains programmes de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*), c'est souvent sur un mode insuffisamment prospectif, comme dans le PAP *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* qui expose davantage les mécanismes actuels de la politique agricole commune que ses évolutions arrêtées pour la période 2007-2013.

Il est remarquable que seules les présentations des programmes de la mission *Travail et emploi* fassent référence à la stratégie de Lisbonne, dont la relance au Conseil européen de Bruxelles les 22 et 23 mars 2005, doit conduire les Etats membres à établir des « programmes nationaux de réforme ». Les PAP des autres missions ne font guère écho à ces objectifs, comme la mission *Développement et régulation économiques* s'agissant du soutien aux PME innovantes, la mission *Transports* pour le développement des technologies environnementales et les projets prioritaires dans le domaine des réseaux de transport et d'énergie, ou la mission *Enseignement scolaire* en matière de relèvement du niveau général d'instruction et de réduction du nombre de sorties prématurées de l'école.

Même si nombre d'engagements communautaires de la France n'induisent pas d'objectifs de performance dans la mesure où ils fixent des obligations de respect des normes ou de volume de moyens, un décalage existe entre les engagements communautaires de la France et les préoccupations nationales exprimées dans les PAP.

Recommandation 6. *Etablir clairement un lien, dans les projets annuels de performance annexés au PLF 2007, entre les priorités assignées aux responsables de programmes et les engagements communautaires de la France, lorsque ceux-ci portent sur la performance des politiques retracées dans les programmes.*

Recommandation 7. *Formaliser dans chaque ministère un processus d'élaboration et d'actualisation des orientations stratégiques reposant sur la concertation des principaux responsables et l'implication du ministre et appuyé sur le développement d'une capacité de réflexion prospective.*

b) Enoncer une stratégie au niveau des missions

Actuellement, les documents annexés à la loi de finances n'expriment, sauf exception¹⁸, aucune orientation au niveau de la mission : seules sont énoncées d'une façon plus ou moins précise les orientations respectives des programmes.

La mission *Transports* est constituée de programmes sectoriels dépourvus de liens entre eux comme de stratégie commune, ce qui traduit l'absence de toute approche intermodale de la politique des transports. De même, la mission interministérielle *Sécurité sanitaire* rassemble deux programmes¹⁹ dépendant respectivement des ministères de la *santé* et de l'*agriculture*, sans conception stratégique commune, et ne tient pas compte des actions relevant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie qui contribue pourtant à cette politique publique, notamment par l'activité des directions générales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de la douane et des droits indirects. On relève également une absence de stratégie globale pour les treize programmes de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*.

¹⁸ L'annexe à la loi de finances concernant la mission *Sécurité* traduit un effort remarquable de définition d'objectifs et d'indicateurs communs aux ministères de l'*intérieur* et de la *défense* mais constitue à cet égard un exemple isolé de définition d'une stratégie commune au niveau d'une mission.

¹⁹ Programmes *Veille et sécurité sanitaires* et *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*.

Cette absence de définition de la stratégie au niveau des missions réduit ces dernières à la dimension d'unités de regroupement et de vote des crédits, en méconnaissance de l'article 7 de la LOLF selon lequel une mission est « *un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ». Le Conseil constitutionnel a au demeurant souligné²⁰ que, s'il appartient bien au gouvernement de définir le périmètre des différentes missions, il doit le faire « *en fonction des politiques publiques mises en œuvre* ».

Recommandation 8. *Définir les priorités stratégiques au niveau de chaque mission, qu'elle soit ministérielle ou interministérielle.*

2 - Traduire la stratégie dans les faits

a) *Aucun instrument ne permet de vérifier la cohérence des priorités retenues et des moyens alloués*

Dans la plupart des ministères, il n'est pas possible d'établir si les moyens alloués sont proportionnés aux priorités et donc de vérifier, au-delà de l'effet d'affichage, si les axes retenus sont, ou non, véritablement stratégiques. Les ministères utilisent, à ce sujet, divers biais : présenter comme prioritaires des actions qui couvrent l'intégralité de leurs dépenses d'intervention et d'investissement, ce qui est la négation même du concept de priorité stratégique ; étayer le caractère stratégique d'une action par l'évolution des crédits ouverts en LFI, alors que les dépenses nettes stagnent ou diminuent. Au ministère de la *défense*, les affectations d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) dépendent moins d'une hiérarchisation entre les différents programmes d'armement que de leur avancement effectif (aléas et contraintes techniques, notamment). D'autres ministères, comme celui de l'*agriculture*, soulignent que l'allocation des moyens à laquelle ils procèdent tient compte dans une proportion importante des fonds attribués par l'Union européenne. Sans ignorer la pertinence de cette observation, la Cour souligne le risque, commun à toutes les politiques cofinancées y compris celles qui le sont avec les collectivités territoriales, de dilution des priorités de l'Etat.

²⁰ Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 rendue au sujet de la loi de finances pour 2006.

Les ministères qui portent une loi de programme sont dans une situation différente. Pour les ministères de l'*intérieur*, de la *justice* ou de la *défense*, le suivi de l'exécution de ces lois constitue un indicateur de la conformité de l'allocation des moyens aux priorités stratégiques.

Recommandation 9. *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.*

b) Les raisons de ce décalage sont nombreuses

- Les instruments sont trop rarement cohérents entre eux

Dans la plupart des ministères, les objectifs définis dans le cadre de la LOLF ne coïncident pas nécessairement avec ceux institués dans le cadre d'autres démarches de formalisation des objectifs entreprises précédemment comme les stratégies ministérielles de réforme (SMR) dont l'objet était²¹ principalement la recherche d'économies et la modernisation des structures et de la gestion. Certes, la logique de la LOLF est plus large et vise notamment à accroître l'efficacité socio-économique de la dépense publique. Pour autant, la cohérence entre les outils doit être recherchée. L'absence d'une telle cohérence ne peut que brouiller la compréhension par les agents des orientations à suivre.

Certains ministères se sont d'ailleurs déjà efforcés de mettre en cohérence les différents instruments : c'est le cas des ministères de l'*économie, des finances et de l'industrie*, de l'*outre-mer* ou de l'*intérieur*, dans lesquels un important travail a permis, dans nombre de cas, de mettre en cohérence les différents instruments dont disposent les gestionnaires. Ces exemples démontrent que les SMR pouvaient être un instrument permettant de mieux articuler l'action de l'administration, la démarche de performance et les axes stratégiques des ministères. A cet égard, leur abandon en 2005 apparaît prématuré. La dimension pluriannuelle est peu prise en compte

La dimension pluriannuelle des politiques publiques ne saurait se limiter à la distinction des autorisations d'engagement et des crédits de paiement. Dans certains ministères, qui mettent en œuvre des politiques publiques importantes et qui mobilisent des moyens significatifs, elle semble absente : tel est le cas au ministère de la *santé*, à l'*enseignement scolaire*, à l'*enseignement supérieur*, à la *recherche*, à l'*emploi et au travail*, à l'*aviation civile*, à la *culture*, à la *ville* ou encore à l'*économie et aux finances*. Dans ce dernier ministère, les contrats pluriannuels de performances, signés avec certaines directions, donnent certes une

²¹ Les SMR ont été abandonnées en 2005.

perspective pluriannuelle ; mais, établis par direction, alors que les missions et souvent même les programmes sont inter directionnels, ils ne peuvent se substituer complètement à une mise en perspective pluriannuelle de ces missions et programmes.

Cette lacune est d'autant plus préoccupante que doivent se développer les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens entre l'Etat et ses opérateurs qui sont censés donner à ces derniers une certaine visibilité sur leurs ressources à moyen terme (*cf. infra*).

La projection dans l'avenir ne saurait être subordonnée à l'existence d'une loi de programme ; c'est d'ailleurs ce que fait le ministère de l'**agriculture** lorsqu'il souligne le caractère pluriannuel du plan de reconstitution de la forêt engagé en 2000 après les tempêtes de 1999, même si ce plan ne représente que 3,5 % de ses dépenses en capital, et si, surtout, il ne correspond à aucune des priorités stratégiques qu'il a identifiées.

- Les contractualisations internes à l'administration sont insuffisamment développées et doivent être adaptées aux exigences de la LOLF

Les contractualisations internes aux ministères présentent l'intérêt de préfigurer ce que devront être les relations entre les acteurs de la LOLF : charte ministérielle de gestion, chartes de gestion des programmes, dialogue de gestion puis dispositifs de suivi et de contrôle de gestion en cours d'exécution budgétaire. Elles sont pourtant peu développées. Ont été recensées huit chartes ministérielles (**affaires étrangères, agriculture, culture, emploi, économie, finances et industrie, jeunesse et sports, outre-mer, services du Premier ministre**)

Le ministère de l'**intérieur** pratique depuis plusieurs années la contractualisation avec ses services déconcentrés dans le cadre de la globalisation des moyens de fonctionnement des préfetures. Depuis 2002, celui de la **justice** signe des contrats d'objectifs avec des cours d'appel. Celui de l'**agriculture** a conclu des protocoles avec les services vétérinaires en matière de sécurité sanitaire, ainsi qu'avec les DDAF et DRAF en matière d'enseignement agricole.

- Les relations avec les organismes participant à la mise en œuvre des politiques de l'Etat ne sont pas clarifiées

Les contractualisations externes, notamment avec les organismes participant à la mise en œuvre des politiques de l'Etat, constituent un aspect important de la traduction des priorités dans les faits. Ultérieurement, elles seront également un vecteur essentiel dans la déclinaison de la démarche de performance. La situation est hétérogène selon les ministères.

Un premier groupe de ministères rassemble ceux qui n'ont engagé aucune démarche de contractualisation avec les organismes qui leur sont rattachés : tel est le cas des ministères de l'*intérieur*, du *logement* (aucun contrat n'existe avec l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) ni avec la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)), et de l'*enseignement supérieur*. Dans ce dernier cas, la difficulté doit être soulignée : alors que la politique de l'enseignement supérieur repose largement sur 228 établissements, elle utilise depuis 1994 le mécanisme du contrat quadriennal d'établissement, juxtaposition d'objectifs non hiérarchisés dont le poids financier n'excède pas 1/5^{ème} du budget des universités.

Un deuxième groupe de ministères, le plus nombreux, rassemble ceux qui ont partiellement engagé une démarche contractuelle, ou qui s'approprient à le faire en 2006 : au ministère de la *ville*, un contrat devrait être passé en 2006 avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ; au ministère de l'*agriculture*, seulement 14 des 47 organismes qui lui sont rattachés sont liés par une convention, et celle-ci, quand elle existe, ne décline pas toujours les objectifs des PAP, comme aux Haras nationaux ou à l'Office national des forêts (ONF) ; à la *culture*, un effort important reste à faire pour homogénéiser les différents contrats, en conclure avec tous les organismes participant à la mise en œuvre des politiques du ministère et les rendre cohérents avec la LOLF.

Le troisième groupe, constitué des ministères qui disposent d'un contrat avec presque tous les organismes participant à la mise en œuvre de leurs politiques, ne comprend malheureusement pas ceux dans lesquels ces derniers sont les plus importants : c'est le cas de la *justice*, de l'*aménagement du territoire*, de l'*outre-mer* ou de la *défense*.

Recommandation 10. *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.*

II - La mise en œuvre de la LOLF

A - Les acteurs

1 - Le positionnement des responsables de programme

Les responsables de programmes sont des hauts fonctionnaires, et, dans la plupart des cas des directeurs d'administration centrale. Comme l'indique le « Guide partagé de la performance »²², « *le responsable de programme concourt à l'élaboration des choix stratégiques sous l'autorité du ministre compétent et il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle* ». Son rôle est donc déterminant pour la réussite de la mise en œuvre de la réforme. Pourtant, il s'exerce depuis le début de l'année 2006 dans un contexte juridique très incertain.

a- *Le mode de nomination des responsables de programme* constitue le premier facteur d'incertitude qui peut compromettre le renforcement de leur rôle. Actuellement, ils sont identifiés sur la base d'une liste nominative sans statut juridique. Il n'existe aucun acte de nomination. La situation actuelle s'accompagne d'incertitudes, notamment sur l'autorité compétente pour désigner les responsables de programmes : s'agit-il de chaque ministre, ou bien le ministre chargé du budget a-t-il son mot à dire ? Que se passe-t-il lorsque les services placés sous l'autorité d'un ministre sont entièrement intégrés à un programme dont le responsable est désigné par un autre ministre (comme c'est le cas pour les services relevant du ministre chargé des PME, du commerce et de l'artisanat dans un programme dont le responsable est désigné par le ministre de l'économie et des finances) ?

Une clarification *a minima* sur ce point permettrait de lever ces incertitudes. Conformément aux préconisations du rapport de MM. Lambert et Migaud sur la mise en œuvre de la LOLF²³, une circulaire prévoyant la désignation officielle des responsables de programme par lettre du ministre est en cours de préparation.

²² La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs, guide méthodologique pour l'application de la LOLF, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Parlement, Cour des comptes, Comité interministériel d'audit des programmes, juin 2004.

²³ « La mise en œuvre de la LOLF », rapport au gouvernement, septembre 2005.

b- La nature et l'étendue exacte des compétences des responsables de programmes constituent une autre incertitude.

Aucun texte ne précise leurs pouvoirs en matière de répartition des crédits ou de pilotage des services mettant en œuvre le programme.

Dans le rapport de 2005 sur l'exécution, la Cour notait déjà que « *le responsable de programme est appelé à assumer une responsabilité, notamment au regard de l'article 57 alinéa 3 de la LOLF²⁴ dont la nature reste à préciser (...) une difficulté se pose en particulier lorsque les crédits de personnel sont regroupés au sein des programmes de soutien sous la forme d'actions « miroirs ». Dans ce cas, le responsable de programme soutien devra dialoguer avec les responsables des autres programmes dont il gèrera les moyens humains (...). Par ailleurs, on peut s'interroger sur la responsabilité, même réduite aux sujets techniques, qu'accepterait d'endosser le responsable de programme vis-à-vis d'opérateurs sur lesquels son influence sinon son autorité demeure limitée* ».

Depuis 2005, la situation n'a guère évolué. Les cas de figure sont néanmoins très hétérogènes d'un ministère à l'autre.

1- Dans certains ministères, il a été possible de définir une architecture budgétaire en programmes et actions à la fois pertinente et cohérente avec l'organisation administrative.

Au ministère des *transports* par exemple, il y a une concordance entre les services chargés du secteur aérien avec les programmes correspondants (programme *Transports aériens* et les 4 programmes du budget annexe de l'aviation civile). Le directeur général de l'aviation civile est ordonnateur pour l'ensemble de ce budget important et cohérent qui regroupe l'ensemble de moyens que l'Etat consacre au transport aérien et seulement à ce mode de transport. Il est en même temps responsable des programmes correspondants.

2- Dans d'autres ministères, une architecture budgétaire différente de celle des services a été définie afin de dessiner des programmes regroupant effectivement et conformément à la définition de la LOLF « *un ensemble cohérent d'actions* ».

²⁴ « Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel [sous les réserves prévues à l'alinéa précédent] ».

En l'état actuel de l'organisation administrative, cette architecture aboutit à des situations dans lesquelles des responsables de programmes, qui sont le plus souvent directeurs d'administration centrale, doivent piloter des actions mises en œuvre par des services qui ne relèvent pas de leur autorité. En outre, dans plusieurs ministères, les décrets portant organisation de l'administration centrale n'ont pas été modifiés pour leur donner la compétence et la délégation de signature nécessaires pour intervenir dans le champ d'action d'une autre direction d'administration centrale.

Le relevé des principales conclusions du deuxième cycle d'audits du comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) d'octobre 2005 relève ainsi que « *nombre de programmes comprennent une ou plusieurs directions ou opérateurs sur lesquels le responsable de programme n'a pas d'autorité au regard des décrets d'organisation ministérielle (...) dans l'ensemble, au moment où s'est achevé ce deuxième cycle, la majorité des responsables de programme n'a pas d'autorité au regard des décrets d'organisation ministérielle* ».

Le responsable de programme peut ainsi voir sa capacité de pilotage amoindrie par l'absence de définition des pouvoirs dont il dispose sur les services chargés de mettre en œuvre le programme. Le pilotage peut également être difficile lorsque le responsable n'est pas l'ordonnateur des dépenses. Ainsi, par exemple, le responsable du programme *Handicap et dépendance* - le directeur général de l'action sociale - duquel relève le fonds spécial d'invalidité (FSI) - n'est pas ordonnateur des dépenses concernant ce fonds²⁵. Inversement, il est ordonnateur de dépenses qui ne relèvent pas des programmes dont il a la responsabilité²⁶.

Au ministère de *l'économie, des finances et de l'industrie*, certains programmes constituent des « ensembles cohérents d'actions » mais sont pilotés par des responsables de programme qui n'ont pas de responsabilités opérationnelles sur l'action concrète des directions concernées²⁷.

²⁵ L'ordonnateur est le directeur de la sécurité sociale.

²⁶ Il ordonne ainsi par exemple les dépenses d'aide médicale d'Etat qui relèvent du programme *Protection maladie complémentaire* dont le responsable est le directeur de la Sécurité sociale.

²⁷ C'est le cas du programme *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local* piloté par le secrétaire général du ministère et qui regroupe les activités de la direction générale de la comptabilité publique, la plupart de celles de la direction générale des impôts et l'activité comptable de la direction générale des douanes et des droits indirects. Le secrétaire général dispose en fait de peu de pouvoir sur l'action opérationnelle des directions concernées.

Dans certains ministères, les compétences traditionnelles des directeurs ont été conservées et réaffirmées au détriment de la reconnaissance de compétences propres au responsable de programme même si des procédures ont été mises en place pour assurer une concertation.

Ainsi, au ministère de l'*agriculture*, la charte ministérielle de gestion confère aux directeurs une place éminente dans le dialogue de gestion, parfois au détriment de la liberté de décision des responsables de programme : la direction des affaires financières et de la logistique (DAFL), responsable du pilotage financier central, est chargée « d'arbitrer les réallocations internes à un programme entre BOP et enveloppes relevant de directeurs différents » - donc, au besoin, contre l'avis du responsable de programme. La charte prévoit néanmoins que « le responsable de programme fait connaître son avis ou ses observations, et est tenu informé des décisions » et qu'il est « partie prenante aux décisions susceptibles d'affecter l'équilibre interne du programme ». Concernant la performance ; « le dialogue avec les responsables de BOP sur la déclinaison de la performance en objectifs et indicateurs opérationnels est conduit soit par le responsable de programme ou un service placé sous son autorité, soit par le responsable technique dans le cas où il ne relève pas de l'autorité du responsable de programme. Auquel cas le responsable du programme est associé au dialogue : il est destinataire des propositions des services en même temps que le responsable technique, il fait connaître son avis ou ses observations et est informé des décisions ».

Dans d'autres ministères, de tels mécanismes de concertation n'existent même pas et le risque est réel de voir le responsable de programme dessaisi de toute capacité de pilotage du programme.

La situation actuelle n'est donc pas satisfaisante. Par l'incertitude juridique qu'elle entretient, elle fait aussi peser un risque sur l'affermissement du rôle moteur des responsables de programme dans la réussite de la réforme. Il est néanmoins difficile de proposer une solution unique pour l'ensemble des ministères. En fonction des situations, trois voies différentes sont en effet envisageables qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre :

- faire évoluer les structures administratives pour les mettre en cohérence avec l'architecture budgétaire et pour faire coïncider le plus fréquemment possible les fonctions de direction de service avec celle de responsable de programme. La LOLF pourrait ainsi être le levier d'une réorganisation profonde des organigrammes des administrations ;

- consolider sur le plan juridique la position du responsable de programme, en prévoyant des délégations de signature du ministre aux responsables de programme pour exercer certaines attributions liées la mise en œuvre du programme dont ils ont la charge. Ces délégations pourraient notamment concerner la compétence de répartition des crédits et/ou la compétence d'ordonnateur secondaire ;

- formaliser plus systématiquement dans les chartes de gestion ministérielles les dispositifs d'arbitrage entre directeurs et responsables de programme.

Recommandation 11. *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.*

2 - Vers un renforcement du rôle des secrétaires généraux et /ou des directeurs des affaires financières ?

La Cour avait également souligné l'an passé un certain nombre de difficultés liées au pilotage des fonctions soutien, et pris position en faveur du renforcement du rôle d'« arbitre » et de « régulateur » du secrétaire général de ministère entre responsables de programme.

1 - Dans certains cas, le secrétaire général d'un ministère est lui-même investi du rôle de responsable de programme. C'est notamment le cas au ministère de *l'intérieur et de l'aménagement du territoire*, au ministère de *l'économie, des finances et de l'industrie*, au ministère de *l'agriculture et de la pêche* et à celui de la *défense*.

Cette situation n'est pas toujours optimale.

Il devient donc nécessaire de trancher entre ces deux options et de définir plus précisément le rôle du secrétaire général, « arbitre » ou « opérationnel ». Cette recommandation rejoint les préconisations du CIAP qui concluait, en octobre 2005, que « *la réforme budgétaire appelle à préciser les contours du rôle des secrétaires généraux des ministères (...) dans la préparation et l'exécution des lois de finances en format LOLF, les ministres seront ainsi appelés à prendre des décisions en matière de ressources humaines et de crédits qui se traduiront par des arbitrages entre programmes. La préparation de ces décisions et arbitrages relève des missions premières du secrétaire général du ministère, dont le comité estime qu'elles sont difficilement conciliables avec celles de responsable d'un programme, sans qu'il soit juge et partie* ».

2 – Si le secrétaire général est chargé d'un rôle d'arbitrage et de régulation vis-à-vis des responsables de programme, la pratique montre qu'il est parfois susceptible de partager cette fonction avec les directeurs des affaires financières ou les directeurs des ressources humaines des ministères, et que le partage des responsabilités entre ces deux catégories d'acteurs n'est pas totalement stabilisé. Dans certains cas, le secrétaire général est investi de l'autorité suffisante pour apparaître, en matière de gestion des ressources humaines et financières, comme le responsable en dernier ressort des arbitrages. Dans d'autres cas, cette responsabilité est partagée avec les directions transversales. Il est souhaitable que chaque ministère parvienne à faire émerger un interlocuteur unique, investi vis-à-vis des responsables de programme, sinon des directions, d'une autorité suffisante pour réaliser des arbitrages.

***Recommandation 12.** Mieux organiser les relations des secrétaires généraux des ministères avec les directeurs des affaires financières, les directeurs des ressources humaines et les responsables de programme.*

B - La gestion budgétaire en mode LOLF

1 - La déclinaison budgétaire des programmes

a) Le cadre de gestion : le budget de programme et ses déclinaisons, les budgets opérationnels de programme et les unités opérationnelles

La LOLF précise, jusqu'à un certain point, la nouvelle nomenclature budgétaire de l'Etat, en instituant des missions, elles-mêmes découpées en programmes puis en actions.

En gestion cependant, la mise en œuvre du programme, qui comprend un volet budgétaire avec des AE et des CP mais aussi un volet performances avec le PAP, ne s'est pas calquée sur cette nomenclature et s'est appuyée sur d'autres découpages, tenant compte de l'organisation administrative de l'Etat. Dans le silence de la LOLF, de nouvelles unités, qui découpent le budget du programme en entités plus petites, ont été créées : ainsi, chaque budget de programme est découpé en plusieurs « budgets opérationnels de programme » (BOP), eux mêmes gérés par des responsables de budgets opérationnels de programme (RBOP), puis en unités opérationnelles (UO), gérées par des responsables d'unités opérationnelles.

Le BOP est, selon le « guide pratique de la déclinaison des programmes » édité en janvier 2005, « la déclinaison sur un territoire ou un périmètre d'une partie d'un programme, dont il relève, avec une programmation des activités ou opérations à réaliser, avec son volet

performance, un budget prévisionnel, comportant pour la masse salariale un schéma d'emplois en équivalent temps plein, un schéma d'organisation financière (relations financières programme/BOP/unité opérationnelle) précisant le rôle de chacun des acteurs concernés ».

Comme le précise le guide, le budget opérationnel de programme « est un instrument de synthèse et de décision. Son responsable n'est pas le gestionnaire direct des opérations menées pour la mise en œuvre du programme, sauf pour la part qu'il gère directement en tant que responsable d'unité opérationnelle ». Le responsable du BOP a toujours la compétence d'ordonnateur secondaire de droit ou délégué mais elle peut être limitée à une compétence de répartition des crédits entre les responsables d'UO. Ces derniers ont la compétence d'ordonnateur pour engager les crédits, liquider et mandater les dépenses²⁸. Dans la pratique, le responsable de BOP (souvent un chef de service déconcentré ou un directeur d'administration centrale) est ordonnateur des dépenses du BOP, soit en totalité (en ce cas le périmètre du BOP se confond avec celui de l'UO) soit en partie (le responsable de BOP est gestionnaire de l'une des UO ou de plusieurs UO du BOP).

Les BOP et les UO sont de pures créations administratives ; aucune mention n'en est faite dans la LOLF mais ils ont dû être assimilés et mis en place très concrètement par les ministères pour préparer la gestion 2006.

Les BOP devaient être mis en place au 30 décembre 2005. Ce calendrier n'a pas été respecté.

b) Les retards dans la mise en place des BOP

– La procédure suivie

La procédure de « mise en place » des BOP découle, pour partie seulement, de l'application du décret du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier et du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets.

Les BOP sont préparés dans le cadre d'un dialogue de gestion entre responsables de BOP et responsables de programme.

Simultanément, la programmation budgétaire initiale (PBI) qui consiste à répartir le plafond d'emplois ministériel par programme, à répartir les crédits et emplois de chacun des programmes entre les services gestionnaires, à décrire les éléments constitutifs des documents

²⁸ Le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique prévoit deux types de compétences pour les ordonnateurs : la compétence de répartition des crédits et celle d'engager, liquider et mandater la dépense.

prévisionnels de gestion (c'est-à-dire les BOP) et à mettre en place la réserve de précaution prévue par la LOLF est élaborée ; elle est soumise au visa du contrôleur financier.

Les projets de BOP sont alors transmis au responsable de programme pour validation, puis au contrôle financier pour avis. C'est seulement à ce moment que les BOP peuvent être mis en place, c'est-à-dire que les crédits sont rendus disponibles.

En ce qui concerne les BOP déconcentrés, la procédure est un peu plus longue puisque les projets de BOP, élaborés localement, sont soumis à l'avis du préfet²⁹, après un premier examen par le contrôle financier déconcentré, puis transmis pour validation au responsable de programme et, in fine, soumis au contrôle financier déconcentré pour avis. C'est seulement à cette date que les crédits peuvent être mis en place.

La procédure appliquée en service déconcentré résulte plus d'une pratique que de l'application d'un texte juridique ; les seuls « points de passage » obligés dans cette procédure sont les avis finaux du contrôle financier, qui découlent du décret de janvier 2005 et les avis du préfet qui découlent du décret du 29 avril 2004. La Cour a d'ailleurs observé que les procédures d'examen et de validation des BOP en service déconcentré étaient réalisées sur une base empirique, consistant à étalonner les BOP selon un degré de priorité établi localement, l'importance des crédits affectés, ou encore leur cohérence vis-à-vis du PASER³⁰ et du PASED³¹ (*voir infra*) ; ces BOP étaient ensuite examinés, selon le cas, en pré-CAR³² ou en CAR. La Cour a constaté que chaque région avait appliqué ses propres règles et que l'échelon central n'avait pas joué son rôle de tête de réseau, en ne diffusant pas les expériences déjà faites dans les autres régions : dans chaque région, le préfet, le SGAR³³, le contrôle financier ont donc dû inventer le « mode d'emploi » de l'élaboration du BOP.

L'information du préfet pourrait d'ailleurs, dans certains cas, être renforcée. Ainsi, dans le programme *Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat*, tous les BOP sont nationaux, mais plusieurs centaines d'UO s'exercent localement ; dans ce type cas, les préfets devraient être informés des UO qui vont être mises en place localement.

Au total, il est regrettable que la procédure budgétaire suivie en 2006 soit à la fois complexe et peu encadrée, à l'exception du décret du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier et de celui du 29 avril 2004

²⁹ Prévu par l'article 23 du décret du 29 avril 2004.

³⁰ Projet d'action stratégique de l'Etat en région.

³¹ Projet d'action stratégique de l'Etat en département.

³² Réunion préparatoire au comité administratif régional.

³³ Secrétariat général pour les affaires régionales

relatif aux pouvoirs des préfets. Cette situation, qui peut être considérée comme transitoire ou expérimentale, ne devrait pas perdurer en 2007.

Recommandation 13. *Mieux structurer juridiquement la procédure de mise à disposition des crédits dans le cadre des budgets opérationnels de programme.*

– Les résultats

Les retards pris dans l'élaboration et la mise en place des BOP ont été importants. En décembre 2005, un retard d'un mois et demi sur le calendrier initial fixé en comité de pilotage en juillet 2005 était déjà constaté. Au 2 mars 2006, 80 % des BOP centraux et 60 % des BOP déconcentrés avaient reçu l'avis final du contrôleur financier du BOP. La situation était très contrastée d'un ministère à l'autre.

La procédure d'adoption des BOP pour 2006, lourde et complexe car elle doit associer les différents acteurs au dialogue de gestion, a généré des retards à chaque étape de la chaîne, malgré une réelle implication des administrations. De ce point de vue, si le calendrier de la feuille de route du comité de pilotage de juillet 2005 était certainement volontariste, il n'en était pas moins trop ambitieux.

La Cour a pu constater que la programmation budgétaire initiale (PBI) avait été à la fois tardive et imparfaite, générant des retards en cascade. Les ministères ont rencontré les plus grandes difficultés à réaliser cet exercice. Au 30 décembre 2005, deux PBI sur les 15 n'avaient d'ailleurs pas été adoptées (celle du ministère de *l'économie, des finances et de l'industrie* et celle du ministère du *travail*).

Le contenu des BOP n'est lui-même pas normalisé. Il était prévu, dans le guide précité, qu'une « charte ministérielle de gestion » fixe les conditions d'élaboration des BOP et soit déclinée, dans chaque programme, par une « charte de gestion » du programme. Or, ces chartes de gestion n'étaient pas toutes adoptées en début d'année 2006, alors même que certains BOP étaient déjà mis en place.

Par ailleurs, l'exercice de déclinaison de la performance au niveau du BOP a souvent tenu une place moins grande que la construction du schéma d'organisation financière et la mise en place des crédits ; il serait très inquiétant que cette situation perdure³⁴.

Conséquence directe de ces retards en cascade, les débuts de la gestion 2006 n'ont été rendus possibles que par application de deux circulaires du 28 novembre 2005 et du 23 décembre 2005 ; cette dernière crée le concept d' « opérations prioritaires et urgentes » (OPU) et autorise

³⁴ La question de la performance est traitée infra.

le déblocage de 25 % des AE et 15 % des crédits de paiement hors titre 2 et de 25 % des AE et de 25 % des CP du titre 2 ; ces montants devaient pouvoir couvrir les dépenses du premier trimestre 2006.

Le rythme des engagements et des paiements au premier trimestre 2006 semble avoir été moindre qu'en 2005, mais le bilan complet ne pourra être établi qu'ultérieurement.

2 - La cartographie des budgets opérationnels de programme et l'organisation territoriale de l'Etat

La maquette des BOP pour le budget général, qui n'est pas complètement stabilisée début mars 2006, comprend 2 282 BOP, 1 971 BOP déconcentrés et 311 BOP centraux, soit une « moyenne » de 17 BOP par programme. La maquette budgétaire compte environ 1 200 responsables de BOP, un responsable pouvant être gestionnaire de plusieurs BOP.

1 - Au niveau central, trois ministères, le ministère de *l'équipement*, le ministère de *l'économie des finances et de l'industrie* et celui de *l'intérieur* représentent à eux seuls plus d'un tiers du nombre de BOP centraux.

2 - En ce qui concerne l'organisation territoriale et le découpage des BOP déconcentrés, le niveau régional s'impose très nettement comme le degré de déconcentration de droit commun, puisque plus de 60 % sont institués au niveau régional. Avec 30 % des BOP déconcentrés, l'échelon départemental continue de tenir une place importante pour de nombreux programmes : c'est notamment le cas pour les préfetures, mais aussi pour le réseau de la direction générale de la comptabilité publique. Les BOP interrégionaux représentent, avec moins de 10 %, une part très minoritaire : cette formule a notamment été retenue pour les affaires maritimes, dont les BOP suivent les littoraux maritimes, et pour les douanes.

Les chefs de service déconcentrés sont, selon le réseau concerné, responsables d'un nombre très variable de BOP. Dans le cas le plus extrême, les DRASS sont responsables de sept BOP et unités opérationnelles relevant de neuf programmes, tandis que les DDASS sont responsables des unités opérationnelles de six programmes. Cette cartographie « luxuriante », pour reprendre la formulation de l'inspection générale des affaires sociales, tend à décalquer l'organisation administrative des ministères sociaux mais multiplie, au prix d'une lourdeur certaine, les « dialogues de gestion ».

3 - En instituant une gestion par programmes non fongibles entre eux, la LOLF met en place une logique plutôt verticale, qui pourrait, le cas échéant, s'opposer à la logique territoriale, c'est à dire horizontale, promue par ailleurs par l'Etat pour la réforme administrative et organisée autour du préfet, ou encore aux logiques sectorielles ou interministérielles, qui découlent généralement de l'application de plans nationaux.

Plusieurs risques ou difficultés peuvent, d'ores et déjà, être cités :

- Un risque de déconnexion existe entre le niveau départemental, avec à sa tête le préfet de département, et les niveaux régionaux voire interrégionaux de la majorité des BOP déconcentrés, réclamant la mise en place de mécanismes de concertation. Ainsi, les directeurs interrégionaux des douanes participent à la politique de sécurité publique, qui est du domaine de compétence des préfets de département ; il a été convenu entre le ministère de *l'économie, des finances et de l'industrie* et le ministère de *l'intérieur* d'instituer une conférence annuelle d'évaluation et de programmation en matière de sécurité publique, à l'occasion de laquelle les préfets de département feront valoir aux responsables de programme qui interviennent dans leur département leurs priorités en matière de lutte contre la délinquance ;

- En ce qui concerne la gestion des priorités et la mesure des performances, le « dialogue de gestion » s'établit normalement, au sein d'un programme, entre le responsable de programme et les responsables de BOP et d'UO. Le préfet n'est qu'indirectement associé à ce dialogue de gestion par la procédure d'avis qu'il donne sur les projets de BOP ; là encore, un mécanisme de régulation ou d'arbitrage entre les priorités nationales, exprimées par chaque responsable de programme et déclinées dans le cadre du dialogue de gestion, et les priorités territoriales, exprimées par le préfet, reste à inventer. En l'état, les « contrepoids » territoriaux à la logique verticale de la LOLF demeurent modestes : le programme *Interventions territoriales de l'Etat* (PITE) qui vise à conduire des actions communes à plusieurs ministères pour répondre à des problématiques spécifiques à un territoire donné est très peu doté et ne concerne que huit actions (*voir supra*) ; les projets d'action stratégique de l'Etat en région (PASER) et en département (PASED) qui visent à définir les priorités locales de l'Etat et qui sont pilotés par les préfets peinent à imposer leur logique transversale à la logique verticale des programmes de la LOLF. Les avis défavorables des préfets sur les projets de BOP ne lient d'ailleurs pas les responsables de programme.

- Les conditions dans lesquelles la logique de performance au niveau territorial sera compatible et s'articulera, en particulier dans le domaine social, avec les très nombreux plans transversaux et souvent

interministériels lancés par le gouvernement, reste à définir. Ainsi, en Bourgogne, le plan régional de santé publique ne synthétise pas moins de 20 plans de santé publique comme, par exemple, le « plan Alzheimer », le « plan cancer », le « plan interministériel relatif à la prévention des troubles de l'apprentissage du langage chez l'enfant », le « plan mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie », le « plan santé au travail », le « plan de prévention du suicide », le « programme de lutte contre l'hépatite C » ou le « programme de santé scolaire ».

3 - La ventilation des crédits et des effectifs dans les budgets opérationnels de programme

a) La grande dispersion des crédits

En ce qui concerne la répartition des crédits et des effectifs, la maquette 2006 fait apparaître une très grande dispersion. Par d'exemple, les BOP régionaux du programme *Contrôle et prévention des risques industriels*, qui incluent le réseau des DRIRE, varient de 5 M€ à 30 M€ pour des effectifs s'échelonnant de 60 personnes (Limousin) à 350 (Rhône-Alpes). Les crédits des BOP locaux du programme *Accès au droit et à la justice*, institués pour chaque cour d'appel, ne dépassent pas 5 M€ et leurs effectifs varient de 1 à 80 ETP. Une disproportion existe entre le nombre de BOP des programmes de la mission *Travail et emploi* (près de 140 au total) et le montant des CP mis en place dans ces BOP territoriaux (moins de 10 % des crédits de la mission).

Or, le « guide pratique » du projet de loi de finances 2006 indiquait que « le choix du niveau de BOP correspond au double impératif de déconcentrer les décisions de gestion au plus près des réalités des territoires tout en atteignant la taille critique (masse financière, effectifs) nécessaire au pilotage efficace des politiques de l'Etat à l'échelle locale ». Ce document n'indiquait cependant pas quelle pouvait être cette « taille critique », ni comment elle était calculée. La Cour a pu constater que cette notion n'avait pas encore été précisée. Les directions du ministère de *l'économie, des finances et de l'industrie* estiment de façon empirique à environ 200 ETP la masse critique d'un BOP en matière de personnel, en deçà de laquelle il n'est pas possible de faire jouer de façon satisfaisante la fongibilité asymétrique ; il n'y aurait pas encore de notion de « masse critique » pour les crédits de paiement.

Même si la fongibilité n'est pas un objectif en soi et si elle n'a vocation à jouer que lorsqu'il y a dans les programmes matière à arbitrage³⁵, la constitution de BOP dont la surface budgétaire est trop réduite peut rigidifier les conditions de l'exécution budgétaire.

Recommandation 14. *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 en réduisant le nombre et en positionnant les budgets opérationnels à des niveaux qui garantissent une suffisante surface financière.*

b) La répartition des emplois et de la masse salariale

S'agissant de la gestion des emplois et de la masse salariale, la mise en œuvre de LOLF suscite de nombreuses interrogations.

1 - Le mode de construction des programmes « soutien », qui regroupent des moyens communs à plusieurs programmes et servant de support à leurs actions, pose la question des modalités de rattachement des crédits de personnel et, par voie de conséquence, celle de la gestion des ressources humaines. La Cour constatait ainsi l'an passé des pratiques très différentes : ventilation directe des crédits de personnel entre les programmes opérationnels ou rattachement d'un volume important de crédits de personnel à des programmes « soutien » ou à des programmes spécifiques.

Ce rattachement peut se justifier lorsque les services sont polyvalents. Une première typologie³⁶ montre que 20 % des programmes sont mis en œuvre par un réseau de services déconcentrés qui leur est exclusivement dédié. C'est, par exemple, la situation du réseau de la police nationale, ou encore de celui de la protection judiciaire de la jeunesse. Dans ce cas, les crédits de personnel peuvent être rattachés aux programmes « opérationnels ». En revanche, dans près de la moitié des cas, les programmes sont mis en œuvre par des services dits « polyvalents » ou partagés. En ce cas, il est plus difficile de répartir les crédits entre programmes opérationnels.

³⁵ Voir infra.

³⁶ Etablie par la DRB pour le « forum des responsables de programme » en novembre 2005.

Le choix de ventilation des personnels dans les programmes par les ministères tient compte du fonctionnement concret de leurs réseaux. Cependant, parfois, la répartition de l'ensemble des effectifs dans un seul programme soutien, empêche de faire jouer la fongibilité asymétrique, puisque les crédits de personnel et les autres se trouvent de ce fait dans des programmes différents.

C'est le cas par exemple au ministère de l'*équipement* où le programme *Conduite et pilotage des politiques d'équipement* rassemble 96 % du personnel de la mission. Le ministère explique cette organisation par la difficulté pour les services déconcentrés à gérer plusieurs masses salariales par programme de petite dimension et par le transfert prochain de 20 000 agents aux départements.

Au ministère de l'*économie, des finances et de l'industrie*, le poids de l'action « soutien » représente presque le tiers du principal programme du ministère.

2 - Il n'est pas certain que, compte tenu du mode de construction des BOP et des règles en vigueur dans la fonction publique, la fongibilité asymétrique, innovation de la LOLF, joue de façon très substantielle, au moins dans les premières années. La baisse des effectifs réels constatée dans certains ministères, la taille réduite des effectifs au sein des BOP ou encore les dispositifs d'allocation des primes fixés au niveau national tendent à neutraliser le système. La plupart des ministères considèrent, par conséquent, que la fongibilité asymétrique est un objectif « à terme » et, comme l'indique le ministère de l'*enseignement supérieur et de la recherche*, qu'« un dialogue social nourri et beaucoup de pédagogie au sein des établissements semblent encore nécessaires pour avancer dans cette direction ».

c) Les budgets opérationnels de programme soulevant des difficultés

Certains BOP sont en fait destinés à recevoir des crédits « fléchés », qui échappent à toute fongibilité asymétrique, ce qui contourne la logique de la LOLF : les dotations des BOP concernés se trouvent en quelque sorte « sanctuarisées ». Le cas a notamment été rencontré au ministère de l'*agriculture*, mais aussi à celui de l'*emploi, de la cohésion sociale et du logement*.

Par ailleurs, certains BOP ont fait l'objet d'avis défavorables de la part des préfets, les crédits de paiement inscrits étant insuffisants au regard des engagements de l'Etat. La quasi-totalité des avis des préfets sur les BOP des programmes relevant du ministère de la *santé et des solidarités* mentionne l'insuffisance notoire de crédits sur les dépenses d'intervention de plusieurs programmes³⁷.

4 - La mise en place de réserves

La mise en œuvre de la LOLF repose sur la responsabilisation des gestionnaires, qui, en contrepartie d'une plus grande liberté de gestion, s'engagent sur des objectifs de performance dont ils sont appelés à rendre compte périodiquement. Cette liberté des gestionnaires doit cependant être conciliable avec le respect des grands équilibres financiers, ce qui implique de pouvoir appliquer des mesures de régulation en cas d'accentuation du déficit public ou, le cas échéant, de pouvoir débloquer rapidement des crédits au niveau de chaque ministère ou de chaque responsable de programme pour faire face à des aléas.

L'examen de la mise en place des crédits pour 2006 montre que plusieurs mécanismes aux finalités différentes tendent à se superposer, au risque de multiplier le nombre de « réserves » budgétaires et de perturber la mise en place de la LOLF, notamment dans son volet « performance ».

1 - Le premier mécanisme de mise en réserve de crédits, qui s'inscrit dans le cadre de la régulation, découle de l'application stricte de l'article 51 modifié de la LOLF. La loi de finances initiale pour 2006 prévoit en effet un objectif de mise en réserve de 0,1 % des crédits sur le titre 2 et de 5 % des crédits sur les autres titres. Concrètement, cette mise en réserve des crédits dans le système d'information financière de l'Etat a pu prendre deux formes : l'abondement d'une ligne particulière d'un BOP ou la mise en réserve, au niveau du programme, des crédits de paiement correspondants. Les engagements des gestionnaires au titre de la performance portent sur une enveloppe de crédits de programme minorés de ces montants mis en réserve.

2 - En sus de cette mise en réserve de crédits pour régulation, certains ministères ou certains responsables de programme ont pu choisir, au moment de l'élaboration de la programmation budgétaire initiale, de constituer une « réserve pour aléas » par programme. A titre d'exemple, dans le programme *Développement des entreprises* a été constitué une réserve correspondant à 1 % des crédits ouverts en LFI. Certaines réserves de ce type auraient également été constituées au niveau du BOP, voire de l'UO, créant ainsi un mécanisme de « réserves » en cascade, peu

³⁷ Cf. aussi infra II^e partie et rapport sur les comptes.

conforme à la logique de la LOLF, notamment à son volet « performance ». La situation semble assez contrastée d'un ministère à l'autre, mais aucun recensement ou bilan n'a encore été tiré de cette pratique.

3 - Enfin, le rythme de délégation de crédits, dans les BOP centraux mais surtout dans les BOP déconcentrés pourrait constituer un troisième mécanisme de maîtrise de la dépense. Les chartes de gestion par programme devraient, dans ce domaine afficher une règle de gestion claire, faute de quoi il sera difficile de responsabiliser les gestionnaires.

Un bilan devrait être tiré des différents mécanismes de mise en réserve des crédits. Il permettrait, en ce qui concerne la régulation, de s'assurer de la fiabilité de la méthode conduisant à mettre un taux de crédits en réserve et, en ce qui concerne les autres pratiques, de dresser un état des lieux en matière de gestion infra annuelle des crédits.

C - La performance

En 2005, la Cour avait analysé l'ensemble des avant-projets de performance joints au projet de loi de finances. Concernant les objectifs, avait ainsi été soulignée la nécessité de privilégier des objectifs clairement et précisément formulés et hiérarchisés, de faire en sorte que les objectifs couvrent l'ensemble du programme et que certains champs sensibles de l'action publique ne soient pas omis.

S'agissant des indicateurs, la Cour avait relevé le faible nombre des indicateurs d'efficience³⁸ et le nombre trop important des indicateurs « de contexte »³⁹. Ceux-ci, s'ils peuvent être utiles pour compléter et aider à interpréter les indicateurs d'efficacité ou d'efficience, ne peuvent s'y substituer, dans la mesure où ils ne peuvent constituer des cibles d'action pour l'administration.

La Cour encourageait par ailleurs les ministères à privilégier le choix d'indicateurs comparables entre eux (notamment pour les indicateurs d'efficience et surtout les indicateurs des programmes d'une même mission). Enfin, elle appelait l'attention sur la possibilité d'écarts

³⁸ Indicateurs qui permettent de suivre le rapport des produits obtenus (ou l'activité) sur les ressources consommées. Ils se distinguent des indicateurs d'efficacité socio-économique qui permettent de suivre le bénéfice attendu de l'action de l'Etat pour le citoyen en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, sanitaire... Il existe enfin des indicateurs de qualité de service pour mesurer la qualité du service rendu à l'usager.

³⁹ Indicateurs qui reflètent l'évolution du contexte propre à une action et dont l'évolution dépend en tout ou partie de facteurs extérieurs à l'administration.

dans l'interprétation de certains indicateurs (indicateurs reposant sur la moyenne de plusieurs autres par exemple) ou de difficultés concernant la collecte et l'interprétation des données (telles les enquêtes de satisfaction).

L'examen par la Cour des projets annuels de performance annexés à la loi de finances pour 2006 montre que des améliorations ont été apportées, même s'il subsiste encore d'importantes lacunes.

1 - Un dispositif de mesure de la performance plus complet et plus pertinent

Une « feuille de route » établie par le comité de pilotage des directeurs des affaires financières en juillet 2005 prévoyait pour le second semestre 2005 la mise en place des outils de mesure de la performance, la formalisation des processus de renseignement des indicateurs de performance et la création de cellules de contrôle de gestion.

Les objectifs et indicateurs associés à la loi de finances pour 2006 ont une signification accrue par rapport à l'exercice « en blanc » de 2005. L'exercice 2006 est en effet le premier pour lequel la performance devra véritablement être mesurée et donner lieu en 2007 à des rapports annuels de performance (RAP).

Pour être complète, l'appréciation de la Cour devra considérer l'ensemble de cette chaîne, de la fixation des objectifs aux comptes-rendus, ce qui n'est pas encore possible, dans le cadre du présent rapport arrêté en mai 2006, un exercice complet de mesure de la performance n'étant pas encore achevé, et beaucoup d'indicateurs n'étant pas encore alimentés. Mais dès cette année, les observations et critiques prennent un sens nouveau, car elles portent sur des procédures en principe opérationnelles.

a) Des objectifs et des indicateurs pour presque tous les programmes

1 - Tous les programmes, sauf dix, sont désormais dotés d'objectifs et d'indicateurs. Parmi les dix programmes sans objectifs et indicateurs, certains couvrent une activité ou des politiques qui sont mises en œuvre de manière automatique et contrainte, sans marge de manœuvre des responsables de programmes : c'est le cas pour le programme *Concours financiers aux régions*. D'autres correspondent à des politiques en extinction, pour lesquelles il n'y a pas lieu de définir des objectifs de performance (cas des programmes *Majoration de rentes*, et *Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales* qui disparaîtront en 2007). La quasi-totalité des programmes pour lesquels il est justifié d'établir des objectifs et des indicateurs en est donc désormais pourvue et la couverture pourrait être totale pour la loi de finances pour 2007.

2 - Le nombre d'objectifs et d'indicateurs a légèrement baissé par rapport à 2005, signe d'une plus grande sélectivité.

Tableau 1 : Nombre total d'objectifs et d'indicateurs dans les lois de finances 2005 et 2006 (budget général)

	2005	2006
Nombre d'objectifs	674	629
Nombre moyen d'objectifs par programme (comportant des objectifs)	5,7	5
Nombre d'indicateurs	1 328	1 284
Nombre moyen d'indicateurs par objectif	2	2

Source : DGME

b) Des objectifs et des indicateurs plus pertinents

Le travail réalisé par les ministères en vue de la loi de finances pour 2006, s'il reste inégal, traduit un progrès dans l'appropriation par les administrations centrales de la méthodologie de construction des objectifs et des indicateurs. En particulier, des efforts ont été réalisés pour répondre aux critiques du Parlement et de la Cour, qui ont conduit à :

1 - supprimer ou modifier la plupart des objectifs et indicateurs qui ne faisaient que décrire l'activité ou les moyens. Par exemple, l'indicateur « *contributions françaises aux organisations internationales contribuant à l'aide au développement* » a été retiré du programme *Solidarité à l'égard des pays en développement* et l'indicateur « *nombre de schémas d'aménagement et de gestion des eaux en cours d'élaboration ou approuvés* » a été supprimé du programme *Gestion des milieux et biodiversité*.

2 - supprimer ou modifier des objectifs et indicateurs ne dépendant pas, pour l'essentiel, de l'action du responsable de programme concerné. Ainsi, l'indicateur « *émissions françaises de gaz à effet de serre* » a été retiré du programme *Prévention des risques et lutte contre les pollutions*, et l'objectif « *renforcer la cohésion sociale par une réduction de la pauvreté et de la précarité* » supprimé du programme *Politiques en faveur de l'inclusion sociale* (il a été repris dans le document de politique transversale).

3 - retirer les objectifs et indicateurs ne portant pas essentiellement sur des crédits du budget de l'Etat, notamment ceux relatifs aux ressources provenant de la sécurité sociale, pour lesquels la mise en place d'un dispositif spécifique de suivi de la performance est en cours, en application de l'article 2 de la loi organique relative aux lois de

financement de la sécurité sociale du 2 août 2005. Corrélativement, un recentrage des objectifs et indicateurs sur les crédits budgétaires inscrits dans les programmes a été recherché, lorsque cela était nécessaire (exemple du programme *Offre de soins et qualité du système de soins*).

4 - rechercher une meilleure harmonisation des objectifs et indicateurs d'une même mission ou de programmes ayant des finalités similaires :

- à titre d'exemple, des indicateurs identiques ont été définis pour les programmes *Gendarmerie nationale* et *Police nationale* : « *taux d'intervention réalisées dans un délai supérieur à deux fois le délai moyen* », « *taux d'élucidation de la délinquance de voie publique* » ; de même, des indicateurs identiques ont été définis pour plusieurs programmes de la mission *Recherche et enseignement supérieur* : « *production scientifique* » (part pour chaque programme des publications de référence internationale dans la production scientifique, avec des déclinaisons selon le champ de référence (publications françaises, de l'Union européenne, publications mondiales)) ; « *reconnaissance scientifique* » (indice de citation à deux ans des publications du programme) ;

- des indicateurs identiques ont également été définis pour certains programmes de conduite et de pilotage des politiques, par exemple des indicateurs portant sur les délais d'élaboration de textes d'application de lois ou de transposition de directives dans les programmes *Soutien des politiques de la défense*, *Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable*, *Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés*, *Conduite et pilotage des politiques sanitaires et sociales*⁴⁰.

2 - Des progrès restent à accomplir

Si des progrès ont été réalisés par rapport aux avant-projets annuels de performance produits en 2004, d'importantes difficultés de conception et de mise en œuvre subsistent. Les efforts des administrations ont en effet prioritairement porté en 2005 sur les mécanismes purement budgétaires et non sur le système de mesure des performances qui demeure largement perfectible.

⁴⁰ Le MINEFI indique qu'un important travail a été engagé, pour tenir compte des remarques déjà formulées par la Cour, en matière de comparabilité interministérielle et inter directionnelle des fonctions transversales. Ce travail n'est cependant pas encore abouti.

a) *La persistance de lacunes*

En dépit des progrès réalisés, des lacunes demeurent dans le dispositif de mesure de la performance de l'Etat.

1 - Les programmes ne peuvent rendre compte des politiques débudgétisées. Ainsi, les crédits correspondant aux compensations générales d'exonérations de cotisations sociales (estimés à 18,9 Md€ pour 2006) sortent à nouveau du budget de l'Etat où ils avaient été réintroduits en 2004 après la suppression du FOREC⁴¹. Ces transferts aux régimes sociaux font désormais l'objet d'une affectation d'impôts et taxes aux régimes de sécurité sociale concernés et sont de fait exclus de la démarche de performance de l'Etat. Cette débudgétisation vide de la quasi-totalité de ses crédits le programme *Développement de l'emploi* et prive la mission *Travail et emploi* des deux tiers de ses crédits. L'objectif « *favoriser l'insertion et le maintien dans l'emploi des travailleurs les moins qualifiés* » est conservé mais il n'est plus accompagné que d'un seul indicateur, et très partiel sur le « *développement de l'emploi dans le secteur de la restauration* ». Ainsi, alors que ces dépenses étaient intégrées en 2005 dans le dispositif de mesure de la performance, leur débudgétisation met fin à cette tentative de mesure des résultats alors même que leur efficacité est très contestée⁴².

2 - Dans certains cas, des aspects essentiels des programmes ou des actions entières ne sont pas intégrés dans le dispositif de mesure de la performance et échappent à l'évaluation. Par exemple, l'action « *Aide sociale aux élèves* », qui représente 20 % des crédits du programme *Enseignement technique agricole* n'est pas assortie d'indicateur. De même, nombre d'actions « soutien » ne sont couvertes par aucun indicateur ; c'est le cas, par exemple, de l'action « soutien » du programme *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation*. L'absence d'indicateurs sur les actions « soutien » répond souvent à un souci de sélectivité et de réduction du nombre d'indicateurs. Elle ne doit pas néanmoins priver de ce type d'indicateurs les programmes où l'efficience des fonctions support n'est pas mesurée par ailleurs.

Recommandation 15. *La Cour recommande que le dispositif de mesure de la performance couvre effectivement l'ensemble des actions des programmes y compris les actions « soutien » lorsque l'efficience des fonctions support n'est pas mesurée dans les autres indicateurs.*

⁴¹ La loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 a supprimé le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales (FOREC) et réintégré dans le budget la charge correspondante.

⁴² Cf. RELF 2004 pages 42 et 105.

b) Beaucoup d'indicateurs encore non renseignés⁴³

Le nombre d'indicateurs renseignés a fortement progressé depuis 2005 où seuls 36 % des indicateurs étaient dotés d'une valeur au moins, en prévision ou en réalisation. Aujourd'hui 87 % des indicateurs sont dotés d'au moins une valeur.

Tableau 2 : Nombre d'indicateurs renseignés

	Budget général	Budgets annexes	Comptes spéciaux	Total
Nombre d'indicateurs ne comportant aucune valeur	166 (13%)	0	2 (3%)	168 (12%)
Indicateurs renseignés (au moins une valeur en prévision ou en réalisation)	1 118 (87%)	42 (100%)	70 (97%)	1 230 (88%)
Dont - Nombre d'indicateurs comportant des valeurs seulement pour le passé	58 (4,5%)	0	3 (4%)	61 (4%)
- Nombre d'indicateurs comportant des valeurs en prévision (2006 et/ou année cible)	1 060 (82%)	39 (93%)	67 (93%)	1 166 (83%)
- Nombre d'indicateurs comportant des valeurs en prévision (2006 et année cible)	870 (68%)	30 (71%)	49 (68%)	949 (68%)

Source : DGME

Cependant, l'évaluation du degré de pertinence des cibles de résultats fixées est encore délicate, les indicateurs étant la plupart du temps nouveaux, beaucoup n'étant pas encore alimentés.

Par ailleurs, le taux de renseignement reste très hétérogène d'un programme à l'autre. Au ministère de la *santé*, par exemple, 47 % des indicateurs seulement sont renseignés (avec des valeurs en prévision, pour 2006 et/ou une année cible).

⁴³ On dit qu'un indicateur est « renseigné » lorsqu'il est assorti dans le projet annuel de performances de valeurs chiffrées en réalisation, en prévision ou en cible. Ceci ne garantit pas son « alimentation », c'est-à-dire l'existence d'un système d'information et de contrôle de gestion propre à fournir les données chiffrées.

Enfin, un indicateur peut être indiqué comme renseigné parce qu'il est par exemple assorti d'une valeur cible, sans être pour autant alimenté par un système fiable de contrôle de gestion et de remontée d'information. Dans ce cas, la valeur indiquée en cible peut relever du simple affichage⁴⁴. Dans le programme *Handicap et dépendance* par exemple, douze indicateurs sont proposés. Sur ce total, seuls quatre sont assortis d'une cible pour 2007, 2008 ou 2009 et sont considérés à ce titre comme renseignés. En outre, un seul de ces indicateurs est effectivement alimenté et assorti à la fois d'une cible et de valeurs en réalisation.

Recommandation 16. *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.*

c) Une faible progression des objectifs et indicateurs de qualité de service et d'efficience

1- Les indicateurs de qualité de service

Le nombre d'indicateurs de qualité de service a légèrement baissé (227 en 2006 contre 235 en 2005), mais la part de ce type d'indicateurs dans l'ensemble des indicateurs est restée stable (18 %)⁴⁵.

Certains indicateurs de qualité de service ont disparu. C'est le cas par exemple au sein du programme *Accès et retour à l'emploi*, où les indicateurs « *proportion de demandeurs d'emploi satisfaits du service de l'ANPE* » et « *taux de satisfaction des publics les plus fragiles usagers de l'ANPE* » ont été supprimés. L'absence de ce type d'indicateurs est particulièrement regrettable dans certains programmes des missions *Enseignement supérieur et recherche universitaire*, *Enseignement scolaire*, et des programmes *Enseignement supérieur et recherche agricoles* et *Enseignement technique agricole*.

2- Les indicateurs d'efficience

Suite aux recommandations de la Cour et du Parlement, certains indicateurs d'efficience ont été ajoutés.

Dans le programme *Transports terrestres et maritimes*, les indicateurs « *évolution des coûts de construction des opérations ferroviaires, fluviales, maritimes et portuaires par rapport aux*

⁴⁴ La question de l'alimentation des indicateurs est traitée infra (III. A – Les systèmes d'information).

⁴⁵ Il faut relever que, par convention, lorsqu'un indicateur peut être qualifié tant d'indicateur de qualité que d'indicateur d'efficacité, il est classé par la DGME dans cette deuxième catégorie.

prévisions » et « coût kilométrique moyen des opérations d'entretien » (rémunération acquittée par réseau ferré de France/périmètre de voies et installations faisant l'objet d'opérations d'entretien) ont été retenus. Dans le programme *Enseignement scolaire public du second degré*, ont été ajoutés un indicateur mesurant la « part du potentiel d'enseignement consacrée à l'activité d'enseignement en classe (ou groupe) », ainsi qu'un indicateur mesurant le « pourcentage d'heures d'enseignement non assurées (pour indisponibilité des locaux, absences d'enseignants ...) ».

Néanmoins, ces ajouts restent rares et les indicateurs d'efficacité restent trop peu développés comme en témoigne la vue globale suivante (portant sur le budget général).

Tableau 3 : Répartition des indicateurs par catégorie

	LF 2005		LF 2006	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Efficacité socio-économique	524	39 %	699	54 %
Qualité de service	235	18 %	227	18 %
Efficacité de la gestion	332	25 %	358	28 %
Activité, moyens, contexte ou lointain ⁴⁶	237	18 %	Il subsiste quelques indicateurs de ce type	

Source : DGME

Comme le fait remarquer le CIAP dans les conclusions établies en septembre 2005 à la suite d'un deuxième cycle d'audit sur les programmes, « l'absence souvent constatée d'objectifs d'efficacité est à mettre au compte de la vision de la LOLF comprise comme un exercice budgétaire et non comme le vecteur de l'amélioration de la gestion publique. Cela est d'autant plus frappant lorsque l'absence ou le faible nombre d'objectifs d'efficacité sont constatés (...) dans les programmes soutien ».

Recommandation 17. Renforcer les indicateurs d'efficacité, seuls à même de refléter les progrès réalisés en matière de bonne gestion des deniers publics, et les indicateurs de qualité de service.

⁴⁶ Indicateurs dont l'évolution échappe en grande partie au contrôle et à l'action de l'Etat.

d) La persistance d'indicateurs « lointains »

Des difficultés méthodologiques subsistent quant à la définition de la performance de l'Etat. Certains PAP s'attachent en effet à mesurer la performance de politiques publiques prises globalement, qu'elles soient menées ou non avec des crédits de l'Etat ; c'est le cas par exemple du programme *Handicap et dépendance* qui fixe des objectifs et des indicateurs pour des actions qui relèvent désormais des maisons départementales des personnes handicapées et qui ne sont financées que partiellement par l'Etat. A contrario, certains programmes ont été recentrés sur les crédits d'Etat⁴⁷.

Par ailleurs, certains indicateurs restent mal adaptés à la mesure de la performance de l'Etat car ils peuvent enregistrer de fortes variations résultant de causes exogènes. Par exemple, pour le programme *Transports terrestres et maritimes*, et son objectif « *améliorer l'entretien et la performance des réseaux et des infrastructures de transports terrestres, portuaires, fluviales et maritimes* », un des indicateurs retenus est « *l'évolution du trafic des terminaux portuaires sous convention* » : il sera difficile de faire le lien entre les valeurs qu'il prendra et les moyens et l'action de l'Etat, tant il sera influencé par le contexte économique général à l'échelle mondiale.

Comme le souligne le CIAP, « *la réflexion stratégique peine à se distancier de ce vers quoi la politique doit tendre pour se concentrer sur ce que les services de l'Etat peuvent réellement faire par voie directe ou par la voie d'opérateurs* ».

Recommandation 18. Choisir des indicateurs directement corrélés à l'action des services de l'Etat.

e) Des indicateurs à harmoniser

La valeur d'un indicateur prise de façon isolée est difficilement utilisable ou interprétable faute de points de comparaison. Le caractère nouveau des indicateurs prive le plus souvent les ministères de points de comparaison dans le temps.

Des comparaisons entre services sont également à rechercher. C'est pourquoi, le développement d'indicateurs communs à plusieurs programmes (notamment pour les indicateurs d'efficacité), qui permettent de comparer les résultats entre services, et d'indicateurs communs à plusieurs budgets opérationnels de programme déconcentrés, qui permettent de comparer les performances de différents services

⁴⁷ Voir l'exemple du programme *Offre de soins et qualité du système de soins*, supra.

déconcentrés agissant au titre d'un même programme, est important, même s'il ne faut pas méconnaître les difficultés et les limites de telles comparaisons.

f) Une déclinaison inachevée des objectifs et indicateurs au niveau déconcentré

La définition des objectifs et des indicateurs est en général restée l'affaire des administrations centrales.

L'appréciation de la performance est très souvent lacunaire voire absente dans les BOP, ce qui nourrit des inquiétudes sur la capacité des administrations à décliner le dispositif, en particulier au niveau local.

La mesure de la performance demeure loin d'être acquise dans la plupart des programmes. A titre d'exemple, selon le ministère de ***l'agriculture et de la pêche***, « *la performance au niveau déconcentré restera très sommaire en 2006* » et, dans de nombreux cas, les modalités de construction et de calcul des indicateurs, ou les modalités de recueil des informations à la source de l'indicateur restent à définir. Dans les faits, les responsables de BOP ne s'engageront pas ou peu en 2006 sur des objectifs puisque ceux-ci n'ont pas encore fait l'objet d'un dialogue de gestion approfondi.

g) Une déclinaison balbutiante au niveau des organismes participant à la mise en œuvre des politiques de l'Etat

– 1- La liste des « opérateurs »

La mise en œuvre de certains programmes ou de certaines actions dépend en grande partie d'organismes extérieurs à l'Etat.

Une partie de ces organismes, mais une partie seulement, a été identifiée sous le terme « d'opérateurs » par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie qui a défini une liste des opérateurs de l'Etat, à partir des critères de la norme comptable n°7 relative aux immobilisations financières de l'Etat⁴⁸ et d'autres considérations plus budgétaires en concertation avec les ministères.

⁴⁸ Cette norme définit la notion d'opérateur dans une optique de consolidation comptable avec trois critères cumulatifs : appartenance de l'entité au secteur non-marchand ; activité étroitement encadrée par l'Etat et entité contrôlée.

La circulaire du 5 octobre 2004 sur le périmètre des opérateurs de l'Etat indique que « *le classement dans le périmètre des opérateurs a quatre conséquences :*

- *l'imputation des subventions de fonctionnement ou de maintenance dans le titre « subventions pour charges de service public »⁴⁹*
- *la contribution à la performance,*
- *la consolidation des emplois à titre indicatif dans les PAP,*
- *et ultérieurement une consolidation comptable ».*

Le concept d'opérateur et ses implications ne sont cependant pas définis dans la LOLF et relèvent pour l'instant d'un simple encadrement par circulaires.

La liste recense au total plus de 780 « opérateurs » aux statuts très divers (établissements publics administratifs, établissements publics scientifiques et techniques, établissements publics industriels et commerciaux, groupements d'intérêt public, associations...) intervenant au titre de 75 programmes. Leur contribution aux différents programmes peut être marginale (par exemple, l'Institut de formation aux carrières administratives, sanitaires et sociales de Dieppe (IFCASS) dont la subvention représente 0,16 % des crédits du programme *Politiques en faveur de l'inclusion sociale*). Elle peut être au contraire tout à fait prééminente (les versements au Fonds CMU représentent 53 % des crédits du programme *Protection maladie complémentaire*).

Si cette liste apparaît très longue et si elle comporte des opérateurs dont la contribution aux programmes est tout à fait limitée, elle exclut pour l'instant certains organismes dont la place dans certains programmes est significative (notamment les organismes de sécurité sociale ou l'Unédic qui gèrent pour le compte de l'Etat des prestations) mais qui ne répondent pas aux critères (notamment à celui d'entités contrôlées). Cette exclusion ne doit pas conduire certaines administrations à ne pas associer les organismes en question à la démarche de performance. Aujourd'hui, certains de ces organismes sont y associés⁵⁰, d'autres non.

⁴⁹ Si un opérateur ne reçoit pas forcément de subvention pour charge de service public (il peut ne recevoir par exemple que des crédits d'intervention), la norme n° 2 dispose que « *les subventions pour charges de service public correspondent aux versements effectués par l'Etat aux opérateurs afin de couvrir leurs propres charges de fonctionnement, engendrées par l'exécution de politiques publiques relevant de la compétence directe de l'Etat mais que ce dernier leur a confiées, et dont il conserve le contrôle. Ces versements ont pour contrepartie la réalisation des missions confiées par l'Etat.* ». Cette rédaction et celle de la circulaire laissent supposer que seuls les versements à des organismes qualifiés d'opérateurs peuvent être considérés comme des subventions pour charges de service public.

⁵⁰ C'est le cas par exemple de l'Office franco-allemand de la jeunesse.

Il conviendrait d'opérer une distinction entre les gestionnaires des politiques de l'Etat au sens de la mesure de la performance et les opérateurs de la norme n°7, notion qui a un objectif comptable. Ces derniers représentent des démembrements de l'Etat qu'il convient de prendre en compte dans la gestion des politiques de moyens par celui-ci, en matière de personnel par exemple. Cependant, ce n'est pas le cas d'autres gestionnaires dont la gestion échappe totalement à une décision de l'Etat, bien que souvent il rémunère leurs services ou en couvre forfaitairement le coût (intervention de l'Unédic par exemple dans la gestion de certaines mesures de la politique de l'emploi).

L'intégration à la démarche de performance des gestionnaires des politiques de l'Etat doit donc revêtir des modalités variables qui restent encore largement à définir.

Recommandation 19. *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.*

2- Le pilotage par la performance des organismes participant à la mise en œuvre des politiques de l'Etat

L'association à la démarche de performance des organismes participant à la mise en œuvre des politiques de l'Etat est encore balbutiante.

Dans beaucoup de ministères, elle n'a pas été précédée d'une réflexion d'ensemble sur le pilotage de ces organismes, la définition de leurs missions, leur mode d'organisation et les moyens qui leur sont alloués.

Les difficultés rencontrées ont été les mêmes pour de nombreux ministères : difficulté à penser l'activité de ces structures en termes d'objectifs et d'indicateurs, et difficulté à couvrir dans le PAP la part de leur activité en rapport avec le programme surtout lorsque de nombreux organismes dont la contribution est plus ou moins importante sont rattachés au même programme.

L'exercice est plus difficile encore lorsque l'autorité chargée de la tutelle est distincte du responsable de programme auquel est rattachée la structure⁵¹.

La définition des objectifs et des indicateurs des PAP n'a, le plus fréquemment, pas fait l'objet de discussion approfondie avec les organismes. Dans certains cas, la fixation de tels objectifs s'est faite très rapidement et aboutit à une situation où l'objectif n'est ni celui du programme ni celui de l'organisme. Ainsi, l'objectif du programme *Santé publique et prévention*, « améliorer le dépistage organisé du cancer du sein », contient un indicateur « sur la fonction de coordination de l'Institut national du cancer (INCA) », sans plus de précisions.

En tout état de cause, ce travail de déclinaison des objectifs et indicateurs doit s'articuler avec les démarches de contractualisation évoquées supra.

Les contrats passés avec les organismes participant à la mise en œuvre des politiques de l'Etat, devraient, outre les engagements mutuellement pris par l'Etat et l'organisme en termes de moyens et de contribution à une politique publique, traduire concrètement la participation des organismes à la démarche de performance instituée par la LOLF. Les PAP et les rapports annuels de performances devraient, en conséquence, porter la trace de cette participation d'une façon plus marquée que les PAP annexés à la loi de finances pour 2006.

3 - La place incertaine des documents de politique transversale

Un autre cas problématique pour la mesure de la performance est celui des politiques transversales qui relèvent au premier chef d'une mission identifiée mais ne se résument pas aux crédits qui y sont inscrits.

Pour retracer ces politiques, a été créée la notion de « document de politique transversale (DPT) ». Ce document annexé au projet de loi de finances (PLF) comporte la finalité de la politique menée et l'ensemble des objectifs et indicateurs dont devra rendre compte, suivant des modalités restant à préciser, un ministre chef de file. Sept DPT ont ainsi été présentés dans le PLF pour 2006⁵².

⁵¹ C'est le cas par exemple du fonds spécial invalidité (FSI) qui figure dans le programme *Handicap et dépendance* dont le responsable est le directeur général de l'action sociale alors que la tutelle du fonds relève de la direction de la sécurité sociale.

⁵² Action extérieure de l'Etat ; Sécurité routière ; Sécurité civile ; Politique française en faveur du développement ; Enseignement supérieur ; Outre-mer ; Inclusion sociale.

La place des DPT dans le dispositif global de performance devra être précisée. Deux logiques sont envisageables : agréger des objectifs et des indicateurs existant dans différents programmes issus de différentes missions sans remettre en cause leur éventuelle hétérogénéité, ou travailler à harmoniser les objectifs et les indicateurs entre programmes. Cette seconde voie constituerait réellement l’affichage d’une politique « transversale » et non de politiques « parallèles » concourant certes à des finalités communes, mais dont les crédits et les objectifs seraient simplement juxtaposés dans un document d’information.

A ce stade, les DPT n’ont permis qu’imparfaitement d’harmoniser les objectifs et indicateurs de performance.

***Recommandation 20.** La Cour recommande que les documents de politique transversale conduisent à mettre en cohérence les objectifs et les indicateurs figurant dans les programmes qui les composent, de manière à permettre une vision consolidée de la performance.*

III - Les outils de mise en œuvre de la LOLF

A - Les systèmes d’information

La mise en œuvre de la LOLF requiert des systèmes d’information fiables, permettant aux responsables de gérer leurs ressources mais aussi d’obtenir un suivi et des restitutions au minimum dans trois domaines : la gestion budgétaire et comptable, la gestion des ressources humaines, le suivi de la performance.

La construction d’un système unifié de suivi des imputations budgétaires et comptables est désormais sous mandat exclusif et interministériel de l’agence pour l’informatique financière de l’État (AIFE). En revanche, en ce qui concerne les deux autres types de système d’information, pour lesquels l’AIFE n’a pas de mandat ou n’a qu’un mandat partiel (applicatifs de gestion de la paye pour les ressources humaines), la situation est plus défavorable.

Aucun organisme interministériel n’est actuellement en charge de suivre ou de piloter les systèmes d’information dédiés à la performance. En particulier, aucun recensement des systèmes existants ou mis en place n’a encore été réalisé. Ceci peut partiellement s’expliquer par le fait que les objectifs et indicateurs sont très différents d’une mission à l’autre et susceptibles d’être régulièrement modifiés, ce qui requiert une souplesse des systèmes d’information. Une centralisation totale serait inappropriée mais l’absence de contrôle du développement des systèmes d’information

dédiés à la performance pose, à l'évidence, des problèmes de fiabilité et d'intégrité des données et risque de se traduire par une multiplication des coûts, chaque ministère ou responsable de programme se dotant de ses logiciels propres, sans concertation avec les autres acteurs.

Dans le cas du ministère de la *défense* par exemple, la Cour a constaté qu'en l'absence d'un système d'information unifié pour l'ensemble du ministère, les moyens d'alimentation des indicateurs sont très hétérogènes. Au sein même de la gendarmerie nationale, les unités concernées saisissent les statistiques de délinquance et d'activité dans deux outils différents⁵³. Au sein de la marine nationale, les données sont transmises via le système EUTERPE. Pour le programme *Equipement des forces*, les données sont issues du contrôle de gestion des programmes et opérations d'armement et collectées manuellement. Compte tenu de cette hétérogénéité, le ministère a décidé d'élaborer un système d'information présentant des outils communs permettant notamment de concevoir un « tableau de bord » pour le ministre, le chef d'état-major des armées, le délégué général pour l'armement, le secrétaire général pour l'administration et les chefs d'état-major des trois armées.

Faute que se dessine toujours nettement la perspective de mise en place de systèmes d'information qui garantissent l'enregistrement exhaustif des données permettant le suivi d'indicateurs de performance consolidés, le risque semble exister d'une discontinuité d'information qui rendrait peu fiables les chiffres présentés dans les PAP et assez vaine toute tentative d'analyser leur évolution.

Dans ce contexte, le dispositif peut se résumer à un simple affichage et pourrait aboutir à un fastidieux exercice de remplissage de tableaux sur la base d'informations non vérifiables et non significatives de la contribution des services et des opérateurs aux politiques publiques.

Un projet d'infocentre qui permettrait la remontée vers l'Etat d'informations budgétaires et comptables des opérateurs ayant le statut d'établissements publics nationaux dotés d'un comptable public est en cours d'élaboration.

⁵³ BB 2000 (Bureautique Brigade) et SDNA (Système d'évaluation des données nationales d'activité) pour la gendarmerie mobile et la garde républicaine.

B - La LOLF et la gestion des ressources humaines

1 - La formation à la LOLF

Selon les préconisations de la DRB/DGME, les formations à la LOLF sont structurées en quatre étapes : sensibilisation aux enjeux et aux concepts, formation aux nouveaux concepts, formation aux métiers, formation aux outils du « palier 2006 »⁵⁴. Dans ce domaine encore, le calendrier dressé par la feuille de route du comité de pilotage était ambitieux, l'essentiel des formations étant programmé à l'automne 2005.

Dans l'ensemble, les formations à la LOLF se sont déroulées comme prévu ; cependant, si la sensibilisation aux enjeux et aux concepts a touché un nombre assez important d'acteurs, le bilan se fait plus modeste au fur et à mesure que les formations se font plus pointues.

Dans beaucoup de ministères, la sensibilisation n'a pas été suffisante pour permettre une appropriation complète du nouveau système par une part suffisante des agents.

Les difficultés citées précédemment, les formations aux outils du « palier 2006 » et, plus généralement, à la gestion des BOP, devraient se développer. La prise en compte des inquiétudes exprimées par certains gestionnaires devrait également inciter à multiplier la communication, les formations et l'appui sur les nouveaux modes de gestion budgétaire.

2 - Vers un renforcement de la fonction de gestion des ressources humaines

Le renforcement de la fonction de gestion des ressources humaines est indissociable de la mise en œuvre de la LOLF. Comme la Cour l'a déjà souligné, les enjeux sont, dans ce domaine, très importants. Pour n'en citer que quelques-uns :

- la responsabilisation des gestionnaires repose sur la qualité et la disponibilité des ressources humaines et l'identification des besoins à moyen et long terme ;

- la mise en œuvre de la LOLF doit être compatible avec les exigences juridiques découlant du statut de la fonction publique ;

- l'allocation et la gestion des ressources humaines doivent pouvoir s'appuyer sur des systèmes d'information fiables.

⁵⁴ Le « palier 2006 » est le système d'information budgétaire et comptable mis en place en 2006, pour répondre aux exigences de la LOLF dans l'attente du déploiement du système CHORUS.

Or, les attentes et interrogations des différents acteurs quant à l'ampleur de leurs marges de manœuvre sont fortes.

Selon l'analyse de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, avec la mise en place de la LOLF, les directions chargées des ressources humaines devraient, pour répondre à ces enjeux, se charger de trois fonctions essentielles :

- une fonction de prestataire de service et de pourvoyeur d'information et de conseils pour le compte des responsables de programme, qui s'appuierait notamment sur des systèmes d'information en matière de ressources humaines adaptés ;

- une fonction de pilotage stratégique, qui identifierait, en liaison avec les ministères, les enjeux en matière de gestion des ressources humaines de moyen/long terme et accompagnerait le développement de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ;

- une fonction de régulation et d'arbitrage au sein du ministère, permettant notamment l'allocation optimale des moyens entre les programmes et qui soit susceptible d'être mesurée par des indicateurs appropriés. Cette fonction est également de nature juridique (garantir l'équilibre entre les diverses voies de recrutement prévues par les statuts particuliers par exemple).

a) Le développement des systèmes d'information en matière de ressources humaines

La réalisation du premier point est liée à la mise en place d'un système interministériel d'information de qualité en matière de ressources humaines. De ce point de vue, la situation n'est pas satisfaisante. Le constat dressé par la DGAFP montre en effet que : « la gestion des ressources humaines de la fonction publique de l'Etat repose sur de nombreux systèmes d'information concernant les ressources humaines (SIRH), conçus à des périodes différentes et basés sur des progiciels hétérogènes. Depuis quelques années, la plupart des départements ministériels se sont lancés dans la refonte ou l'enrichissement de leur SIRH, et ce parfois pour chacune de leurs grandes directions. Or, ces projets sont coûteux car la version standard des progiciels du marché n'est pas totalement adaptée à la gestion du secteur public et il est nécessaire de la compléter par des développements spécifiques ».

De fait, le « panorama des SIRH en cours ou en projet fin 2005 », réalisé par la DGAFP, est édifiant. A titre d'exemple, pas moins de treize SIRH ou infocentres sont recensés dans le secteur de l'enseignement et de la recherche. Cinq SIRH et infocentre sont recensés à la défense. En sus

des progiciels internes ou spécifiques parfois développés, les progiciels acquis sur le marché varient d'un ministère à l'autre et parfois au sein d'un même ministère.

La constitution d'un noyau de fonctionnalités communes aux différents SIRH de l'Etat, projet actuellement développé par la DGAFP et qui a fait l'objet d'un arbitrage de principe du Premier ministre, permettrait notamment de constituer un socle commun à ces systèmes d'information et de renforcer ainsi leur cohérence et leur interopérabilité. Il s'agit donc, non de développer un système informatique unique, mais un produit informatique commun, construit à partir d'un noyau de fonctionnalités communes à tous les SIRH. En outre, un infocentre sera constitué pour consolider les informations issues des trois fonctions publiques.

Recommandation 21. *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.*

b) L'émergence d'une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans les ministères

Le pilotage stratégique requiert de disposer d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). A ce titre, le ministre de la Fonction publique a annoncé, le 14 novembre 2005, la mise en place par chaque ministère d'un « *schéma stratégique d'évolution de sa gestion des ressources humaines* ». Ce schéma serait organisé autour de six thèmes communs à l'ensemble des services de l'Etat : l'élaboration d'un plan de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, de un à cinq ans ; la poursuite de la déconcentration, qui suppose « *une rénovation profonde du dialogue social* » ; la mise en œuvre d'une politique de fusion des corps ; les processus de recrutement et de mobilité, en donnant une impulsion nouvelle à la mobilité et à la promotion interne ; les processus de gestion des carrières, portant notamment sur la promotion des personnels et la formation continue ; les processus de gestion des rémunérations. La Cour suivra avec attention la mise en place de ces schémas stratégiques, dont elle espère qu'elle interviendra rapidement, la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle étant demeurée jusqu'ici lacunaire voire inexistante dans la plupart des administrations, malgré les intentions régulièrement annoncées.

c) La mesure de la performance de la gestion des ressources humaines

Une cartographie des objectifs et indicateurs en matière de ressources humaines inscrits dans les PAP de la loi de finances pour 2006, établie par la DGAFP, montre que, sur les 34 missions du budget général, seules 19 contenaient des programmes dotés d'objectifs et d'indicateurs ayant trait aux ressources humaines. En particulier, certaines missions comme les missions *Santé, Sécurité sanitaire* ou encore *Ville et logement* n'ont pas, dans leurs programmes, d'objectifs et d'indicateurs en matière de ressources humaines. La densité en objectifs et indicateurs en ce domaine est également très variable d'une mission à l'autre : si les missions *Sport, jeunesse et vie associative*, mais aussi *Direction de l'action du gouvernement* ou encore *Enseignement scolaire* abritent des programmes contenant un nombre conséquent d'objectifs en matière de ressources humaines (de quatre à dix selon les cas), certaines missions, comme *Recherche et enseignement supérieur* ou encore *Solidarité et intégration* sont moins bien outillées.

Recommandation 22. *En adéquation avec la mise en place des schémas stratégiques d'évolution de la gestion des ressources humaines, harmoniser les pratiques et mettre au point une méthodologie permettant de construire des objectifs et des indicateurs communs à tous les programmes concernés, permettant d'apprécier la qualité de la fonction « ressources humaines ».*

C - Le contrôle de gestion

Le contrôle de gestion est un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés – y compris les ressources humaines – et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations. Il permet d'assurer, tout à la fois, le pilotage des services sur la base d'objectifs et d'engagements des services et la connaissance des coûts, des activités et des résultats.

Même si le contrôle de gestion dépasse les concepts de la LOLF, il constitue le support à la fois de la démarche de performance et de l'analyse des coûts exigées par cette loi organique.

1 - Des structures identifiées, mais des effectifs réduits et dispersés

Le développement du contrôle de gestion a inégalement progressé au cours de l'année 2005. A la faveur de réformes de structure, certaines administrations centrales ont institué ou confirmé des services chargés explicitement du contrôle de gestion. D'autres ont installé, à côté des services chargés du contrôle de gestion, des responsables « performance », mais le plus souvent, la conception des indicateurs des PAP a été confiée aux cellules en charge du contrôle de gestion existantes. Plusieurs ministères ont prolongé ou actualisé leur plan triennal de développement et de généralisation du contrôle de gestion initié en 2002. C'est le cas notamment pour les ministères chargés des *affaires étrangères*, de l'*écologie et du développement durable* et de la *culture*.

Si, en règle générale, le contrôle de gestion apparaît dans les organigrammes, son développement n'est que rarement soutenu par des moyens significatifs. La fonction est souvent portée par une mission ou un bureau de la direction en charge des affaires générales ou des affaires financières, par des correspondants ou, plus rarement, des bureaux, dans les directions chargées des politiques publiques et par un correspondant ou un « contrôleur de gestion » dans les services déconcentrés. Les moyens sont toutefois modestes et dispersés. Les effectifs pour chaque entité administrative dépassent rarement deux personnes, à quelques exceptions près. On parle alors de réseau, mais on peut aussi y voir un éclatement des moyens alors que, dans la très grande majorité des cas, les objectifs et les méthodes du contrôle de gestion ne sont pas fixés.

Par ailleurs, apparaissent des risques de redondance : dans certains cas, des structures chargées de la performance ont été créées en sus, pour les stricts besoins de la mise en œuvre du volet performance de la LOLF.

Il arrive quelquefois que l'organigramme distingue le service en charge du « dialogue de gestion » d'une part, et celui en charge du contrôle de gestion d'autre part. Le « dialogue de gestion » est alors d'ailleurs souvent synonyme de répartition de crédits. S'il peut être légitime de distinguer les fonctions purement budgétaires des fonctions de contrôle de gestion, le risque est que les décisions budgétaires soient prises sans s'appuyer sur les résultats du contrôle de gestion.

Certains départements ministériels ou certaines de leurs composantes ne développent aucune activité de contrôle de gestion identifiée comme telle. C'est notamment le cas des services du *Premier ministre*, de la délégation interministérielle à la ville, de l'ancien commissariat général du Plan, de l'*enseignement supérieur*.

Une équipe en charge du contrôle de gestion devrait être créée au sein de chaque ministère. Elle aurait pour tâche de concevoir le dispositif nécessaire à ses programmes et à ses services, avec leur concours, et de constituer une référence pour l'expansion de la culture du pilotage par les résultats à tous les niveaux hiérarchiques.

2 - Un contenu encore fluctuant

a) La prédominance des tâches relatives à la préparation et à l'exécution budgétaire

Tout ce qui peut prendre l'apparence d'un « tableau de bord » est très souvent rangé sans plus de distinction sous le vocable contrôle de gestion. De fait, actuellement, le « contrôle de gestion » recouvre fréquemment des tâches de préparation budgétaire ou de répartition des crédits qui sont assez traditionnelles, parfois des approches relevant de la comptabilité analytique, des calculs de coûts et, beaucoup plus rarement, des tentatives de mesure du résultat des actions ou des activités de l'administration. Dans ce domaine, les travaux récents sont souvent cantonnés aux indicateurs de la loi de finances pour 2006.

Certes, l'élaboration d'un budget par activité est une démarche traditionnelle de contrôle de gestion, à laquelle la préparation de la loi de finances pourrait s'apparenter, depuis 2006, dans la mesure où les programmes seraient systématiquement des programmes d'actions définis par leurs objectifs, leur coût et leurs résultats. Or le contrôle de gestion devrait également intervenir en amont de la procédure budgétaire.

b) L'identification des activités et la mesure de leurs résultats progressent

Le contrôle de gestion exige une identification claire des activités, des produits qui en sont issus et des coûts associés. L'identification des activités des administrations et de leurs « productions » avance lentement. Les ministères sont dans des situations assez diverses de ce point de vue.

Dans certains, la démarche est assez avancée. Ainsi, le ministère des *affaires étrangères* fait reposer la définition et le choix des indicateurs de contrôle de gestion, pour chaque programme, sur une cartographie des métiers et des activités, en administration centrale et dans le réseau des postes à l'étranger. Le ministère de l'*agriculture* a, quant à lui, été conduit à identifier les « productions » de ses services, à partir de l'analyse de l'existant, mais il n'existe pas toujours de lien direct entre ces « productions » et les indicateurs des programmes ou des actions du budget.

En revanche, le ministère de l'*économie, des finances et de l'industrie* n'a que partiellement franchi, en 2005, l'étape importante dans la mise en œuvre du contrôle de gestion qui est celle de l'identification des produits et services de base rendus par le ministère.

Selon les programmes, la situation diffère également. Les responsables des programmes *Aide économique et financière au développement* et *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local* n'envisagent pas d'identifier à court terme les produits et prestations de services rendus par les directions concernées. En revanche, dans le cadre des programmes *Régulation et sécurisation des échanges de biens et de services*, *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*, des travaux ont été conduits pour identifier les productions et certains « tableaux de bord » constituent de ce point de vue une réelle avancée méthodologique en 2005.

Les administrations doivent donc terminer d'établir l'inventaire des prestations de services qu'elles délivrent, des produits qu'elles élaborent par leurs activités, et asseoir le développement du contrôle de gestion sur l'évaluation de ces productions (volumes, qualité) et sur leur coût.

3 - Un pilotage interministériel réduit en 2005

Le pilotage interministériel spécialement conçu pour le développement et la généralisation du contrôle de gestion, qui avait permis la publication par la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, en 2002, des « éléments de méthodologie » pour le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat, après avoir décliné en 2003 et 2004, a disparu totalement en 2005.

Toutefois, le compte rendu du conseil des ministres du 27 juillet 2005 mentionne que « *la responsabilisation des gestionnaires publics, introduite par la LOLF, suppose qu'ils disposent des moyens de pilotage adaptés* » et que « *le ministère chargé du budget et de la réforme de l'Etat définira et assurera le déploiement d'un système de contrôle de gestion* ». La nouvelle direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) installée au début de l'année 2006, dispose en effet d'un département du contrôle de gestion et du pilotage de la gestion publique. Elle se donne comme premier objectif de rassembler en un réseau les contrôleurs de gestion des ministères.

Au total, la préparation budgétaire et l'allocation des ressources ont été assurées depuis toujours dans les administrations sans que l'on ait recours à l'expression « contrôle de gestion » pour les désigner. Pour un progrès significatif de la gestion publique, il faut surtout qu'elles soient nourries par une information précise sur le résultat de chaque action et sur

son coût : c'est là qu'est le cœur d'un dispositif de contrôle de gestion. Obtenir cette information constitue encore une ambition nouvelle aujourd'hui. Il y a lieu de faire un important effort pour la soutenir.

Recommandation 23. *Reprendre les efforts de normalisation interministérielle, pour fixer le vocabulaire, les concepts centraux et les méthodes du contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat au service d'une prise de décision plus soucieuse de l'efficacité de l'action de l'Etat.*

D - La comptabilité d'analyse de coûts

La loi organique prévoit en son article 27 que l'Etat « met en œuvre une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ». De même, les articles 51 et 54 précisent que l'information du Parlement est à réaliser par une valorisation du coût complet prévisionnel puis constaté des actions, programmes et missions.

1 - La mobilisation des acteurs en 2005

En 2005, les ministères se sont appuyés sur deux guides élaborés par la direction de la réforme budgétaire (DRB) :

1 - Le « guide pratique pour l'élaboration du dossier d'analyse des coûts », édité en décembre 2004, est utile à la présentation des liens entre les actions, des montants et des moyens propres à chaque action et des schémas de déversement des dépenses et des charges à ventiler.

2 - Le document intitulé « analyse du coût des actions et des politiques publiques » complète les précédents supports par diverses méthodes de recensement des activités des agents polyvalents, énonce la nécessité d'un fléchage quantifié des actifs immobilisés par action. L'intérêt du recours au coût direct⁵⁵ pour le pilotage par la performance et au coût complet⁵⁶ en matière de fidélité des moyens réellement utilisés est réaffirmé.

⁵⁵ Le coût direct est constitué des charges qui peuvent être affectées directement à un produit, à un service ou à une unité et ce, sans ambiguïté, ni calcul préalable.

⁵⁶ Le coût complet est constitué par la totalité des charges directes et indirectes qui peuvent être rapportées à un produit, un service ou une structure.

Le coût direct est défini par la direction de la réforme budgétaire comme étant l'agrégation des ressources directement liées à l'activité et du coût d'usage des actifs immobilisés lors de la mise en œuvre des politiques publiques. L'ajout de la quote-part analytique du coût des actions et des programmes de soutien détermine ensuite le coût complet.

Faute d'une impulsion suffisante de la part des gestionnaires ou des responsables de programmes ou d'actions, l'analyse des coûts reste actuellement une affaire de spécialistes dans de nombreux ministères. En 2005, l'exercice s'est limité au calcul du coût des actions dans le cadre strict de la loi organique.

La répartition des crédits entre les actions selon la logique organisationnelle actuelle ignore encore l'apport potentiel de l'analyse des coûts en matière de pilotage par la performance. La conséquence est une absence quasi systématique de cohérence entre la comptabilité d'analyse des coûts et les indicateurs d'efficacité. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie explique par exemple l'absence d'intégration des charges des entités de soutien dans le calcul des indicateurs d'efficacité par les travaux en cours relatifs à l'identification des produits et des services rendus, alors que les démarches, si elles sont complémentaires, ne sont pas exclusives l'une de l'autre.

2 - Les méthodes utilisées et leurs limites

a) Les méthodes et les outils utilisés pour la rédaction des projets annuels de performance

La synthèse des informations fournies par les ministères en 2005, sans que la Cour ait pu en vérifier la réalité sur place, montre que les crédits des structures de soutien ont été ventilés sur l'ensemble des actions de politique publique. Cependant, le bilan d'ouverture et donc les données financières et patrimoniales de l'Etat n'étant pas encore établi, le coût des actions présenté dans les PAP et annexé au PLF 2006 n'est pas un coût complet⁵⁷. Par ailleurs, le choix des clés analytiques utilisées pour le déversement du coût des actions et programmes de soutien reste du ressort des responsables de programme ou du CBCM des ministères, avec pour conséquence une hétérogénéité des solutions retenues.

Enfin, les services s'appuient sur des systèmes d'information développés à d'autres fins que l'analyse des coûts, ont recours à des tableurs ou développent leurs propres outils, condamnés à moyen terme par le déploiement de CHORUS. L'absence de système d'information

⁵⁷ Par exemple, il ne comporte souvent pas une correcte évaluation de l'amortissement des immeubles, ni les provisions à constituer pour des risques occasionnés par l'activité des services (cf. rapport sur les comptes).

interministériel, nuit à l'homogénéité des méthodes. Pour reprendre le point développé supra, seul un système d'information interministériel de gestion des ressources humaines approprié sera en mesure de fiabiliser le fléchage et la répartition des dépenses de personnel.

Recommandation 24. *Harmoniser entre les ministères les modalités de répartition du coût des actions et des programmes de soutien. A chaque situation pourrait ainsi être attaché un choix de clés analytiques adaptées afin de renforcer la pertinence et la cohérence des dispositifs utilisés.*

b) Les principales limites méthodologiques

Les méthodes de calcul des coûts utilisées par les ministères présentent d'importantes faiblesses, susceptibles d'amoindrir la fidélité et la fiabilité des informations communiquées au Parlement et de fausser l'appréciation des gestionnaires. Les principales limites et les risques associés sont les suivants :

- Le schéma analytique de déversement des dépenses a mis en évidence la complexité des liens entre certains programmes et actions d'une large majorité de ministères. Ainsi, celui de la **jeunesse et des sports et de la vie associative** envisage une simplification de sa maquette budgétaire. De même, la simplification de ces interactions et la réduction du volume des ressources affectées au soutien constituent les priorités affichées par les ministères de la **justice**, de l'**outre-mer**, de l'**intérieur et de l'aménagement du territoire**, de la **culture et de la communication** pour 2006.

- La liberté laissée à chaque secteur ministériel ou responsable de programme en matière de périmètre des actions et des programmes de « soutien » et de choix des clés analytiques pour le déversement des charges de soutien empêche toute comparaison de l'efficacité entre les différentes actions, programmes et missions. De même, les changements méthodologiques envisagés limiteront la lisibilité de l'évolution des résultats annuels attachés à une même action.

- Par nature, le calcul des coûts complets des actions de politique publique implique la ventilation de la totalité des dépenses attachées aux actions de soutien. Cette ventilation n'a pas été totalement réalisée pour certaines actions comme les actions de soutien gérées par le pôle industrie du ministère de l'**économie, des finances et de l'industrie**.

- Par ailleurs, le cas des dépenses afférentes aux personnels détachés ou mis à disposition n'est pas encore globalement tranché.

Il serait souhaitable d'identifier les dépenses de personnel détaché ou mis à disposition et de les prendre en compte dans le calcul du coût des actions ou des programmes auxquels elles contribuent.

- Enfin, la méthode des coûts standards par catégorie de personnels, utilisée en l'absence d'enquête précise sur le temps passé par les agents, (« enquêtes-temps ») doit être proscrite pour le calcul du coût direct ou complet des actions. Le coût moyen d'un agent public est, par définition, différent des dépenses réelles des personnels nominativement attachés à une action ou à un programme. Le coût ainsi obtenu constitue une valeur approchée du coût réel et donc des moyens consommés.

Une méthodologie interministérielle devrait être mise au point pour réaliser des « enquêtes - temps » permettant de répartir l'activité des personnels, agents des services « soutien » compris, entre les actions.

3 - Les perspectives

L'article 3 du décret du 30 décembre 2005, confère à la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) « *la coordination des travaux relatifs à l'analyse du coût des actions* », et « *participe à la définition des fonctionnalités interministérielles qui doivent être assurées par les systèmes d'information de l'Etat* ». La direction du budget souhaite participer aux travaux de la DGME afin d'adosser la négociation budgétaire à l'analyse des coûts des politiques publiques. La Cour note que ce rapprochement peut certes être créateur d'une dynamique, mais rappelle que l'analyse des coûts relève davantage d'une logique économique, complémentaire mais distincte de la logique budgétaire, et doit donc apparaître comme suffisamment autonome.

Les évolutions méthodologiques, déjà programmées, et l'absence de prise en compte des données financières du bilan d'ouverture pour l'élaboration des PAP 2007 reportent à 2008 une publication fiable des coûts complets des actions et à 2009, l'analyse des résultats sur la base d'une comparaison. Ce décalage calendaire tient davantage à l'attentisme des ministères déjà relevé par la Cour au cours des deux années précédentes qu'à un retard du système d'information interministériel, même si la Cour n'ignore pas l'aide apportée par un tel support en matière de formalisation et d'homogénéisation méthodologiques.

En 2005, la mobilisation de responsables de programmes ou de BOP et d'acteurs territoriaux, qui avaient, il est vrai, à faire face à de très nombreux chantiers, est restée l'exception. La comptabilité d'analyse des coûts est davantage considérée comme une obligation législative que comme un levier de pilotage et d'aide à la décision. En ce sens, la Cour ne peut que confirmer la constatation du Parlement selon laquelle l'analyse des coûts et la démarche de performance assise sur des indicateurs d'efficacité font partie des aspects majeurs de la réforme mais restent les dossiers les moins avancés.

Chapitre II

Comparaisons internationales

La Cour s'était interrogée dans son rapport précédent sur l'exercice 2004 sur la façon dont nos partenaires de l'Union européenne, et plus largement de l'OCDE conçoivent et utilisent la démarche de performance pour l'allocation des ressources budgétaires. Elle avait tiré de cet examen une conclusion nuancée, puisque tous les Etats examinés faisaient de la performance un des critères utilisés dans le processus de décision budgétaire mais que le poids de ce critère restait très variable d'un pays à l'autre.

Ce débat s'est poursuivi au plan international au cours de l'année 2005, même s'il n'a pas donné lieu à des évolutions significatives. Les principaux Etats concernés ont en effet jugé nécessaire de continuer à s'intéresser par priorité aux questions plus urgentes à leurs yeux, parce que situées en amont, de la définition de la performance, des critères permettant de l'évaluer et de ses liens avec l'optimisation de la dépense.

Les sources d'information sur le sujet proviennent cette année principalement de l'OCDE. En effet, le ministère de l'économie et des finances n'a pas, pour le moment, refait ni actualisé l'étude comparative conduite par ses missions économiques à l'étranger, couvrant la période 2002 et 2003 et portant sur quinze pays. La Commission européenne n'a pas non plus renouvelé l'exercice qu'elle avait lancé en 2004. En revanche l'OCDE a exploité en 2005 les résultats d'un questionnaire adressé à ses membres en janvier et dont 26 réponses sur 30 lui sont parvenues tout au long de l'année.

La question centrale demeure de savoir si la mesure de performance est utilisée dans le processus budgétaire et, dans l'affirmation, comment. De ce point de vue, l'année 2005 a permis de préciser un peu une situation qui reste bien entendu évolutive.

Le premier constat est que les différents pays qui mettent en place ou utilisent déjà la gestion budgétaire liée à la performance n'ont pas la même interprétation de son sens ni de son usage. Au regard du lien entre la performance et l'allocation des ressources, on peut distinguer trois catégories : les pays qui indiquent utiliser la performance à titre d'information, sans intention de lui donner un autre rôle dans un avenir prévisible ; ceux qui relient l'information sur la performance au processus de décision, mais sans que ce lien soit déterminant dans l'allocation des ressources ; ceux enfin qui déclarent lier de façon directe et explicite l'allocation de ressources aux résultats quantifiés d'unités de performance, ce dernier critère l'emportant sur tout autre.

Cette classification n'est pas nouvelle et se dessinait déjà l'an dernier, mais elle est en train d'acquiescer un poids plus important. Pour les deux dernières catégories de pays notamment, les expressions « lien indirect » et « lien direct » sont en passe d'être consacrées par l'usage.

Peu de pays sont dans la première catégorie : six tout au plus, l'Islande étant le seul à s'y ranger de façon délibérée.

A l'autre extrémité de l'échelle, il se confirme que peu de pays affirment faire un lien direct : cinq pays sur vingt-huit sont rangés dans cette catégorie, notamment les Pays-Bas et la Nouvelle-Zélande, mais leurs réponses n'explicitent pas clairement l'utilisation qui est faite de la performance pour l'allocation des crédits.

En revanche, le lien entre performance et allocation des ressources est avéré pour certains pays dans certains secteurs, selon les déclarations des Etats, tels que l'enseignement supérieur et la recherche. Pour les universités, c'est le cas, en Europe, des quatre pays scandinaves et de la Hongrie, et, hors d'Europe, du Chili. Pour les laboratoires de recherche, c'est le cas du Royaume-Uni et de la Norvège. La santé publique et l'emploi sont deux autres domaines où cette approche est tentée, au Danemark et en Norvège notamment.

Entre les deux tiers et les trois quarts des pays de l'OCDE déclarent donc s'inscrire dans la seconde catégorie, c'est-à-dire celle où les indicateurs de performance sont utilisés, conjointement avec d'autres et de façon non mécanique dans l'allocation des crédits. Non seulement la mesure de la performance n'a pas de valeur absolue, mais son poids relatif n'est pas prédéterminé dans le processus de décision. La direction du budget française souscrit à cette approche puisqu'elle indique que « *la performance éclaire les choix, mais sans lien mécanique avec la budgétisation* ».

Deux conclusions opposées ressortent de ce premier point. D'une part, les Etats prennent acte qu'il est plus facile d'avancer vite sur le chemin de la gestion optimisée par la performance que sur celui de la budgétisation par la performance. La raison en est double : tout d'abord la difficulté persistante à définir correctement la performance et les critères pour l'évaluer (définition des objectifs de performance, qualité et quantité des indicateurs...); mais ensuite et surtout la crainte des effets pervers induits par le lien direct entre performance et allocation des ressources. Parmi ceux-ci, le principal est le risque de voir la performance servir à obtenir des moyens supplémentaires plutôt qu'une optimisation de leur usage, et donc aboutir à une « surproduction » selon la dérive bien connue des économies planifiées.

A l'inverse, il existe un risque non négligeable, dès lors que la gestion liée à la performance demeurerait cantonnée à un lien indirect avec l'allocation des ressources, de la voir être progressivement marginalisée comme instrument de gestion. Que les ministères des finances exagèrent les difficultés et avivent les craintes mentionnées dans la première conclusion pour aboutir au résultat de la seconde est aujourd'hui au centre de tout le débat. Il est donc nécessaire de compléter le constat ci-dessus par quelques remarques sur la manière dont la gestion liée à la performance est utilisée par ceux qui y ont recours.

Dans ce domaine aussi, c'est la prudence et le réalisme qui semblent prédominer pour le moment, même si les praticiens insistent sur le fait que les diverses situations au regard de l'utilisation de la performance sont encore loin d'être stabilisées.

Ainsi, pour la grande majorité des ministères des finances des pays de l'OCDE, le passage d'une logique de moyens à une logique de performance est d'abord un outil de gestion et de pilotage de la dépense. La direction française du budget se place nettement dans cette ligne lorsqu'elle indique : « *la performance est la contrepartie de la globalisation des crédits, un moyen de mettre sous tension le gestionnaire des crédits pour mieux dépenser* ». Par conséquent, à la question : « comment la bonne performance est-elle récompensée (et la mauvaise sanctionnée) ? », la réponse reste pour l'instant prudente. Près de 80 % des ministères des finances indiquent que les résultats de la gestion liée à la performance n'est pas un moyen de couper dans les dépenses des ministères lorsque la performance n'est pas satisfaisante, plus rares encore sont ceux qui récompensent ou sanctionnent financièrement les responsables de programmes en fonction de ces mêmes résultats. On trouve dans cette attitude les conséquences de deux facteurs évoqués précédemment : d'une part, le résultat de la performance est une information qui est un élément parmi d'autres concourant à la décision d'allocation des crédits, d'autre part, si des conséquences doivent être tirées des performances insuffisantes, c'est au responsable de la gestion de les tirer puisque la performance est désormais précisément un outil de sa propre gestion. En outre, le poids des « facteurs politiques » est fortement souligné.

En revanche, deux tiers des pays indiquent que l'insuffisance des performances provoque un maintien des ressources au même niveau que l'année précédente et une revue du programme en cours d'année. Cette réponse qui peut paraître contradictoire est en fait liée aux difficultés qu'ils rencontrent dans la mise en place de la gestion budgétaire par la performance.

Au total, pour les pays engagés dans la mise en place d'une gestion liée à la performance, 2005 a donc encore été une année de transition. Les travaux sur la définition et la mesure des objectifs de performance se poursuivent partout, certes avec des difficultés mais qui ne semblent pas insurmontables. L'utilisation qui en est faite s'étend progressivement, pour l'essentiel comme outil de gestion optimisée de la dépense. En revanche, le passage à des applications dans le domaine de l'allocation des ressources se heurte à des problèmes systémiques. Pour la plupart des pays, ce processus reste encore fondé sur le face à face classique entre ministères des finances et ministères dépeniers et toute la mécanique des « arbitrages » si familière au système français. Dans ce processus, chacun s'accorde pour que la performance et son résultat soient des éléments, parfois importants, de la décision finale.

La Cour, pour sa part, estime que le lien nécessaire entre mesure de la performance et allocation des moyens ne doit pas être un lien mécanique, qui risquerait d'introduire un biais dans les rapports annuels de performance. En revanche, la mise en place de la démarche de performance n'aura pas de conséquences seulement budgétaires, mais aussi des effets sur l'organisation administrative et sur le cadre juridique de la procédure budgétaire.

Chapitre III

Analyse par mission

La synthèse sur l'état de la mise en œuvre de la LOLF présentée plus haut repose sur les analyses de l'ensemble des missions et des programmes. La Cour a cependant approfondi par ailleurs l'analyse de 13 missions et 2 programmes. Les résultats de ces investigations sont présentés dans le présent chapitre.

Cet examen montre que la situation varie sensiblement entre les missions et programmes mais que des progrès importants demeurent nécessaires pour chacun d'entre eux si le gouvernement et le Parlement souhaitent que cette réforme prenne sa pleine dimension.

Il tient compte du premier niveau de contrôle, interne, qui est effectués par le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). Le CIAP a effectué vingt-et-un audits au cours du deuxième cycle d'audits qui s'est achevé en septembre 2005.

Cette année 2006 marquant le début de l'application de la LOLF, il a paru nécessaire à la Cour de présenter une analyse détaillée de l'état de la réforme dans un nombre de missions et programmes suffisant pour permettre d'en prendre une vue d'ensemble.

Cette analyse fait apparaître que l'état d'avancement de la réforme est différent selon les missions et les programmes. Il est par exemple déjà assez bon pour la mission *Engagement financiers de l'Etat* alors qu'il est plus préoccupant pour la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Cette revue fait aussi ressortir que, d'une mission ou d'un programme à l'autre, les points forts et les points faibles ne sont pas toujours identiques même si l'ensemble illustre les progrès et les limites.

I - Les missions financières de l'Etat

A - Mission Gestion et contrôle des finances publiques

La mission Gestion et contrôle des finances publiques associe plusieurs directions du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie au sein de deux programmes, le programme Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local et le programme Conduite et pilotage des politiques économiques.

Les outils de mesure de la performance, qui ont été affinés dans la dernière loi de finances, restent cependant insuffisamment tournés vers l'efficacité et ne permettent pas d'effectuer des comparaisons au sein des programmes, entre programmes, ou avec d'autres missions.

La mise en œuvre de la nouvelle gestion budgétaire s'est traduite par la reproduction des structures existantes, très éclatées au niveau déconcentré, ce qui rend complexe le dialogue de gestion et inopérante la fongibilité des crédits.

1 - La mission reste marquée par la prééminence des directions du ministère

a) Les difficultés du pilotage interdirectionnel

La mission *Gestion et contrôle des finances publiques* comprend deux programmes⁵⁸ :

1. *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local*, qui couvre les activités de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), de la direction générale des impôts⁵⁹ (DGI) et l'activité comptable de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ; le responsable du programme est le secrétaire général du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) ;

⁵⁸ Dans la maquette associée au PLF pour 2005, cette mission comprenait un programme *Juridictions financières* qui a rejoint la mission *Conseil et contrôle de l'Etat* dans la maquette associée au PLF pour 2006.

⁵⁹ A l'exception de la direction de la législation fiscale.

2. *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*, qui couvre les activités de la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA), des cabinets ministériels, des corps d'inspection, du haut fonctionnaire de défense, du service de la communication et du médiateur du MINEFI, dont le responsable est le directeur de la DPMA.

Quelques modifications ont été apportées à l'organisation en actions et sous-actions. Les actions du programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* ont été modifiées pour tenir compte des remarques de la Cour⁶⁰ et mieux identifier la fonction d'impulsion et d'harmonisation des politiques ministérielles. Le nouveau libellé du programme⁶¹ est censé mieux refléter son rôle moteur.

Au sein du programme *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local* une sous-action est désormais consacrée au programme COPERNIC⁶², ce qui permettra de suivre les dépenses très importantes de ce chantier. Enfin, le MINEFI est un ministère pilote dans un des chantiers de réingénierie des processus budgétaires et comptables préparant une réforme des structures, des circuits, des procédures, des méthodes et des organisations en vue du système d'information CHORUS⁶³.

La désignation des responsables de programme pose en revanche un problème. Le secrétaire général du ministère est responsable du programme *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local*, qui est le plus important du MINEFI, comme il l'est par ailleurs du programme *Régulation et sécurisation des échanges de biens et services* de la mission. Comme la Cour l'avait souligné dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2004, compte tenu de la prééminence de la logique directionnelle au sein du ministère, le secrétaire général ne peut pas remplir totalement cette fonction, même si cette solution est en pratique la seule possible à l'heure actuelle.

⁶⁰ Trois des cinq finalités du programme ne correspondaient qu'à une action.

⁶¹ Antérieurement dénommé *Soutien des politiques économique, financière et industrielle*.

⁶² Service à compétence nationale dénommé programme COPERNIC chargé de mettre en place le système d'information relatif au compte fiscal simplifié.

⁶³ CHORUS est le projet de système d'information budgétaire et comptable de l'Etat qui traitera de la dépense centrale et de la dépense déconcentrée, et qui devrait être disponible en 2008 au plus tôt (v. rapport de la Cour sur les comptes de l'Etat).

b) Les crédits affectés aux fonctions de « soutien » augmentent

La mission représente 8,8 Md€ de crédits et 136 754 agents en équivalent temps plein travaillé (ETPT)⁶⁴ en LFI 2006, dont l'essentiel (8,1 Md€ et 131 541 ETPT) pour le programme *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local*.

La Cour soulignait en 2005 le manque de cadrage méthodologique des programmes « soutien »⁶⁵, dont certains moyens auraient dû être ventilés dans les programmes opérationnels pour qu'apparaisse plus complètement le coût de ceux-ci. Elle soulignait aussi que les actions « soutien » des programmes étaient importantes et pauvres en objectifs et indicateurs. Le MINEFI a progressé dans la ventilation des personnels dans les programmes, tout en s'efforçant de ne pas émietter la gestion des personnels, et de ne pas rendre exorbitants les coûts de structure correspondants ; il n'y parvient qu'imparfaitement, notamment parce que les emplois et crédits ne sont pas ventilés tant qu'un volume suffisant n'est pas atteint. Le ministère indique qu'il mettra en place, pour le PLF 2008, des actions homogènes de « soutien » et procèdera à une harmonisation des clés de déversement.

Le programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* abrite les moyens indivis (cabinets, secrétariat général, haut fonctionnaire de défense, service de communication, médiateur, corps d'inspection) qui devraient être ensuite déversés, au stade de l'analyse des coûts, vers les programmes opérationnels. Toutefois, les crédits de fonctionnement qui sont gérés par la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration n'ont pas été ventilés entre les programmes car les outils de gestion ne permettaient pas de gérer des imputations multiples. Il en va de même des crédits de personnel afférents aux agents dont l'activité ne concourt pas directement aux actions des politiques concernées, comme les fonctions d'état-major, de gestion (affaires financières, ressources humaines) ou de contrôle. L'essentiel des coûts n'est donc en fait pas reventilé entre les programmes opérationnels.

Le poids des actions « soutien » est donc loin de diminuer : il représente 32 % pour le programme *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local*, et 42,3 % pour le programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*. Ce programme est par ailleurs lui-même un programme de soutien. En ce qui

⁶⁴ L'équivalent temps plein travaillé correspond à l'effectif physique pondéré de la quotité de travail des agents et de la période d'activité.

⁶⁵ Pour le MINEFI, le programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*.

concerne le programme *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local*, l'action « soutien » ne représentait que 11,5 % du programme en 2005. En 2006, elle est la première action du programme.

L'augmentation du poids relatif de cette action par rapport au PLF 2005 résulte de l'application de la doctrine élaborée par la direction de la réforme budgétaire, recommandant d'imputer sur des actions « soutien » les dépenses correspondant aux agents dont l'activité ne concourt pas directement aux autres actions, et les dépenses dont la répartition nécessite le recours à une clé de répartition, qualifiées de dépenses « indivises ». Si le résultat constaté est sans doute difficilement évitable, au moins en grande partie, pour le programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*, il est plus critiquable pour le programme *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local* dont le coût rend souhaitable qu'il soit le plus directement et exactement ventilé possible.

Le ministère indique que cette situation n'est que provisoire et est due à l'inadaptation partielle des outils informatiques.

2 - La démarche stratégique reste insuffisamment développée

Le MINEFI considère que l'identification d'une stratégie au niveau de la mission est délicate en raison de l'hétérogénéité des programmes, et que le bon niveau de définition d'une stratégie est le programme. Il s'agit d'une divergence de fond avec le Parlement et la Cour, pour lesquels la mission n'est pas uniquement l'unité de vote des crédits mais aussi, conformément à l'article 7 de la LOLF, « *un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* ».

En limitant la définition d'une stratégie au niveau du programme, le MINEFI s'interdit de procéder à un état des lieux des axes stratégiques de son action pour chaque mission, donc chaque politique publique qu'il est chargé de conduire (que ces axes résultent de priorités politiques énoncées par le pouvoir exécutif, de textes législatifs, ou d'orientations de niveau ministériel).

A ce stade, il n'existe pas dans les projets annuels de performance de mise en cohérence des orientations stratégiques et des instruments de pilotage institués par la LOLF, pas plus qu'il n'existe de possibilité de vérifier que l'allocation des moyens (crédits et personnels) correspond bien aux priorités.

Le MINEFI conduit une démarche pluriannuelle dans le cadre de la préparation des contrats pluriannuels de performance qui concernent en 2006 la DGI, la DGCP, la DGDDI, la DGCCRF et le réseau international de la DGTPE, et l'INSEE⁶⁶ à compter de 2007. Environ 93 % des effectifs du MINEFI seront concernés par ces documents qui organisent l'évolution des réseaux du MINEFI sur la période 2006-2008.

Cependant, cette démarche, qui est en elle-même positive, n'est pas accompagnée d'une démarche prospective au niveau de l'ensemble du ministère qui lui permettrait d'élaborer une stratégie d'évolution des administrations économiques et financières à long terme, en tenant compte des modifications prévisibles de son environnement. Alors qu'il intervient dans un domaine d'activité marqué par de constants progrès technologiques, notamment en ce qui concerne les systèmes d'information, avec les incidences qu'ils peuvent avoir sur les évolutions souhaitables des effectifs, des métiers et de l'organisation, il se prive ainsi d'un préalable méthodologique essentiel à toute démarche de réflexion stratégique.

3 - La mesure des performances ne fait pas une place suffisante à l'efficience

Le Parlement et la Cour avaient insisté en 2005 sur la nécessité de renforcer les objectifs et indicateurs d'efficience, et de privilégier des objectifs clairement formulés, hiérarchisés et couvrant l'ensemble du programme. La Cour avait aussi regretté le choix de nombreux indicateurs non associés directement à une cible stratégique, ce qui affaiblit la capacité d'en apprécier la pertinence ou la portée.

a) Des objectifs non hiérarchisés

Le responsable du programme *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local* s'est attaché à intégrer ces préconisations, comme celles qui visaient à enrichir la présentation du programme et des actions ainsi qu'à réduire le nombre des objectifs et à préciser leur contenu et/ou libellé.

Il a été moins tenu compte des observations pour le programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*. Si le nombre d'objectifs a bien été ramené de neuf à cinq, certains objectifs critiqués en 2005 demeurent inchangés comme, par exemple,

⁶⁶ Direction générale des impôts, Direction générale de la comptabilité publique, Direction générale des douanes et des droits indirects, Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, Direction générale du Trésor et de la politique économique, Institut national de la statistique et des études économiques.

« *développer l'accès des agents à une solution de restauration collective* » qui a été conservé malgré son incongruité au titre des objectifs stratégiques de ce programme, ainsi que « *améliorer la satisfaction des commanditaires directs* » dont la dimension stratégique est discutable.

Deux autres observations demeurent valables. Tout d'abord, la Cour avait regretté en 2005 l'absence de comparabilité à la fois interministérielle et inter directionnelle des fonctions transversales (communication, immobilier, gestion du personnel) et ces critiques restent d'actualité malgré un travail important engagé mais qui n'a pas encore abouti. En second lieu, les objectifs ne sont pas hiérarchisés. En effet, le MINEFI a défini les objectifs des programmes en s'attachant à équilibrer les trois axes d'analyse de la performance : attente du citoyen, de l'utilisateur et du contribuable, plutôt que de décliner les objectifs par action. C'est ainsi l'ensemble des objectifs retenus qui reflète les finalités du programme telles qu'elles sont définies dans l'intitulé des actions. Ces objectifs sont tous placés sur un pied d'égalité bien que leur importance stratégique paraisse a priori variable.

b) Des progrès encore insuffisants sur les indicateurs

Les indicateurs ont été améliorés mais il subsiste, notamment dans le programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*, des indicateurs difficiles à interpréter : la mesure de l'impact des actions de communication et des suites données aux recommandations du médiateur (risques de subjectivité ou d'hétérogénéité des sujets couverts) ; l'indicateur « *gains réalisés par la globalisation et la standardisation des achats* » qui ne prend pas en compte le prix public et n'autorise aucune comparaison ; l'indicateur « *taux de satisfaction des structures clientes notamment sur les délais de traitement des consultations juridiques* » qui est peu fiable (risque d'insincérité des réponses, absence de hiérarchisation des utilisateurs, délais de réponse préférés à la qualité).

Le nombre d'indicateurs composites qui retrace sous forme de moyennes l'évolution de plusieurs paramètres et plusieurs indicateurs différents augmente, alors que pour ce type d'outil, une lecture immédiate est plus difficile. C'est le cas dans le programme *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local*, de l'indicateur « *niveau de mise en œuvre effective des engagements du programme pour vous faciliter l'impôt* » commun à la DGI et à la DGCP.

Pour le programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*, l'importance attachée à l'efficacité s'est traduite par la création de l'objectif « *maîtriser le coût des fonctions support* », qui concerne la contribution de l'ensemble des services et de l'agence centrale des achats à la recherche de gains de gestion.

Le nombre d'indicateurs d'efficacité est encore trop limité. Sur 32 indicateurs pour les deux programmes de la mission, six seulement font appel à une notion d'efficacité.

Les difficultés d'alimentation de certains indicateurs soulevées par la Cour dans son rapport précédent ont été en partie surmontées ; seulement trois indicateurs sur trente-deux ne sont pas renseignés pour 2005 et 2006 et deux n'ont pas de valeur cible. L'alimentation des indicateurs est souvent automatisée mais des progrès sont encore attendus pour le programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*.

Enfin, la Cour, dans son rapport précédent, a encouragé les ministères à privilégier le choix d'indicateurs comparables les uns aux autres. Pour le programme *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local*, des objectifs communs à la DGI, à la DGCP ainsi qu'à la DGDDI (en matière d'efficacité), mesurés par des indicateurs communs aux directions, ont été mis en place.

En revanche, si le programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* comporte bien deux objectifs transversaux liés aux fonctions de soutien (coût des fonctions support, gestion des ressources humaines), renseignés par tous les services, ces indicateurs n'ont pas été harmonisés avec ceux d'autres ministères, ce qui serait pourtant souhaitable pour fournir un instrument de comparaison des résultats obtenus sur les fonctions de soutien dans l'ensemble de l'administration.

4 - La nouvelle gestion budgétaire

a) Des budgets opérationnels de programme trop nombreux

Le secrétaire général du MINEFI précise que les projets de BOP sont validés au niveau de chaque direction. Les directions du ministère constituent donc un centre de décision important, qui intervient entre le responsable de BOP et le responsable de programme. Le découpage des programmes, qui ne correspond pas aux frontières des directions, rend cette étape sans doute inévitable, mais celle-ci souligne que la coexistence de la structure actuelle et de la définition actuelle des programmes présente des inconvénients.

Le démarrage de l'exécution 2006 a fait apparaître un retard important dans l'élaboration des BOP, qui a conduit à dégager par circulaire le concept d'« opérations prioritaires et urgentes » pour le démarrage de la gestion 2006. Sur cette base, même si le document prévisionnel de gestion n'avait pas obtenu l'avis du contrôle financier, mais à condition que la programmation budgétaire initiale ait été visée, le gestionnaire pouvait engager jusqu'à 15 % des crédits de paiement du titre 2, et 25 % sur les autres titres. Ce système était acceptable pour un démarrage de gestion 2006 complexe, mais il conviendrait qu'il ne soit pas reconduit les années suivantes sauf à encourager les retards.

Par ailleurs, compte tenu des conditions de démarrage de 2006, on peut craindre que la mise au point du volet performance ne soit sacrifiée, l'urgence étant mise sur le volet budgétaire.

Au sein du programme *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local*, la cartographie des BOP coïncide avec les structures administratives : les BOP sont organisés au niveau départemental et pour chacune des deux principales directions (DGCP et DGI). De ce fait, ils sont trop nombreux (239 au total) et d'une taille souvent trop réduite. Le pilotage et le dialogue de gestion sont plus lourds, et la taille critique pour que les effets de la fongibilité puissent jouer n'est pas atteinte. Dans les deux réseaux, le MINEFI aurait dû faire le choix de l'échelon régional, voire interrégional, comme il l'a fait dans d'autres directions⁶⁷.

L'organisation en BOP évite en revanche les difficultés des réseaux déconcentrés polyvalents relevant de plusieurs programmes, à l'exception cependant de la DGDDI, qui contribue au programme *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local*⁶⁸ et au programme *Régulation et sécurisation des échanges de biens et services* aux côtés de la DGCCRF. Cette situation a compliqué la préparation des BOP : les premiers projets de BOP ont été présentés en ne distinguant pas, dans un premier temps, les masses salariales et les effectifs propres à chacun des deux programmes. Cette ventilation n'a pu être affinée qu'à l'issue du dialogue de gestion mené avec l'administration centrale.

⁶⁷ Le ministère indique que des réflexions sont en cours sur l'évolution possible de ce dispositif. Ainsi, un relais de niveau régional sera expérimenté pour la DGCP entre 2006 et 2007 pour le dialogue de gestion.

⁶⁸ Seuls les agents de la DGDDI dont l'activité est exclusivement et de façon monovalente consacrée au recouvrement (soit seulement 800 ETPT) participent à ce programme.

En 2006, les directions continuent de jouer un rôle décisif dans la gestion, dans l'attente d'avoir une vision claire du rôle exact des responsables de programme. Ce n'est qu'au vu des enseignements tirés de la gestion 2006 que le MINEFI fixera les modalités d'organisation des fonctions d'appui des responsables de programme.

Deux dispositifs devraient permettre, en cas de difficulté, de nouer le dialogue de gestion avec les responsables de BOP : d'une part, les responsables de BOP adresseront chaque trimestre à l'autorité chargée du contrôle financier des documents de suivi de l'exécution et, par ailleurs, il est prévu dans les chartes de gestion des réunions trimestrielles des responsables de BOP avec le responsable de programme.

b) La gestion des ressources humaines

Un effort de formation des agents a été mené, conformément aux préconisations de la direction de la réforme budgétaire. Dans les services concernés par les programmes de la mission, plus de 21 000 agents ont été formés.

Les outils disponibles en matière de gestion des ressources humaines et de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences sont hétérogènes dans le ministère et au sein de chaque programme, chaque direction ayant son organisation et ses outils propres :

- La DGCP dispose d'un infocentre pour les ressources humaines, qui permet des travaux prospectifs. Un outil plus complet sera créé dans le cadre du projet SEQUOIA, futur système d'information des ressources humaines, en 2006-2008. Une base de données de suivi des effectifs (SYSIFE) produit depuis début 2005 des statistiques, restitutions et études. En 2006, les responsables de BOP locaux ne devraient disposer que d'un outil sur tableur (OVALE06) ;
- La DGI dispose d'un infocentre (ATLAS) et d'outils sous tableur qui permettent de prévoir les dépenses de personnel et de suivre l'évolution de la masse salariale et des effectifs. En matière de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, un outil prospectif existe qui fournit des prévisions de départs en retraite. A terme, le futur système d'information des ressources humaines de la DGI (AGORA) devrait permettre de réaliser des requêtes spécifiques.

La question de la coordination entre les différents acteurs en matière de gestion des ressources humaines prend une dimension particulière dans la mission car les programmes s'appuient sur des personnels à statut d'administration centrale dans les services centraux des directions à services déconcentrés. Il faut donc concilier l'autonomie de gestion des responsables de programme et les règles statutaires. La « charte de gestion ministérielle » prévoit que la gestion opérationnelle des agents relève des responsables de programme, mais la gestion statutaire de la DPMA.

5 - Le contrôle de gestion et l'analyse des coûts

a) Le contrôle de gestion

Le cadre de développement du contrôle de gestion est organisé par direction. Si l'objectif à terme est de donner à chaque responsable de programme les moyens de pilotage adéquats, ils n'ont pas encore été mis en place. Le MINEFI indique qu'il souhaite éviter de juxtaposer de nouvelles structures à l'existant et de multiplier les intervenants. La logique directionnelle l'emporte donc encore largement sur l'architecture budgétaire issue de la LOLF.

Pour le programme *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local* :

- A la DGCP, une direction de projet existe depuis novembre 2004, directement rattachée au directeur général ; 2006 verra la généralisation d'un réseau des contrôleurs de gestion auprès de chaque trésorier-payeur général, responsable de BOP, qui bénéficiera d'un tableau de bord (projet DESCARTES) présentant des analyses comparatives sur l'efficacité des structures ;
- A la DGI, c'est le département de la stratégie, de l'innovation et de la synthèse (DEPSIS), rattaché au directeur général, qui est chargé du contrôle de gestion et qui pilote le projet DIGITAL ; dans les services déconcentrés, l'échelon charnière est constitué des délégués interrégionaux⁶⁹.

En tant que tel, le responsable de programme (qui est le secrétaire général du MINEFI) ne dispose pas d'une structure dédiée au contrôle de gestion et à l'analyse des coûts.

⁶⁹ On pourra noter que les délégués interrégionaux, qui semblent jouer un rôle actif, n'existent pas dans l'architecture RBOP / RPROG au sein de la DGI, ce qui peut sembler paradoxal.

Une des étapes importantes dans la mise en œuvre du contrôle de gestion n'a été franchie que partiellement en 2005 : l'identification des produits et services de base rendus par les services du ministère, sur laquelle pourrait se fonder une démarche de contrôle de gestion. Dans le programme *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local*, elle n'est pas envisagée à court terme, et ne le sera que si sa pertinence est démontrée au regard du coût d'investissement.

A l'inverse, dans le programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*, des travaux ont été conduits en 2005 en ce qui concerne les prestations juridiques, de communication, d'immobilier, d'informatique, de logistique, d'action sociale, de ressources humaines et de formation. Les tableaux de bord mis en place s'appuient sur cette segmentation des activités. La nature transversale de ce programme était particulièrement propice à une telle avancée méthodologique.

Les travaux qui restent à mener sur le volet de la « justification au premier euro » pour mieux connecter le contrôle de gestion avec la présentation des crédits restent importants en 2006. Les services n'y ont été préparés que tardivement, car la méthode et le contenu des projets annuels de performance sur ce point n'ont été arrêtés qu'au cours de la préparation du PLF. La présentation a cependant été homogénéisée par la DPMA, qui a fixé, pour tous les programmes, un cadre commun pour les volets « dépenses de personnel », « effets de structure » et « éléments salariaux ».

Dans le projet annuel de performances 2006, la justification au premier euro relève d'une simple présentation de l'usage des crédits. Or, pour avoir un sens, elle devrait être précédée de travaux complets sur l'analyse des déterminants de la dépense, étayés par des séries statistiques longues et des référentiels stabilisés. L'amélioration du dispositif fait partie des chantiers prioritaires en 2006.

b) L'analyse des coûts

Le nombre des programmes et l'hétérogénéité des cultures gestionnaires n'ont pas permis d'assurer une cohérence des méthodes et principes dans les projets annuels de performance pour 2006. Le secrétaire général du MINEFI fixe l'échéance de 2009, avec l'arrivée de CHORUS, pour améliorer l'analyse des coûts dans les projets annuels de performance. Il rappelle également que l'exercice est imparfait tant qu'une exécution faite entièrement dans le cadre de la LOLF n'est pas disponible.

Selon le responsable du programme *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local*, la méthodologie d'analyse des coûts développée est celle du calcul en coûts complets. Pour le programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*, comme le reconnaît la DPMA, aucun des indicateurs ne s'appuie sur une méthode des coûts complets, et ce n'est qu'à partir de 2006 qu'une nouvelle série statistique sera mise en œuvre, permettant à terme d'aboutir à une telle logique d'analyse.

La Cour estime que, sans attendre, les directions devraient établir, sur la base des informations disponibles, une évaluation approchée des coûts complets.

Un schéma ministériel de déversement a été mis au point. Chaque projet annuel de performances décrit la méthode de ventilation retenue, la clé de déversement étant, en règle générale, le prorata des effectifs participant à la mise en œuvre du programme. Pour autant, en l'état des systèmes d'information et des méthodes, les indicateurs d'efficience qui figurent dans les projets annuels de performance n'intègrent pas les coûts après déversement. Au total, les mécanismes complexes de déversement mis en œuvre par le MINEFI ne semblent pas avoir directement d'impact sur la démarche de performance.

Pour le programme *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local*, les déversements sont pratiqués en deux temps : d'abord un déversement des coûts de soutien internes au programme dans les actions de politique du programme, puis un déversement des coûts de support en provenance du programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*.

Dans les deux cas, la clé utilisée a été l'estimation de la masse salariale répartie au prorata des effectifs en équivalent temps plein travaillé affectés à chaque action. Toutefois, pour la DGI, les coûts de l'action « soutien » sont ventilés au prorata des masses budgétaires des actions de politique. L'exécution 2006 devrait permettre de vérifier s'il est bien cohérent d'avoir des méthodes distinctes, selon les directions, au sein du même programme.

Le responsable du programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle* présente la même méthodologie de déversement en deux temps. Mais pour les dépenses d'informatique, de logistique, d'immobilier et de formation, la clé utilisée a été la répartition analytique des dépenses 2004 de l'agrégat « Administration générale et dotations communes », alors que pour le déversement des coûts de l'action « *Etat-major, médiation et politiques transversales* » et de l'action « *Promotion de l'action du ministère* », la clé a été l'effectif

payé. Là encore, l'exécution 2006 permettra d'établir s'il est satisfaisant d'avoir des méthodes distinctes au sein du même programme.

Les systèmes d'information utilisés dans le programme *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local* sont très divers. Chaque service dispose de ses propres systèmes et, à terme, toutes ces applications vont changer : deux projets importants occupent la DGCP (projet DESCARTES, tableau de bord du contrôle de gestion, et projet SEQUOIA, nouveau système d'information des ressources humaines) ; la DGI réfléchit à des outils dédiés à la comptabilité analytique ; la DGDDI travaille à l'adaptation des outils existants.

Pour le programme *Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle*, il existe un intranet de travail collaboratif (CONCERTO), ainsi qu'un infocentre constitué à partir des fichiers de paie et de diverses applications métiers centralisées sur une application SEGEC (Suivi des Enveloppes Globales Et des Consommations).

Les outils utilisés pour la comptabilité d'analyse des coûts sont donc hétérogènes et sont appelés à disparaître d'ici quelques années.

B - Mission Engagements financiers de l'Etat

Cette mission est confiée à la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) qui relève du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Elle est composée de cinq programmes, au poids budgétaire inégal, le programme Charge de la dette et de la trésorerie de l'Etat représentant près de 96 % du total.

En ce qui concerne le programme Charge de la dette et trésorerie de l'Etat, dont la démarche stratégique est pertinente, les indicateurs de résultats ne sont pas suffisamment clairs et précis, ce qui rend difficile l'appréciation de la conformité des choix de l'Agence France Trésor aux objectifs fixés.

Les autres programmes ne sont pas satisfaisants, soit en raison de leur trop grande hétérogénéité (programme Appels en garantie de l'Etat), soit parce que les indicateurs de performance permettant de mesurer leurs résultats ne sont pas adaptés (programme Epargne). Par ailleurs, la majorité des indicateurs n'a pas été renseignée en 2005.

1 - La mise en place de la mission

a) L'architecture de la mission

La mission *Engagements financiers de l'Etat* qui relève du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie est composée de cinq programmes : *Charges de la dette et trésorerie de l'Etat*, *Appels en garantie de l'Etat*, *Epargne*, *Majoration de rentes* et *Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales*. Composée à l'origine de quinze actions, la mission en comporte désormais douze.

b) Des programmes très déséquilibrés

Conformément aux dispositions de la loi organique relative aux lois de finances⁷⁰, les crédits relatifs aux charges de la dette et de la trésorerie de l'Etat et à la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat ont bien un caractère évaluatif et sont effectivement ouverts sur des programmes distincts des programmes dotés de crédits limitatifs.

Les poids budgétaires des programmes au sein de la mission sont très déséquilibrés : le programme *Charge de la dette et trésorerie de l'Etat* représente près de 96 % des crédits de la mission (39 Md€). Deux des actions ont un volume de crédits inférieur au seuil minimal de 300 000 euros que la direction de la réforme budgétaire avait fixé pour la création d'un programme.

2 - La démarche stratégique

La LOLF prévoit qu'une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. L'agrégation de programmes aussi différents que les programmes *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat*, *Majorations de rentes*, *Epargne* et *Appels en garantie de l'Etat* ne permet pas d'identifier immédiatement le caractère commun de la politique à laquelle ils se rattachent. C'est sans doute la logique administrative qui a conduit à regrouper des programmes dont le pilotage est assuré par des responsables appartenant à une même direction (DGTPE), et qui regroupent des crédits évaluatifs.

Au sein de cette unité de vote, chaque responsable de programme a défini sa stratégie.

⁷⁰ Article 10 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

La stratégie claire et pertinente du programme *Charge de la dette et de la trésorerie de l'Etat* visant à assurer le financement de l'Etat du plus court au plus long terme (financement quotidien et gestion de la trésorerie, remboursement de la dette échue, couverture du solde budgétaire), au meilleur coût, et dans des conditions de sécurité maximale, est désormais consolidée.

La présentation de la stratégie du programme *Appels en garantie de l'Etat* a été améliorée, mais il n'en demeure pas moins, comme le précise le projet annuel de performances, que « *les garanties sont des instruments à la disposition d'autres autorités administratives que le seul responsable de ce programme* ». Le programme constituerait donc davantage un outil de mise en œuvre « *de politiques publiques figurant dans des programmes du MINEFI (développement des entreprises, aide économique et financière au développement) ou d'autres ministères (équipement, transports, aménagement du territoire, tourisme et mer, agriculture,)* » qu'un élément concourant à une politique publique définie.

Le programme *Epargne* dont la Cour des comptes et l'Assemblée nationale avaient constaté l'absence de stratégie en est toujours dépourvu, même s'il semble bien que l'enjeu principal de l'épargne réglementée soit le soutien au logement.

Le programme *Majoration de rentes*, comme le précise le projet annuel de performances, ne sert aucune politique publique.

3 - La mesure des performances

Le programme *Charge de la dette et de la trésorerie de l'Etat* a été élaboré dans le cadre de la mise en œuvre expérimentale de la LOLF dès le projet de loi de finances pour 2002. Compte tenu de cette ancienneté, ce programme est sans doute le seul dont il soit possible de mesurer et d'apprécier les résultats sur plusieurs années.

Les objectifs et indicateurs présentés dans les avant-projets annuels de performances joints au projet de loi de finances pour 2005 avaient été examinés par la Cour des comptes, le Sénat⁷¹ et l'Assemblée nationale⁷², au travers de la grille de lecture proposée dans le guide méthodologique partagé « la démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs » de juin 2004.

⁷¹ Rapport d'information n°220 sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF.

⁷² Rapport d'information n°2161 sur la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

A la suite des recommandations qui ont été formulées, les responsables de programme ont procédé à certains ajustements. De nouveaux aménagements paraissent ponctuellement nécessaires.

a) Programme Charge de la dette et trésorerie de l'Etat

Ce programme est organisé autour de trois actions : « *Dette négociable* », « *Dette non négociable* » et « *Trésorerie de l'Etat* ». Il comporte huit objectifs stratégiques⁷³ qui sont illustrés par douze indicateurs de performance dont les résultats peuvent d'ores et déjà être analysés.

Seuls trois de ces objectifs stratégiques ont été retenus ici en raison, soit d'une définition peu claire de certains d'entre eux, soit de la non-réalisation des indicateurs de performance.

- Objectif : « *piloter la durée de vie moyenne de la dette après swaps* »

La politique d'émission à long terme menée en 2005 a conduit le responsable du programme à modifier l'intitulé de l'objectif par rapport à l'avant-projet annuel de performances 2005 : il ne vise plus à « réduire la durée de vie moyenne de la dette après swaps⁷⁴ » mais à « piloter la durée de vie moyenne de la dette après swaps ».

Si le changement de vocabulaire supprime la contradiction avec la tendance observée, le nouvel intitulé ne gagne pas en clarté notamment parce qu'il n'en définit pas les critères. Il eut été préférable de préciser « en fonction de la profondeur du marché de l'euro, des pratiques d'émission des grands pays, de la courbe des taux et des écarts entre la prévision des besoins de financement et la réalisation ».

⁷³ Couvrir le programme d'émission en toute sécurité, améliorer la pertinence des choix de mise en œuvre de la gestion de la dette obligataire, piloter la durée de vie moyenne de la dette après swaps, limiter le solde du compte de l'Etat à la Banque de France en fin de journée, placer les excédents ponctuels de trésorerie de l'Etat au meilleur prix, améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations financières affectant le compte du Trésor, gérer de manière satisfaisante l'extinction progressive de la dette financière non négociable, obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la survenance d'incidents.

⁷⁴ Les contrats d'échange ou « swaps de taux d'intérêt » sont effectivement considérés comme l'instrument de marché le plus idoine pour mener à bien la réduction de la durée de vie moyenne, notamment parce qu'ainsi la politique d'émission primaire n'est pas affectée. Les swaps sont principalement mis en œuvre de façon à ce que l'Etat reçoive un taux fixe associé à des maturités longues et paye un taux variable infra-annuel, et parallèlement, par des opérations associées inverses, de façon à ce qu'il reçoive le taux variable infra-annuel et paie le taux associé à des maturités intermédiaires, ceci afin de réduire la volatilité de la charge de la dette. In fine, ces opérations substituent des taux à 2-3 ans à des taux de 8 à 10 ans.

Quant à l'indicateur « *durée de vie moyenne de la dette après swaps* » il ne permet pas de dire comment il est satisfait à la démarche stratégique. En outre, en l'absence de valeur cible, il est difficile d'apprécier si les choix faits par l'Agence France Trésor (AFT) rapprochent ou éloignent la durée de vie effective de la dette de la valeur optimale déterminée en fonction de l'arbitrage rendu entre le gain attendu d'une durée de vie plus faible et le risque supplémentaire lié à cette réduction⁷⁵.

En 2005, l'objectif de réduction de la durée de vie moyenne de la dette n'a pas été atteint : 6 ans et 267 jours contre un objectif de 5 ans et 300 jours.

Pour l'AFT, la gestion de la durée de vie moyenne s'entendrait comme une action inscrite dans la durée, faisant alterner des phases de réduction active et des phases de pause. Il s'ensuit que, en phase « active », l'objectif peut se formuler en termes de réduction à atteindre à partir de la situation de départ, plutôt que de durée moyenne optimale théorique.

En réalité, il s'agirait davantage d'« optimiser la durée de vie de la dette » dans la mesure où un arbitrage intervient entre le gain en intérêts attendu d'une durée de vie plus faible et le risque de volatilité supplémentaire lié à cette réduction. Ce risque peut d'ailleurs venir, en cas de choc de taux, réduire les marges de manœuvre budgétaires, et l'arbitrage peut conduire soit à allonger, soit à réduire la durée de vie de la dette.

Comme l'avait rappelé la Cour dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances 2004, la politique d'émission à long terme, sans reprise du programme de contrats d'échange de taux, n'est pas cohérente avec le maintien d'une stratégie de réduction de la durée de vie de la dette.

L'objectif stratégique devrait être formulé plus clairement et, sans renoncer à suivre par ailleurs la durée de vie moyenne de la dette, assorti d'un indicateur qui illustre effectivement cet objectif.

- Objectif : « *améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations financières affectant le compte du Trésor* »

Cet objectif contribue indirectement au respect d'un autre objectif du programme qui vise à « limiter le solde du compte Etat à la Banque de France ». Il n'appelle pas d'observation. L'indicateur qui lui est associé

⁷⁵ Depuis 2000, l'AFT a développé un modèle économique qui permet d'arbitrer entre le gain attendu d'une durée de vie plus faible et le risque supplémentaire de variabilité de la charge de la dette sous réserve de l'activation du programme de swaps.

doit permettre de mesurer le taux de respect par les collectivités locales de leurs obligations de déclarer préalablement leurs opérations financières affectant le compte du Trésor. En 2005, son résultat est inférieur de 5 % à l'objectif fixé (95 %).

Or, l'absence d'information préalable par les collectivités locales sur leurs opérations financières affecte directement la gestion de la trésorerie de l'Etat⁷⁶ et, par voie de conséquence, le pilotage du solde du Trésor à la Banque de France en fin de journée, dont l'objectif est de le limiter à 100 M€. Le principe d'annonce préalable qui s'impose aux collectivités locales doit être respecté⁷⁷ et son extension aux autres correspondants du Trésor devrait être envisagée.

Il convient cependant de noter que la composante principale du tableau des flux de trésorerie qui est le niveau moyen de dépôts des comptes de correspondants n'est pas prise en compte, parce que non maîtrisable.

- Objectif : « *obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la survenance d'incidents* »

L'objectif est de soumettre les risques liés à l'exécution des opérations financières de l'Etat à un contrôle efficace qui corresponde aux normes des marchés. Il n'appelle pas d'observations. En revanche, les résultats de l'indicateur « *nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et trésorerie* »⁷⁸ ne sont pas tous conformes aux objectifs que s'était fixée l'AFT.

Ainsi le sous-indicateur « *incidents qui dégradent le niveau de compte à la Banque de France* » enregistre treize incidents alors que l'AFT visait une absence d'incidents. Les seuls incidents ayant dégradé de manière marginale le solde du compte à la Banque de France sont liés au règlement des appels de marge sur opérations de pensions et sur dérivés : trois absences de versement à bonne date, sept versements tardifs et trois erreurs dans les coordonnées de règlement. Ces incidents ont fait l'objet de versements compensatoires de la part des contreparties.

⁷⁶ En 2004, les flux des correspondants du Trésor représentaient environ 3,8 Md€ chaque jour à rapprocher de flux globaux quotidiens de l'ordre de 22,2 Md€. Les collectivités locales en représentaient environ 1,65 Md€.

⁷⁷ Le principe d'une information préalable a été consacré par l'article 117 de la loi de finances pour 2004 et le décret n°2004-660 du 5 juillet 2005.

⁷⁸ Cet indicateur est lui-même subdivisé en trois sous-indicateurs « incidents qui dégradent le niveau de compte à la Banque de France », « incidents qui ne dégradent pas ou qui peuvent même améliorer le solde à la Banque de France » et « incidents liés aux systèmes pris au sens large ».

S'agissant du troisième sous-indicateur, douze « incidents liés aux systèmes pris au sens large » sont enregistrés contre zéro prévu. Les incidents liés aux systèmes d'information concernent des situations où l'AFT n'a pas été en mesure, en deux occasions, d'accéder à ses applicatifs informatiques suite à des problèmes de réseaux du ministère des finances. La connexion avec EUROCLEAR a été interrompue une fois à la suite de problèmes techniques internes au ministère, et huit fois dans l'année l'AFT a connu des difficultés dans ses échanges avec la Banque de France. Le plus grave incident a eu lieu lors d'une séance d'adjudication qui a dû être retardée de 40 minutes en raison d'une impossibilité de connexion au système d'adjudication TELSAT.

Sur tous ces sujets techniques, l'AFT a engagé des travaux pour élever son niveau de sécurité et accroître son indépendance vis à vis de ses partenaires et prestataires.

b) Le programme Appels en garantie de l'Etat

Ce programme, qui représente 0,7 % du montant de la mission *Engagements financiers de l'Etat*, est organisé en cinq actions⁷⁹. Ses trois objectifs stratégiques⁸⁰ et ses cinq indicateurs de performance⁸¹ se rapportent à une seule des actions, « *Développement international de l'économie française* », qui représente environ 18 % des crédits du programme. Aucun objectif n'est attaché aux actions « *Financement des entreprises et industrie* » et « *Autres garanties*⁸² » qui représentent respectivement 23 % et 58 % du programme. Cette situation traduit l'hétérogénéité du programme et sa mauvaise construction et conduit à s'interroger sur le pilotage qui est assuré notamment sur ces deux actions.

⁷⁹ Agriculture et environnement, soutien au domaine social, logement, santé, financement des entreprises et industrie, développement international de l'économie française, autres garanties.

⁸⁰ Assurer l'équilibre à moyen terme des procédures publiques d'assurance-crédit, notamment en maintenant une dispersion suffisante des catégories des risques garantis, satisfaire la demande des entreprises en couverture de risque de change, sous la contrainte de la gestion à l'équilibre de la procédure, encourager les PME à prospecter les marchés extérieurs.

⁸¹ L'avant-projet annuel de performances joint au PLF 2005 comportait deux objectifs et indicateurs supplémentaires qui, selon les analyses convergentes des deux assemblées et de la Cour des comptes, n'étaient pas maîtrisables par le responsable de programme. Ils ont été supprimés du projet annuel de performances 2006.

⁸² Garanties dont bénéficient la caisse centrale de réassurance, prêts accordés par l'Agence française de développement, par la Banque européenne d'investissement.

Dans le programme *Appels en garantie de l'Etat*, la performance du gestionnaire est liée non pas à la dépense budgétaire annuelle mais à la qualité globale des engagements qui sont contractés au nom de l'Etat. Elle s'apprécie au travers de leurs effets incitatifs et de la limitation du risque qu'ils comportent pour les finances publiques.

Deux des trois objectifs stratégiques qui présentent des indicateurs de performance non satisfaisants ont été examinés :

- Objectif : « *satisfaire la demande des entreprises en couverture de risque de change* »

L'objectif visant à satisfaire la demande des entreprises en couverture de risque de change est exprimé par la « position nette réévaluée » de la Coface. Cet indicateur, qui mesure la performance des couvertures mises en place, est représenté par la valeur au coût du marché du portefeuille de risque de la Coface, c'est-à-dire l'écart entre les couvertures mises en place et les obligations de paiements.

Il s'agit d'un indicateur de moyens qui ne mesure pas l'objectif retenu de satisfaction de la demande des entreprises. En outre, il est dépourvu d'objectif chiffré pour 2006. La Cour souscrit à la proposition du Sénat d'ajouter un indicateur qui mesurerait le nombre d'entreprises bénéficiaires de la couverture de change. Selon la DGTPE, 790 dossiers d'entreprises ont ainsi été couverts en 2005 pour un montant total de 2,6 Md€

- Objectif : « *encourager les PME à prospecter les marchés extérieurs* »

L'encouragement des PME à prospecter les marchés extérieurs était mesuré par le seul « effet de levier de l'assurance prospection », c'est-à-dire l'évaluation du volume d'exportations générées par le soutien à l'exportation (un euro d'indemnité devant générer au moins 20 euros d'exportations). Cet indicateur est désormais utilement complété par le « *taux de retour en fin de période de garantie* », prévu dans la convention financière entre l'Etat et la Coface.

Aucun de ces deux indicateurs n'a été renseigné pour 2005.

c) Le programme Epargne

Ce programme comporte les crédits d'intervention assurant le financement des primes d'épargne logement et de divers instruments de soutien au financement du logement. Organisé en deux actions⁸³, il représente 3 % du montant de la mission *Engagements financiers de l'Etat*. Les trois objectifs stratégiques⁸⁴ et les huit indicateurs de performance⁸⁵ du programme se rapportent en totalité aux deux actions.

La présentation du programme détaille 31 dépenses fiscales⁸⁶ dont l'objet principal contribue au programme. Celui-ci n'en propose pourtant aucune mesure de la performance⁸⁷.

Recommandation 25. *Mesurer la performance des principales dépenses fiscales qui contribuent au programme Epargne.*

La Cour a retenu l'examen de deux des trois objectifs stratégiques qui présentent des indicateurs de performance non satisfaisants et non renseignés.

- Objectif : « *favoriser l'accès des organismes de logement social à une ressource financière attractive* »

Cet objectif vise à s'assurer de l'accès privilégié des organismes de logement social à une ressource attractive. Deux indicateurs sont associés à cet objectif : le « *pourcentage des ressources des fonds d'épargne employé au financement du logement social* » et la « *marge moyenne des établissements de crédits sur les prêts locatifs sociaux (PLS)* ». Aucun d'eux ne rend compte de l'attractivité de la ressource publique pour l'emprunteur. La Cour propose la mise au point d'un indicateur qui mesurerait la part des ressources sur « fonds d'épargne » dans le total des ressources des organismes de logement social.

⁸³ Epargne logement (99,26 %) et instruments de financement du logement (0,75 %).

⁸⁴ Favoriser l'accès des organismes de logement social à une ressource financière attractive, optimiser les conditions de financement de l'accession à la propriété, Veiller à l'équilibre financier des dispositifs d'épargne réglementée.

⁸⁵ L'avant-projet annuel de performances joint au PLF 2005 comportait deux objectifs et indicateurs supplémentaires qui, selon les analyses convergentes des deux assemblées parlementaires et de la Cour, n'étaient pas maîtrisables par le responsable de programme. Ils ont été supprimés du projet annuel de performances 2006.

⁸⁶ Page 77 de l'annexe au PLF 2006 consacrée à la mission *Engagements financiers de l'Etat*.

⁸⁷ La question de l'évaluation de la performance des différents types de dépenses fiscales sera évoquée par ailleurs dans le rapport de la Cour sur la situation des finances publiques.

En outre, la Cour relève que l'indicateur « *pourcentage des ressources des fonds d'épargne employé au financement du logement social* » n'est pas renseigné en 2005.

- Objectif : « *optimiser les conditions de financement de l'accession à la propriété* »

L'objectif recherché est de faciliter l'accession à la propriété, de différentes manières : en incitant les ménages à un comportement d'épargne qui leur permette de constituer un apport personnel avant d'emprunter (PEL), en offrant à certains locataires de logement social la possibilité d'en devenir propriétaire (PSLA), ou en octroyant à des ménages sous certaines conditions de ressources, des prêts à l'accession sociale qui leur permettent de réaliser un investissement sans apport personnel (PAS).

Un nouvel indicateur « *taux de transformation des dépôts d'épargne logement en prêts* » a été élaboré dans le projet annuel de performances 2006. Cependant, il a davantage vocation à mesurer l'efficacité de la politique d'épargne logement conduite par le gouvernement que l'action entreprise par le responsable du programme.

De surcroît, cet indicateur, non renseigné en 2005, est dépourvu de prévision en 2006 et de cible à plus long terme.

d) Programme Majorations de rentes

La participation de l'Etat aux majorations de rentes est un dispositif fermé depuis 1993. Le service des majorations légales de rentes viagères devrait s'éteindre progressivement au cours de vingt prochaines années. Plus aucune stratégie de politique publique n'est donc associée à ce programme pour lequel son responsable n'a pas jugé pertinent, à juste titre, de déterminer des objectifs et des indicateurs de performance.

4 - La nouvelle gestion budgétaire

Les programmes de la mission *Engagements financiers de l'Etat* présentent trois caractéristiques principales, qui sont de nature à en faciliter le pilotage :

- chacun est doté de crédits homogènes appartenant à une même catégorie (titres 2, 4 ou 6), ce qui exclut toute fongibilité ;
- les responsables des programmes et des unités opérationnelles chargées de les mettre en œuvre appartiennent tous à l'administration centrale ;

- la dépense est exécutée par le même comptable public.

Dans la gestion quotidienne, la structuration en budgets opérationnels de programme et en unités opérationnelles ne constitue pas un bouleversement, mais a sans doute l'avantage de formaliser dans un cadre explicite et transparent, vis-à-vis du Parlement, les engagements de l'Etat. Au-delà, cette évolution pourrait clarifier les responsabilités et rôles des acteurs des programmes.

En outre, dans l'exercice de la justification au premier euro, les gestionnaires ont été conduits à mettre en place des systèmes plus fins de prévision des dépenses et à revoir certaines des imputations qui paraissaient inadaptées.

Parmi les programmes de la mission *Engagements financiers de l'Etat*, le changement majeur concerne la gestion du programme *Charge de la dette et trésorerie de l'Etat*⁸⁸. La LOLF⁸⁹ a en effet institué le principe d'un compte de commerce qui retranscrit en dépenses et en recettes les charges et les produits résultant des opérations relatives à la dette. Cette évolution est conforme au souhait exprimé alors par la Cour.

La première section⁹⁰ de ce compte de commerce retrace les opérations relatives à la dette primaire et à la gestion active de la trésorerie et la seconde section décrit les opérations de gestion active de la dette réalisées au moyen d'instruments financiers à terme.

Le solde de la première section est financé par une subvention d'équilibre du budget général. La charge de la dette et de la trésorerie, nette des recettes liées à la dette et à la trésorerie, apparaîtra directement sur le budget général, ce qui n'était pas le cas antérieurement.

La seconde section⁹¹ fait l'objet d'un découvert limitatif dont le montant est fixé en loi de finances pour permettre la réalisation des opérations de swaps dont le solde vient directement impacter le résultat budgétaire.

⁸⁸ La loi de finances rectificatives du 30 décembre 2000 avait créé un compte de commerce n°904-22 « Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'Etat » qui retraçait uniquement les flux de recettes et de dépenses résultant des opérations de swaps de taux d'intérêt entre l'Etat et ses contreparties.

⁸⁹ Le compte de commerce a effectivement été organisé par la loi de finances rectificatives du 30 décembre 2004 (article 113).

⁹⁰ « Gestion primaire de la dette »

⁹¹ « Gestion active de la dette »

C - Mission Pensions

La création du compte d'affectation spéciale et de la mission Pensions répond à une préoccupation de la Cour. Cette mission doit permettre de connaître l'ensemble des charges de pensions supportées par l'Etat. Elle doit également être l'occasion, même si les coûts de personnel ne peuvent être inclus dans le compte d'affectation spéciale, de mesurer les coûts de gestion des pensions.

1 - La mission Pensions retrace les crédits du nouveau compte d'affectation spéciale

La LOLF a prévu (article 21-1) que les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires payés directement par l'Etat sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale (CAS). Ce compte a été créé à compter du 1^{er} janvier 2006 et baptisé « Pensions », par la loi de finances pour 2006 (article 51). La création de la mission Pensions est la conséquence de la création du compte d'affectation spéciale éponyme. En effet, tout compte d'affectation spéciale constitue une mission (article 20 de la LOLF).

En avril 2003, dans son rapport public particulier relatif aux pensions des fonctionnaires civils de l'Etat, la Cour considérait que la mise en place, à compter du budget 2006, d'un CAS Pensions, créerait les conditions pour parvenir à la transparence qu'exigent tant le poids financier du régime de retraite des fonctionnaires que la nécessité de pouvoir situer ce régime au sein de l'ensemble des composantes du système de retraites. Elle ne peut que se réjouir de la création effective du CAS dont le périmètre englobe la totalité des pensions versées directement par l'Etat.

L'architecture de la mission est le décalque de celle du CAS. Aux trois sections de ce compte correspondent les trois programmes de la mission : *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité*, *Ouvriers des établissements industriels de l'Etat*, et *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions*.

2 - La démarche de performance est nécessairement limitée

La mission est moins le support d'une politique publique définie que le cadre budgétaire destiné à retracer de façon exhaustive et transparente, les charges et ressources des régimes de retraite des fonctionnaires et assimilés. Il en résulte que les caractéristiques et les étapes de la démarche de performance, conçue pour rendre compte des résultats des politiques publiques, ne sont pas toutes transposables à la mission. En particulier, l'influence des responsables de programme sur les performances de ces programmes ne peut être que des plus limitées⁹².

Quant au contenu de la démarche elle-même, il s'appauvrit progressivement quand on passe du premier programme au deuxième, puis du deuxième au troisième. Le projet annuel de performances (PAP) du programme *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* est complet : il comporte des enjeux stratégiques, des objectifs et des indicateurs. Les enjeux du programme *Ouvriers des établissements industriels de l'Etat* n'apparaissent pas clairement dans sa présentation mais le programme dispose d'objectifs et d'indicateurs. Le programme *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* est dénué de toute stratégie. Deux seulement de ses actions, sur les sept qu'il comporte, bénéficient, par ricochets, d'un objectif et de trois indicateurs du programme budgétaire qui les alimente en ressources (il s'agit du programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* de la mission *Anciens combattants, mémoire et lien avec la nation*).

Au total, douze indicateurs sont associés aux trois programmes de la mission. Deux d'entre eux sont dépourvus de valeur cible, et trois ne sont pas du tout renseignés.

Toutefois, des trois programmes, c'est le programme *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* qui concentre l'essentiel des enjeux financiers de la mission (40 sur 45 Md€). Or, les trois indicateurs de ce programme sont renseignés et disposent d'une valeur-cible.

⁹² Le chef du service des pensions est responsable du premier et du troisième programmes ; il n'y a pas de responsable désigné dans le projet annuel de performances pour le deuxième (*Ouvriers des établissements industriels de l'Etat*)

3 - La mesure de la performance du programme Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité

La véritable stratégie du programme *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* est d'ordre budgétaire. Dès lors qu'il s'agissait de faire la lumière dans un domaine qui était d'une rare opacité, la création du CAS était à elle seule l'objectif stratégique, et son existence l'indicateur par excellence.

Trois objectifs stratégiques sont néanmoins annoncés dans le PAP :

- optimiser la prévision des dépenses de pension ;
- maîtriser le coût de la gestion du régime des pensions civiles et militaires de retraite ;
- maîtriser le besoin de financement du programme.

Le premier objectif n'est explicitement assorti d'aucun indicateur. Mais le seul indicateur possible est celui qui mesure l'écart entre la prévision et l'exécution. C'est d'ailleurs cet indicateur qui est expressément associé, dans le programme *Ouvriers des établissements industriels de l'Etat*, à un objectif similaire.

Le deuxième objectif est un objectif d'efficacité de la gestion. Un indicateur lui est associé : le coût unitaire d'une primo-liquidation. C'est un bon indicateur qui se prête à des comparaisons dans le temps et entre régimes.

Le troisième objectif est un objectif d'efficacité socio-économique. Il répond à l'obligation d'équilibrer les charges du programme au moyen d'une contribution de l'Etat-employeur dont le taux est fixé par décret et qui est supportée par chaque programme budgétaire qui emploie des fonctionnaires. Cet objectif est assorti de deux indicateurs qui mesurent les effets de la réforme des retraites sur le comportement des fonctionnaires « *âge moyen à la date de radiation des cadres* » et « *durée moyenne de cotisation* ». Le besoin de financement du programme et le taux qui en découle de la contribution employeur-Etat, dépendent de l'évolution de ces deux indicateurs. Il est souhaitable qu'à l'avenir ces deux indicateurs soient dédoublés pour distinguer les fonctionnaires civils et les fonctionnaires militaires.

Recommandation 26. *Dédoubler les deux indicateurs qui mesurent les effets de la réforme des retraites sur le comportement des fonctionnaires, âge moyen à la date de radiation des cadres et durée moyenne de cotisation, pour distinguer les fonctionnaires civils et les fonctionnaires militaires. Harmoniser les indicateurs entre les deux premiers programmes*

II - Les attributions régaliennes

A - Mission Administration générale et territoriale de l'Etat

Cette mission est dominée par le programme Administration territoriale, qui compte plus de 30 000 emplois et représente 72 % des crédits de la mission.

Le ministère de l'intérieur a été le premier à expérimenter à grande échelle la globalisation des crédits, à partir de 2000. En revanche, les indicateurs suivis depuis longtemps par les préfetures sont d'une logique différente de ceux requis pour la mesure de la performance, ce qui a sans doute freiné la mise en place des nouveaux outils.

La mission *Administration générale et territoriale de l'Etat* (2 213 M€ de crédits de paiement en LFI 2006), qui relève du ministre de *l'intérieur et de l'aménagement du territoire*, est composée de trois programmes d'importance financière très différente :

- le programme *Administration territoriale* (30 384 emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT) dans le PLF 2006) recouvre l'ensemble des missions des préfetures. Ses crédits représentent, en 2006, 72 % des crédits de la mission ;

- le programme *Vie politique, culturelle et associative* (1 495 ETPT) est formé de cinq actions ayant peu de rapports entre elles : financement des partis, organisation des élections, commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques, cultes et enfin, vie associative et soutien. Ses crédits représentent, en 2006, 7 % des crédits de la mission mais cette proportion varie chaque année en fonction de l'organisation ou non d'élections ;

- le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (3 638 ETPT), comprend les fonctions d'état-major et de gestion des moyens qui concourent à la réalisation des objectifs des autres programmes pilotés par le ministère. Ses crédits représentent, en 2006, 21 % des crédits de la mission.

Cette architecture traduit l'organisation existante qui est très hétérogène. C'est pourquoi, le responsable unique des trois programmes, le secrétaire général, devra les mettre en cohérence avec la stratégie ministérielle.

1 - Le programme Administration territoriale

a) L'expérience de globalisation des crédits a préparé les préfetures aux nouvelles modalités de la gestion publique

Après avoir été expérimentée depuis 2000, la globalisation des crédits a été généralisée en 2004. Les objectifs de la globalisation se sont inscrits dans une démarche de contractualisation « objectifs-moyens-résultats », en contrepartie d'une plus grande souplesse dans l'emploi des crédits et la gestion des effectifs. Aussi, les préfetures ont-elles été préparées à la réforme budgétaire :

- par la responsabilisation du préfet, qui avait la possibilité d'assurer une meilleure adéquation entre les moyens et les missions, en particulier grâce au développement du dialogue social et à la réorganisation des structures de gestion ;
- par l'institution d'un dialogue de gestion entre l'administration centrale et les préfetures ;
- par l'instauration d'un contrôle de gestion, harmonisé entre les préfetures avec des résultats accessibles à l'ensemble des responsables permettant d'opérer des comparaisons.

D'une manière générale, pour l'ensemble des préfetures, les marges dégagées en fin d'année ont permis notamment d'effectuer des abondements indemnitaires en tenant compte de la performance d'équipe. En 2004, ces marges se sont élevées à 14 M€ soit 1,6 % des crédits de rémunération. Pour 2005, la prévision s'établit à environ 13 M€ dont une partie (8 M€) a servi à financer des mesures salariales nationales.

b) Compte tenu de la multiplicité des BOP, le dialogue de gestion est essentiel

Les crédits du programme sont répartis entre un BOP national et 102 BOP départementaux soit un par préfeture. Il serait sans doute préférable de situer les BOP au niveau régional, véritable niveau stratégique des politiques publiques.

Le BOP départemental est plus un « budget support » qu'une enveloppe de crédits d'intervention de politiques publiques et, par ailleurs, dans d'assez nombreux départements, le montant du budget n'est pas assez important pour pouvoir faire jouer la fongibilité des crédits.

Au demeurant, dans les BOP départementaux, il est possible - à titre exceptionnel - de transférer des crédits de fonctionnement vers des crédits de personnel, le respect de l'asymétrie étant contrôlé au niveau du programme par les services centraux de la direction de la modernisation

de l'administration territoriale (DMAT). A l'instar de ce qui se pratique depuis deux ans, lorsqu'une préfecture voudra procéder à une telle opération, elle devra obtenir une autorisation préalable de la DMAT.

La multiplicité des BOP pourrait aussi induire des difficultés de suivi. Pour y pallier, une nouvelle charte de gestion définit les éléments de pilotage et de dialogue de gestion entre les structures.

c) La mesure de la performance doit être adaptée aux exigences de la LOLF

Les objectifs et indicateurs relatifs à l'activité des préfectures existent de longue date. De nombreux outils informatiques produisent des indicateurs sur des bases solides et éprouvées.

Néanmoins, ce foisonnement d'indicateurs, qui se rapportent principalement aux caractéristiques socio-économiques du département et à l'activité des préfectures, a limité une réflexion propre aux indicateurs de performance introduits par la LOLF, qui obéissent à de nouvelles logiques. En l'occurrence, dans le projet annuel de performances (PAP), si la répartition entre les différents types d'indicateurs (socio-économique, qualité de service et efficacité de la gestion) est équilibrée, la présentation qui en est faite ne permet pas d'identifier les priorités du programme. De plus, de nombreux indicateurs ne sont pas renseignés, ce qui est regrettable.

d) A l'échelon déconcentré, le rôle budgétaire du préfet est renforcé

Est également particulièrement regrettable, l'absence d'objectif pour l'action « *Pilotage territorial des politiques gouvernementales* » qui permettrait de mesurer la performance des préfectures dans leur nouvelle mission budgétaire. En effet, conformément aux termes du décret du 29 avril 2004, le préfet intervient dans l'élaboration des BOP des services déconcentrés de son territoire par un avis sur le projet de budget, la délégation de signature et le suivi de la performance. L'article 22 du décret précité l'institue « *garant de la mesure des résultats obtenus* ».

Compte tenu de la multiplicité des BOP et des unités opérationnelles (UO) qui dépendent de ses attributions, il revient au préfet d'établir ses priorités notamment par le suivi plus particulier des BOP « à enjeux » et par la mise en cohérence de ces derniers avec les objectifs définis par les plans d'action stratégique de l'Etat (PASER et PASSED).

2 - Le programme Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur

a) Un programme de faible ampleur financière constitué par défaut et fragilisé par le rattachement des crédits de contentieux

Après l'affectation des crédits à l'ensemble des programmes opérationnels du ministère, le programme de soutien, renommé à la demande de la direction de la réforme budgétaire (DRB) *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (CPPI), réunit le solde des crédits de la mission. Le découpage en actions reproduit la juxtaposition des structures administratives existantes, lesquelles remplissent des fonctions de soutien différentes.

Il s'agit d'un programme fragilisé par le rattachement des crédits de contentieux gérés par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ). Celle-ci traite les dossiers et alloue aux services déconcentrés les crédits pour leur règlement. Ces crédits - jusqu'à présent évaluatifs - sont traditionnellement inférieurs aux besoins. Ainsi, en 2005, la dépense s'est élevée à 136,6 M€ soit un dépassement de près de 57 M€ par rapport aux crédits ouverts (39 M€ de dépassement en 2004).

Il résulte de la LOLF que les crédits du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* ont un caractère limitatif, le respect des prévisions budgétaires risque d'être difficile à assurer. Il est d'autant plus difficile qu'il s'agit de dépenses à 90 % déconcentrées. C'est ainsi le cas des indemnités versées par l'Etat aux bailleurs, lorsqu'il leur refuse le concours de la force publique pour expulser des locataires. Les dépenses à ce titre représentent environ 85 % du contentieux.

b) La gestion du programme gagnerait à être simplifiée

Le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* se compose de trois BOP (un pour les ministres, un pour la DLPAJ, le dernier pour le secrétariat général). Chacun de ces BOP a une déclinaison différente en unités opérationnelles (UO).

Dans cette carte complexe, les UO ne sont pas de même nature ni de même importance. Ainsi, une UO spécifique devrait permettre à l'inspection générale de l'administration (IGA) d'individualiser ses crédits, lesquels n'étaient pas suffisants pour justifier la création d'un BOP. Par ailleurs, certaines UO n'ont qu'une existence technique pour identifier les ordonnateurs secondaires (par exemple l'UO contentieux au sein de chaque préfecture). Enfin, certaines UO (gestion financière, ressources humaines) ont été dédoublées. La lecture de cette carte est difficile. Il serait nécessaire de la simplifier. La situation actuelle semble

répondre principalement à des considérations techniques : créations d'UO dans les services déconcentrés à seule fin de pallier les défauts du système d'information « NDL Palier 2006 », qui ne connaît ni les BOP ni les UO ; dédoublements d'UO pour permettre une ventilation fine à fin de comptabilité d'analyse des coûts.

L'organisation est d'autant plus complexe que le secrétaire général du ministère n'a pas autorité hiérarchique sur tous les gestionnaires de crédits du programme dont il est responsable (IGA, DLP AJ). En raison du nombre de ces gestionnaires au sein du programme et dans les directions « clientes » du ministère, les différentes responsabilités vont être clarifiées dans une charte de gestion. Ses effets réels devront être évalués.

c) Une insuffisance en contrôle de gestion pour mesurer la performance du pilotage

Il est difficile de mesurer la performance d'un programme de soutien : d'une part, les leviers d'actions sont répartis entre les services du programme et les services bénéficiaires qui n'en relèvent pas ; d'autre part, les crédits répartis entre différents programmes sont soumis à plusieurs arbitrages en matière de fongibilité. C'est pourquoi, les indicateurs de performance du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* portent quasi exclusivement sur la qualité de service rendu.

Il apparaît nécessaire de rendre compte davantage de la performance et notamment de l'efficacité de l'action menée. Ainsi, la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) a retenu un indicateur de respect des échéances de livraison des études et applications, dont la mesure tient compte de la répartition des responsabilités avec les directions bénéficiaires.

La direction des ressources humaines (DRH) a retenu des indicateurs qui traduisent la qualité de son activité de prestataire. Ces indicateurs ne portent que sur une partie de la gestion des ressources humaines. Ainsi, aucun indicateur ne porte sur la gestion des hauts fonctionnaires pourtant incluse dans le programme. Par ailleurs, la DRH devrait définir des indicateurs en lien avec l'évolution de sa mission vers le pilotage et la régulation entre les BOP ayant une marge de manœuvre en termes de fongibilité et les autres.

Au total, ce programme pâtit du retard accumulé dans la diffusion des pratiques de contrôle de gestion, qui faisaient l'objet d'un projet ambitieux pour 2005, dont les objectifs ont été réduits depuis. De ce fait, l'outil spécifique ARTEMIS n'est pas encore opérationnel et le tableau de bord du secrétaire général n'est encore qu'au stade de la validation.

B - Mission Sécurité civile

Cette mission dispose de moyens limités, mais s'appuie sur d'autres structures pour l'efficacité de son action (moyens des collectivités territoriales et autres moyens de l'Etat) : ses crédits ne représentent que 50 % des moyens recensés dans le document de politique transversale, qui, lui-même, ne recense pas tous les moyens consacrés à la prévention. Des progrès ont été accomplis dans la définition des objectifs et des indicateurs.

1 - La mission ne couvre qu'une partie de la politique publique de sécurité civile

La mission *Sécurité civile* est répartie en deux programmes. Le premier, *Intervention des services opérationnels*, concerne la mobilisation des moyens nationaux de sécurité et de défense civile destinés à protéger la population contre les feux de forêts ou en cas de catastrophes naturelles ou technologiques. Le second programme, *Coordination des moyens de secours*, concerne la gestion des crises et le soutien des structures d'intervention.

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur est chef de file d'une politique transversale. Le document de politique transversale (DPT) met en perspective les actions qui contribuent à la prévention, la préparation des pouvoirs publics et la coordination des moyens de secours en incluant les crédits d'actions relevant de neuf autres programmes et permet le pilotage de la « performance ».

Ces deux présentations des crédits, mission et DPT, ne répondent ni aux mêmes objectifs ni aux mêmes préoccupations pour le législateur et le gouvernement.

La mission *Sécurité civile* se caractérise par le montant relativement faible des crédits qui y sont ouverts (moins de 500 M€ en 2006), ce qui limite les possibilités d'amendement parlementaire et les marges de fongibilité pour les responsables des programmes. La gestion des crises majeures peut, en outre, conduire à mobiliser exceptionnellement des moyens de l'Etat, en particulier du ministère de la défense, qui ne font pas partie de la mission. Elle repose par ailleurs largement sur les moyens des collectivités territoriales groupés dans des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

S'agissant du DPT, il ne retient que certaines actions de prévention. Ainsi, les actions dans le domaine de la sécurité des transports, parfois à l'origine de catastrophes majeures, ne sont pas mentionnées. De fait, il est souvent difficile et parfois impossible d'isoler au sein des politiques publiques les actions de prévention des autres. L'action de l'Etat pour assurer la sécurité des personnes et des biens vise à la fois à prévenir les risques majeurs, extrêmement divers, et à intervenir lorsqu'ils adviennent. L'articulation entre la prévention et la gestion des crises dépasse le périmètre de la seule mission *Sécurité civile*. Elle dépasse aussi le périmètre du DPT.

Les crédits de la mission *Sécurité civile* ne représentent que 50 % de l'ensemble des crédits concourant à la politique publique transversale de même intitulé.

2 - La démarche stratégique du ministère

La loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile fixe des perspectives stratégiques traduites, pour la plupart, dans les outils de mise en œuvre de la LOLF. Ainsi, un des axes de la loi précitée est la mobilisation de tous les moyens pour répondre aux différents périls, dont le financement par l'Etat de moyens aériens lourds. En réponse, des objectifs et indicateurs concernant l'optimisation des moyens aériens ont été fixés dans le programme *Interventions des services opérationnels*. En revanche, la loi comporte des innovations, aux incidences budgétaires non négligeables, concernant les sapeurs-pompiers (reconnaissance de la dangerosité du métier, renforcement de leur sécurité, fidélisation des volontaires) qui ne sont reprises que sous le prisme de l'indicateur relatif à l'accidentologie en service commandé, ce qui est insuffisant.

Les stratégies de performance des deux programmes paraissent conformes à la loi du 13 août 2004 et aux priorités affichées par le ministère mais se limitent à l'optimisation des moyens humains et matériels.

3 - La mesure des performances

La Cour constate que plusieurs objectifs et indicateurs de l'avant projet annuel de performances 2005 dont elle avait relevé les limites ou insuffisances ont fait l'objet de réexamen par le ministère. Ainsi, le projet annuel de performances 2006 traduit-il globalement mieux la mesure de l'efficacité des services même si des aménagements peuvent être encore opérés dans le programme *Coordination des moyens de secours*.

L'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP), créée par décret le 7 juin 2004 sous la forme d'un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur, contribue au programme *Coordination des moyens de secours* puisqu'elle est chargée de la formation de différents personnels, financée par une subvention pour charge de service public. Cependant, cet opérateur n'est doté ni d'objectifs, ni d'indicateurs de performance, ce qui rend difficile l'évaluation de son action.

C - Mission Action extérieure de l'Etat

L'action extérieure de l'Etat ne dispose pas de cadrage stratégique formalisé.

Elle n'est pas non plus aisément mesurable par des indicateurs chiffrés. Les outils de mesure de la performance ont été retravaillés, mais restent une approche très imparfaite des résultats de la politique publique concernée.

La mise en œuvre de la nouvelle gestion budgétaire a fait le choix de la centralisation, en ne dotant pas les ambassades de budgets opérationnels de programme, à la différence des autres administrations à réseau.

1 - L'architecture de la mission a été modifiée à l'initiative du Parlement

L'architecture budgétaire du ministère des *affaires étrangères* présentée au Parlement avec le projet de loi de finances 2006 est constituée de deux missions : une mission ministérielle *Action extérieure de l'Etat* et une mission interministérielle *Aide publique au développement*, comprenant un programme sous la responsabilité du ministère des *affaires étrangères* (MAE) et un sous la responsabilité du ministère chargé des *finances*.

La Cour avait critiqué dans son rapport sur l'exercice 2004 la distinction qu'elle juge artificielle entre l'action de l'Etat à l'étranger et l'aide publique au développement. Elle avait critiqué également les dimensions très modestes du programme *Rayonnement culturel et scientifique*. Elle avait relevé enfin que l'imputation de la subvention à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) au programme *Français à l'étranger et étrangers en France* était contradictoire avec le rattachement de cet organisme à la tutelle de la direction générale pour la coopération internationale et le développement (DGCID).

L'architecture des programmes a été modifiée à l'initiative du Parlement, qui a introduit deux modifications substantielles de la cartographie en programmes/actions.

- d'une part, le transfert de l'action « *Service public d'enseignement à l'étranger* »⁹³ du programme *Français à l'étranger et étrangers en France* vers le programme *Rayonnement culturel et scientifique* ; cette modification prend ainsi en compte l'observation faite par la Cour ;
- d'autre part, la création d'un quatrième programme *Audiovisuel extérieur* concentrant l'intégralité des subventions aux opérateurs audiovisuels des programmes *Rayonnement culturel et scientifique* et *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission *Aide publique au développement*, pour un montant global de 159,8 M€

Le plafond d'emplois du ministère et sa masse salariale restent fractionnés en quatre parties (pour cinq programmes), le programme *Audiovisuel extérieur* ne comportant ni effectifs, ni masse salariale.

Les poids budgétaires des quatre programmes de la mission *Action extérieure de l'Etat* sont très disparates : avec 1 421 M€ de crédits, le programme *Action de la France en Europe et dans le monde* représente environ 60 % des crédits de la mission (2,4 Md€). Par contre, les programmes *Audiovisuel extérieur* et *Français à l'étranger et étrangers en France* n'atteignent pas 300 M€

Le découpage en actions du programme *Action de la France en Europe et dans le monde* correspond en partie à l'organigramme des directions politiques du ministère, chaque direction importante disposant d'une action.

2 - La démarche stratégique est peu formalisée

Le ministère des *affaires étrangères* ne bénéficie ni de loi d'orientation, ni de loi de programme, ni en général de textes juridiques fondamentaux sur les perspectives stratégiques des politiques publiques auxquelles il contribue. Placée sous l'autorité du Président de la République, la politique étrangère de la France est conduite par le gouvernement. Les discours, tant en France, que dans les enceintes internationales telles les Nations Unies, du chef de l'Etat, du Premier ministre et du ministre des affaires étrangères façonnent donc cette politique au fur et à mesure des évolutions stratégiques internationales.

⁹³ Cette action intègre l'activité de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Les sessions parlementaires qui ont suivi l'adoption de la loi d'orientation sur les lois de finances, et notamment le « débat d'orientation budgétaire » de juin 2005, ont conduit à approfondir le principe d'une réflexion systématique en format interministériel.

En interne, les orientations stratégiques ministérielles sont arrêtées par la « direction collégiale », mise en place en 2004, qui réunit les responsables de programme sous la présidence du secrétaire général du ministère, et a notamment un rôle décisif dans la mise en œuvre de la LOLF (budget, gestion des ressources humaines, contrat de modernisation, etc.). Cependant, les réunions de la direction collégiale ont un caractère informel, leur périodicité n'est pas fixe et elles font l'objet de comptes-rendus à diffusion restreinte. Enfin, le ministère s'est depuis plusieurs années doté d'un Centre d'analyse et de prévision (CAP), rattaché au programme *Action de la France en Europe et dans le monde*, qui sert d'instance de réflexion et de prospective pour l'ensemble du ministère.

Un contrat de modernisation triennal entre le ministère des affaires étrangères et celui de l'économie, des finances et du budget a été signé le 18 avril 2006. Le Président de la République, par lettre du 10 mars 2004, avait en effet demandé au gouvernement qu'un tel contrat pluriannuel garantissant les ressources du département soit conclu. La stratégie ministérielle de réforme constitue l'ossature de ce contrat, qui repose autant sur les procédures (couverture du risque de change, garantie de financement budgétaire des engagements internationaux de la France, contributions obligatoires, montage d'opérations immobilières) que sur les moyens (économies structurelles). Les travaux relatifs à la mise en œuvre de la LOLF se sont également inspirés des grands axes de la stratégie ministérielle de réforme.

Le ministère a élaboré deux « documents de politique transversale » (DPT), dont un sur l'action extérieure de l'Etat, qui permet d'inscrire les stratégies ministérielles dans un cadre interministériel : une trentaine de programmes ont coopéré pour la mise en place de ce document, plus avancé dans l'harmonisation des démarches que les anciens « jaunes » budgétaires traditionnels. Cependant, la juxtaposition des deux documents (« jaune » et DPT), opérée par un article de la LFI 2006, nuit à la qualité et à la transparence de l'information et leur fusion paraît souhaitable.

3 - Le nombre d'objectifs et d'indicateurs de performance a été réduit

Des modifications sont intervenues sur tous les programmes, tenant compte des recommandations des rapports parlementaires, de la Cour des comptes et du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP). En outre, certains changements ont été inspirés par le travail interministériel pour la production du document de politique transversale. La logique retenue a été de parvenir à un équilibre entre les indicateurs socio-économiques, de qualité de services et d'efficacité au niveau de chaque programme. Les indicateurs d'efficacité demeurent cependant peu nombreux. Au total, le nombre des objectifs et indicateurs a été resserré.

Dans le programme *Action de la France en Europe et dans le monde*, l'ensemble des indicateurs du PLF 2006 a été chiffré, au moins pour la valeur prévisionnelle 2005 ; certains indicateurs ont été supprimés, comme la résonance de la politique française dans les médias étrangers ; cet indicateur pourrait cependant être affiné et réintroduit ultérieurement.

Dans le programme *Français à l'étranger et étrangers en France*, plusieurs indicateurs ont évolué, par exemple le calcul du délai de délivrance des prestations consulaires a été étendu aux visas et le coût moyen d'un élève de l'AEFE pour l'Etat a été décliné par catégorie d'élèves.

Dans le programme *Rayonnement culturel et scientifique*, deux indicateurs ont été améliorés : la prise en compte de la dimension économique du rayonnement culturel et de la satisfaction des publics cibles du programme (montant des ventes de programmes audiovisuels, de livres, de disques et de films français) et celle des capacités de cofinancement des services de coopération et d'action culturelle (nombre d'élèves réinscrits dans les sections scolaires bilingues, filières universitaires bilingues et établissements culturels).

La mission *Action extérieure de l'Etat* mentionne six opérateurs en annexe de son projet annuel de performances. Certains objectifs et indicateurs de performance reposent sur des données provenant des opérateurs. Les principaux opérateurs font l'objet d'une annexe au programme annuel de performance concerné. Les crédits qui leur sont alloués ont été inscrits en titre 3 sous la rubrique des « subventions pour charges de service public ».

Dans le cadre de la « stratégie ministérielle de réforme » du ministère et du contrat de modernisation avec le MINEFI, l'établissement de contrats d'objectifs et de moyens entre le MAE et ses principaux opérateurs fait partie des priorités pour la période 2006-2008. Cependant, aucun contrat n'a encore été passé.

4 - La nouvelle gestion budgétaire a dû être adaptée aux spécificités du ministère des affaires étrangères

a) Les ambassades gèrent des unités opérationnelles

Préparés dans le cadre d'une charte de gestion en cours de finalisation, les budgets opérationnels de programme ont dû être reconfigurés en fin d'année 2005 du fait des amendements parlementaires. Cependant, le nouveau programme *Audiovisuel extérieur* créé par le Parlement ne compte qu'un seul budget opérationnel de programme (BOP) et une seule unité opérationnelle (UO), et ne dispose pas de crédits déconcentrés.

Les BOP concernent la seule administration centrale. Les services déconcentrés du ministère ont été érigés en unités opérationnelles : l'ambassadeur est, à l'issue de la réforme comptable, ordonnateur secondaire, au même titre que les autres chefs de services déconcentrés de l'administration française. Cependant, il ne bénéficie pas du même niveau de déconcentration que ses confrères dans le cadre de la LOLF, puisque lui sont confiées des unités opérationnelles, soit la dernière strate de la nouvelle organisation budgétaire. Le ministère est en effet le seul ministère doté d'un réseau n'ayant pas fait le choix d'instituer des BOP déconcentrés.

Le ministère indique que les BOP n'auraient pu être créés que dans la vingtaine de pays dans lesquels il y a des trésoreries, et que les capacités techniques des applications informatiques du « Palier 2006 » ne permettaient pas de structurer les programmes en intégrant des BOP locaux.

Les ambassadeurs sont responsables de trois unités opérationnelles déconcentrées (à l'exception de la Chine et de la Nouvelle-Zélande qui bénéficient de quatre unités opérationnelles en raison de leurs spécificités géographiques).

En régime LOLF, les postes continueront à recevoir le même type de délégation de crédits à partir des programmes, sachant que les crédits de fonctionnement des postes sont issus de l'action soutien du programme *Action de la France en Europe et dans le monde* à l'exception des frais de représentation des chefs de service (conseillers culturels, consuls) et de certaines dépenses consulaires spécifiques (vignettes visas, passeports...).

Le dispositif mis en place ne modifie que marginalement les modes de gestion des postes. En particulier, le cloisonnement des crédits demeurera car il est directement lié à l'architecture en programmes de la mission : l'ambassadeur reçoit des crédits provenant de trois programmes, crédits non fongibles par définition. En outre, les contraintes budgétaires laissent très peu de place à la fongibilité.

b) La gestion des ressources humaines

Le ministère a fait les efforts nécessaires pour former ses personnels aux nouveaux concepts de la LOLF et à l'utilisation des outils qui y sont associés. Mais il a aussi agi pour adapter la gestion des ressources humaines à la problématique de la loi organique.

Le cadre budgétaire présente des caractéristiques particulières au ministère des affaires étrangères :

- la variation des taux de change, est la première cause de variation de la dépense de rémunération ;
- les catégories d'emploi sont communes à l'ensemble des programmes et génèrent une gestion des ressources humaines homogène pour l'ensemble du ministère.

L'application au ministère des affaires étrangères des principes de la LOLF (pilotage par la masse salariale et plafond d'autorisations d'emplois) a été complexe. Le ministère s'est heurté à des difficultés liées à la variété de ses catégories de personnels. Le décompte des personnels a fait l'objet d'itérations nombreuses avec la direction du budget. Les deux critères suivis par la direction du budget, lien juridique direct avec l'Etat et charge directe ou potentielle de la rémunération sur le budget de l'Etat, ont conduit à exclure du plafond d'emplois les agents de l'AEFE et de l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides), établissements sous tutelle du ministère, ainsi que les agents des associations subventionnées comme l'Association française d'action artistique – AFAA – l'Association pour le développement de la pensée française – ADPF – et le Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux – EGIDE).

S'agissant des établissements culturels dits « à autonomie financière » qui financent la rémunération de leurs agents grâce à des délégations de crédits du ministère des affaires étrangères, mais également par les profits qu'ils génèrent, leurs recrutés locaux seront mis provisoirement en marge du plafond d'emplois.

Au terme de cet exercice, qui aura duré deux ans, le plafond d'emplois de la mission *Action extérieure de l'Etat* s'établit, pour le PLF 2006, à 13 577 ETP-A⁹⁴ :

- 8 813 sur le programme *Action de la France en Europe et dans le monde* ;
- 1 359 sur le programme *Rayonnement culturel et scientifique* ;
- 3 405 sur le programme *Français à l'étranger et étrangers en France*.

Au total, l'effectif sous plafond inclut cinq catégories budgétaires au sens de la LOLF : les titulaires et contractuels à durée indéterminée, en distinguant administration centrale et réseau (ce qui exigera une attention particulière dans la codification des emplois lors des mutations), les militaires (dans un cadre qui pourrait être celui d'une convention de gestion), les contractuels à durée déterminée et les agents contractuels recrutés à l'étranger sur la base du droit local.

Le système d'information sur les ressources humaines (SIRH) du ministère est encore en cours de définition. Le ministère cherche également à se doter d'un infocentre, qui serait régulièrement mis à jour par les postes et les directions du ministère.

Une expérimentation a été conduite depuis 2003, d'abord dans cinq pays (Allemagne, Chine, Espagne, Italie, Royaume-Uni), puis, à partir de 2005, dans cinq pays supplémentaires (Albanie, Hongrie, Madagascar, Suisse, Tunisie), ainsi qu'à la représentation permanente auprès de l'ONU à New York. Cette dernière étape de l'expérimentation comprenait une globalisation des crédits, la possibilité d'appliquer la fongibilité asymétrique et une logique « pays » consistant à responsabiliser les ambassadeurs, désormais uniques interlocuteurs du ministère pour les crédits de leur pays de résidence.

Le bilan de l'expérimentation a mis en relief la nécessité, pour chaque responsable de programme, de disposer d'outils de gestion et de prévision des ressources humaines. Par ailleurs, l'expérience en matière d'arbitrage dans la répartition des ressources a été très limitée (transfert entre programmes de deux emplois en équivalent temps plein).

Les propositions des postes n'ont pas ou peu généré d'économies nettes en matière de masse salariale, pour deux raisons d'après le ministère : d'une part en raison des suppressions nettes d'effectifs décidées en loi de finances ; d'autre part, parce que les responsables considèrent que, dans les équipes expatriées, la force de travail humaine est perçue comme rare et indispensable, et non susceptible d'être réduite au bénéfice d'autres types de

⁹⁴ Equivalent temps plein en moyenne annuelle, hors suppressions d'emplois

dépenses, dont la pérennité n'est en aucune manière garantie. Par ailleurs, l'exécution a montré que la répartition prévisionnelle des crédits entre les chapitres expérimentaux ne correspondait pas à la réalité de l'affectation des personnels entre les programmes et des redéploiements ont dû être opérés pour mettre à niveau les crédits nécessaires aux liquidations de fin de gestion⁹⁵.

Au total, le bilan des expérimentations est mitigé. Elles ont notamment le mérite de démontrer les limites de la fongibilité asymétrique dans une organisation aussi complexe et éclatée que le ministère des affaires étrangères. L'expérimentation aura également servi de base à la réflexion sur la modernisation du dialogue budgétaire avec les postes, qui devrait s'orienter vers la mise en place d'un guichet unique par programme (hors personnels). Elle a également montré que la mise en place de nouveaux outils de gestion (système d'information des ressources humaines adossé à la paye) est indispensable et constitue un préalable à toute fongibilité des crédits en gestion. Les enseignements méthodologiques de cette étape de l'expérimentation ont été analysés en vue de l'extension de ce processus à l'ensemble du réseau.

5 - Le contrôle de gestion et l'analyse des coûts

La mise en place du contrôle de gestion est pilotée par la « mission ministérielle de contrôle de gestion » dans le cadre du « plan triennal de contrôle de gestion ». Elle a permis de produire les indicateurs des projets annuels de performance du département, qui sont intégrés dans les tableaux de bord des directeurs et chefs de service concernés. Pour les besoins du contrôle de gestion, une cartographie des métiers et des activités a été réalisée. Elle servira pour la sélection des indicateurs de contrôle de gestion et pour l'analyse des coûts par activité, en administration et dans le réseau des postes à l'étranger.

Le contrôle de gestion a été initié dans des postes pilotes depuis juin 2005 (Madrid, Barcelone, Pékin, Londres et Dakar). Cette phase de tests devrait permettre d'affiner les indicateurs et de valider les tableaux de bord opérationnels grâce à une application développée sur un tableur (Sigma).

Le développement du contrôle de gestion a été ralenti par les insuffisances des systèmes d'information. Par ailleurs, les chantiers décisionnels concernant India ne seront pas lancés avant l'été 2006, alors que les restitutions faites par India -DRB et Accord-1bis ne sont pas concluantes.

⁹⁵ Transferts de crédits opérés sur les chapitres expérimentaux (JO des 11 novembre et 16 décembre 2005).

Un « pôle analyse des coûts » a été constitué au sein de la mission ministérielle de contrôle de gestion. Ce pôle a associé à ses travaux le département comptable ministériel et la direction de la réforme budgétaire. Cependant, l'analyse des coûts des actions n'a été conduite à son terme, dans le cadre de la préparation du PLF 2006, que dans son aspect strictement budgétaire. L'examen du lien, des clés et des méthodes de répartition des fonctions support avec la comptabilité d'exercice devrait être effectué au cours de l'année 2006.

La partie « justification au premier euro » du projet annuel de performances contient les premières expérimentations en matière d'analyse des coûts. Y figurent ainsi le coût moyen d'un invité dans le cadre du programme de personnalités d'avenir, de suivi des journalistes étrangers, d'une réception à l'hôtel du ministre, d'une conférence internationale, ainsi que des stagiaires militaires à l'étranger.

Le rapport d'audit de l'analyse des coûts des actions, établi pour le CIAP à l'issue d'une enquête de l'inspection des affaires étrangères et de l'inspection générale des finances reconnaît la qualité du travail du ministère des affaires étrangères. Cependant, l'alimentation de la maquette, jusqu'à présent manuelle, devra être automatisée.

D - Programme Equipement des forces

La Cour a examiné deux des programmes de la mission *Défense* et la mission *Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation*.

Par rapport aux autres programmes de l'Etat, le programme Equipement des forces de la mission Défense présente deux spécificités fortes : sa direction est partagée entre deux acteurs – le chef d'état-major des armées et le délégué général pour l'armement (DGA) – et ses crédits sont quasi intégralement des crédits d'investissement. La Cour sera attentive à la qualité de la coordination que suppose ce co-pilotage.

En outre, elle observe que :

- ni le découpage en actions, ni la cartographie des BOP ne prennent en compte l'approche capacitaire⁹⁶ ;

- le tiers des crédits d'équipement de la loi de programmation militaire 2003-2008 a été intégré à deux autres programmes, ce qui suppose de mettre en place une démarche spécifique parallèle à la LOLF pour informer le Parlement et la Nation de son exécution, laquelle est d'ailleurs fonction de la capacité du ministère à consommer les reports de crédits ;

⁹⁶ Capacité des armées à répondre aux différentes situations de crise que la France peut avoir à affronter.

- les indicateurs retenus ne permettent pas d'avoir une approche qualitative de la défense au niveau de chaque programme d'armement ;

- les dépenses de personnel de la délégation générale pour l'armement (DGA) ont été regroupées dans un budget opérationnel de programme spécifique, ce qui rendra plus difficile la mise en œuvre effective de la fongibilité asymétrique dans le cadre du programme, et le calcul du coup complet des programmes d'armement ;

- à ce jour, le passage à la LOLF n'a pas entraîné de modification substantielle dans l'organisation du contrôle de gestion de la DGA, et il ne sera pas possible de procéder à une comptabilité d'analyse des coûts avant la mise en place de CHORUS en 2009.

1 - Le seul programme de l'Etat ayant deux responsables

En vertu de la charte de fonctionnement signée le 13 octobre 2005, ce programme est co-piloté par le chef d'état-major des armées (CEMA) et le délégué général pour l'armement (DGA). A ce titre :

- le CEMA est responsable de la préparation et de l'emploi des forces, de la cohérence capacitaire des opérations d'armement, des relations internationales militaires et de la définition du format d'ensemble des armées ;
- le DGA est responsable de la maîtrise d'ouvrage des opérations d'armement, de l'expertise technique et du maintien de la base industrielle et technologique de la défense.

Ce co-pilotage s'intègre dans un contexte de réforme du ministère de la défense, caractérisé notamment par le renforcement des pouvoirs du chef d'état-major des armées.

L'organisation du co-pilotage du programme

Le CEMA et le DGA sont assistés par le « sous-chef plans » de l'état-major des armées et le directeur des plans, du budget et de la gestion de la DGA. Ils disposent à cet effet :

- d'un comité de direction du programme (CODIR), coprésidé par le CEMA et le DGA, et composé d'un représentant de chaque chef d'état-major d'armée, de l'adjoint au délégué général pour l'armement, d'un représentant du SGA et des deux co-présidents du comité de pilotage du programme (COPIL, cf. infra) ; le CODIR co-dirige le programme ; il approuve les budgets opérationnels de programme (BOP) et fixe des objectifs de performance aux responsables de BOP, d'une part, et aux officiers de cohérence des programmes (OCP), d'autre part ; il vérifie que ces objectifs sont atteints ;

- d'un comité de pilotage du programme (COPIL), coprésidé par le sous-chef plans de l'EMA (SC-PL) et le directeur des plans, du budget et de la gestion (DPBG) ; il est composé de représentants des chefs d'état-major, de la DGA et de la direction des affaires financières, ainsi que des acteurs du programme autant que de besoin ; le COPIL instruit les dossiers nécessaires aux décisions du CODIR ; il inscrit l'activité des BOP dans une démarche pluriannuelle à moyen terme, cohérente avec les exercices de programmation, et dans une démarche à court terme, de préparation et d'exécution du budget.

Un secrétariat commun a été mis en place en septembre 2005. Ces travaux devraient être coordonnés avec ceux du Conseil des systèmes de forces, mis en place à la même date.

Dans la mesure où ce programme est, cas unique, co-piloté, sa bonne mise en œuvre impose une cohérence et une qualité de dialogue constantes entre la DGA et le CEMA, ainsi qu'une capacité à arbitrer entre les besoins des différents états-majors, auxquelles la Cour sera attentive.

a) L'architecture budgétaire a été développée en sous-actions

Lors de la présentation au Parlement du PLF 2005 en nomenclature LOLF, le niveau le plus fin de présentation des crédits était l'action. Le programme est, en effet, structuré en cinq actions. Les quatre premières correspondent à l'équipement des différentes composantes : interarmées, terrestre, maritime et aérienne. La cinquième regroupe les activités de la DGA en matière de préparation et de conduite des opérations d'armement, d'expertise technique, d'essais et de soutien y compris dans le domaine nucléaire (simulation, sécurité et matière). Elle retrace la maîtrise d'ouvrage des programmes et des opérations d'armement. Au total, les crédits de la mission s'élevaient dans le PLF 2006 à 10,6 Md€, répartis de manière relativement équilibrée entre les actions.

Cependant les cinq actions identifiées ne permettent pas d'améliorer la visibilité de la dépense ni de prendre en compte l'approche capacitaire. Pour mieux répondre aux attentes de la représentation nationale, les différentes actions du programme ont été subdivisées en 80 sous-actions dans le cadre du PLF 2006, qui permettent d'identifier les crédits des programmes et opérations d'armement utilisés directement au profit des forces (75 sous-actions), ainsi que les activités de la DGA liées à la préparation et à la conduite de ces programmes (cinq sous-actions).

Les 10,6 Md€ de crédits de paiement prévus par le PLF 2006 représentaient 29,4 % des crédits de paiement de la mission *Défense*. Les crédits du titre 2 « Dépenses de personnel » représentent 9,5 % des crédits totaux du programme, ceux du titre 3 « Dépenses de fonctionnement » 6,9 %, alors que ceux du titre 5 comptent pour 83,6 % du total. Les dépenses de personnel et de fonctionnement correspondent, pour l'essentiel, à ceux de la DGA.

Le programme *Equiperment des forces* est le premier programme d'investissement de l'Etat ; il rassemble les deux tiers des crédits d'investissement de l'ensemble de la mission *Défense* tels qu'ils ont été programmés par la loi de programmation militaire (LPM) 2003-2008.

En effet, les crédits de paiement de l'annuité 2005 résultant de cette loi ont été ventilés entre quatre programmes.

Tableau 4 : Répartition des crédits de paiement entre les programmes de la mission *Défense*

En M€

Total LFI 2005 ⁹⁷ (en M€)	Programmes			
	Environnement et prospective de la politique de défense	Equiperment des forces	Préparation et emploi des forces	Soutien de la politique de la défense
14 826,7	564,6	9 250,7	3 349,4	1 210,1

Source : LFI 2005

⁹⁷ Y compris 452 M€ répartis entre les programmes *Gendarmerie nationale* de la mission *Sécurité* et *Liens avec la Nation* de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*.

L'éclatement des crédits de la LPM 2003-2008 entre plusieurs programmes soulève deux questions :

- le suivi de l'agrégat « LPM » parallèlement aux procédures prévues par la LOLF, et la nécessité de l'élaboration du rapport annuel relatif à l'exécution de la LPM, lequel n'a plus été déposé à la représentation nationale depuis 2003 ; la Cour sera attentive à ce que celle-ci puisse disposer de toutes les informations nécessaires au suivi de la LPM en cours, selon le format qu'elle a voté en 2002 ;
- une éventuelle évolution du périmètre du programme *Equipement des forces* pour intégrer certains crédits de la LPM, qui ont été rattachés aux programmes *Environnement et prospective de la politique de défense* (crédits d'études) et *Préparation et emploi des forces* (crédits de maintien en condition opérationnelle des armées) dans le cadre du passage à la LOLF, au risque d'une moindre optimisation de la dépense et de la conduite amont et aval des programmes d'armement.

b) Les difficultés du passage à la gestion 2006

Plusieurs difficultés ont été observées pour l'ensemble des programmes du ministère comportant une partie des dépenses en capital de la LPM 2003-2008. Elles ont tenu :

- au respect de la norme de dépense fixée par le MINEFI sur la fin de gestion 2005, période la plus tendue pour assurer le mandatement des créances,
- au passage des systèmes informatiques en mode LOLF de manière fractionnée jusqu'en mars 2006 ;
- à la validation courant février 2006 des documents prévisionnels de gestion, impliquant une mise en place réduite de la LFI (25 % des autorisations d'engagement et 15 % des crédits de paiement) en début d'exécution.

En outre, l'inadéquation partielle de la nomenclature d'exécution du programme a ralenti le début de l'exécution. Cette nomenclature pourra être ajustée en 2007, au vu de l'exécution de la LFI 2006.

2 - La démarche stratégique du programme repose sur une série de documents hiérarchisés entre eux

La durée de vie particulièrement longue de la majorité des matériels militaires et la nécessité de ne connaître aucune rupture de capacité, impliquent, pour les responsables de programme, de disposer d'une vision d'ensemble des perspectives à moyen et long terme et d'une

approche pluriannuelle. Un processus précis permet d'éclairer les décisions capacitaires, en affinant progressivement les prévisions depuis la prospection à 30 ans jusqu'à la construction budgétaire annuelle de la loi de finances.

Le « plan prospectif à 30 ans » est un document de référence qui explore les besoins futurs de la défense et en déduit les orientations des études et recherches. A partir d'une réflexion stratégique et d'une analyse sur les risques et menaces à l'échéance considérée, cette démarche décrit le cadre opérationnel et technique des futurs programmes d'armement destinés à équiper les forces armées. Sans avoir un caractère normatif, les résultats obtenus structurent la réflexion du ministère de la défense sur la préparation de l'avenir, en intégrant les dimensions européenne et internationale. Ils sont également un instrument de dialogue avec les industriels de l'armement et avec les partenaires étrangers.

Le « modèle d'armée » correspond à un cadre général de grands objectifs et de moyens réalisables. Le modèle d'armée actuel (MA 2015) défini en 1996, déjà actualisé par différents conseils de défense (1998, 2000 et 2001), s'appuyait sur l'analyse stratégique du Livre Blanc⁹⁸. Il fixe le but à atteindre et est décliné au travers des différentes lois de programmation militaire.

Les « lois de programmation militaire » sont également l'occasion d'affiner les ressources et le référentiel physico-financier à mettre en œuvre sur la période concernée (6 ans) pour atteindre le modèle d'armée et de mettre à jour le besoin au regard de l'évolution du contexte géostratégique.

En amont de la préparation du PLF, la « version actualisée du référentiel » (VAR) permet chaque année de recalibrer le calendrier en fonction de l'exécution des annuités déjà écoulées de la LPM.

Le projet annuel de performances se réfère explicitement à la LPM, en indiquant que les finalités du programme recouvrent :

- pour les armées, la réalisation du plan d'équipements traduit dans la loi de programmation militaire à partir d'une analyse globale des capacités ;
- pour la DGA, la maîtrise d'ouvrage des opérations d'armement lui incombant.

⁹⁸ Livre blanc de sur la Défense, 1994

En outre, les choix faits pour la mise en œuvre de la LOLF traduisent directement certaines orientations fondamentales de la stratégie ministérielle de réforme comme le renforcement des pouvoirs du CEMA et la réforme de la DGA.

La difficulté que soulève le programme *Equiperment des forces* est donc moins un manque de définition stratégique, que la capacité à exécuter financièrement la stratégie telle qu'elle a été définie et contractualisée dans le cadre de la LPM 2003-2008.

En effet, selon les données disponibles, il manque actuellement en exécution budgétaire 3,6 Md€ - se décomposant en 1,6 Md€ de manque de ressources, 1,2 Md€ de dépenses étrangères à la LPM et 0,8 Md€ d'absorption du report de charge de la loi précédente -, soit 8 % des crédits de la LPM. Ce différentiel à mi-parcours pourrait être ramené à 1,6 Md€ si - dans l'hypothèse du respect de l'annuité LPM par les lois de finances initiales - le ministère de la défense était autorisé à consommer la totalité de ses reports (soit 2 Md€ fin 2005) avant la fin de l'actuelle LPM, ce qui n'est pas aujourd'hui garanti.

S'agissant des reports de crédits de paiement, le ministère a obtenu⁹⁹ que leur montant dépasse le plafond de 3 % fixé par l'article 15 de la LOLF. Toutefois, cette autorisation n'est valable que pour les crédits de paiement reportés de 2005 en 2006 ; elle ne garantit d'ailleurs en rien la capacité effective du ministère à consommer les crédits reportés.

S'agissant des reports des autorisations d'engagement, un différend oppose le ministère de la défense et celui des finances sur le caractère automatique ou non des reports d'autorisations d'engagement. L'enjeu pour le ministère de la défense est de 6 Md€

⁹⁹ Par l'article 72 de la LFI pour 2006 (pris en application de l'article 15-II-2 de la LOLF) : « Les reports de 2005 sur 2006 susceptibles d'être effectués à partir des chapitres mentionnés dans le tableau figurant ci-dessous ne pourront excéder le montant des dotations ouvertes sur ces mêmes chapitres par la loi no 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 majoré, s'il y a lieu, du montant des crédits ouverts par voie réglementaire. » Le tableau mentionné énumère les chapitres suivants du budget du ministère de la défense : 51-61 Espace. – Systèmes d'information et de communication ; 51-71 Forces nucléaires ; 52-81 Etudes ; 53-71 Equipements communs, interarmées et de la gendarmerie ; 53-81 Equipements des armées ; 54-41 Infrastructure ; 55-11 Soutien des forces ; 55-21 Entretien programmé des matériels ; 59-01 Programme « équipement des forces ». – Expérimentation par l'établissement technique de Bourges (ETBs) ; 66-50 Participation à des travaux d'équipement civil et subvention d'équipement social intéressant la collectivité militaire.

3 - La mesure des performances

Le programme *Equiperment des forces* est suivi à travers deux objectifs et neuf indicateurs qui n'ont pas été modifiés par rapport à l'avant PAP 2005.

Le premier objectif « *mettre à disposition les équipements des armées en maîtrisant les coûts et les délais* » concerne les programmes d'armement qui peuvent être rattachés à une fonction opérationnelle clairement identifiée. Quatre indicateurs associés à cet objectif reposent sur des moyennes de progression, de délais de réalisation et de devis de programmes choisis et agrégés.

Or, l'usage de pondérations, de moyennes ou de regroupements de données diverses a pour effet de rendre inexploitable les résultats affichés par les indicateurs. En effet, d'une part, aucun lien direct ne peut être établi entre les résultats de ces indicateurs et les déterminants de leur évolution, et, d'autre part, les anomalies qui pourraient être individuellement constatées sont lissées. Par conséquent, bien que la recherche d'une globalisation soit utile, seul un suivi par programme d'armement, accompagné de commentaires qualitatifs dans le rapport annuel de performance, permettrait véritablement de mesurer la performance du ministère dans la conduite de ces derniers. A tout le moins, il conviendra de détailler, dans les commentaires du rapport annuel de performance 2006, les opérations d'investissement ayant eu une incidence à la baisse par rapport aux objectifs fixés.

De même, les fiches de justification au premier euro qui accompagneront le PLF 2007 devront présenter toutes les informations détaillées pour chacune des opérations du programme (évolutions de la cible, des aspects techniques et industriels, du calendrier commandes-livraisons, des crédits alloués).

En outre, un indicateur de « *qualité de la dépense pour l'équipement des forces* » repose sur le calcul des intérêts moratoires versés. Des intérêts moratoires peuvent cependant être appliqués pour des raisons diverses, étrangères à l'action propre du responsable de programme. C'est un élément dont il faudra tenir compte pour évaluer la performance du responsable de programme.

Le deuxième objectif, « *mettre à disposition les autres équipements participant à la cohérence opérationnelle en maîtrisant les coûts et les délais* » comprend les autres opérations d'armement de moindre ampleur financière mais qui participent à la cohérence opérationnelle de l'ensemble. Quatre indicateurs mesurent, pour chaque composante des armées, un « *indice de réalisation des besoins* » pour ces catégories d'équipements.

Cependant, dans la construction de ces « indices », seules les autorisations d'engagement, et non les crédits de paiement sont pris en compte et les réalisations sont comparées aux projets inscrits au PLF. Par conséquent, le résultat de l'indicateur pourrait être satisfaisant, alors que les besoins ne sont pas satisfaits. Cette limite réduit la pertinence de l'indicateur.

Au total, les neuf indicateurs choisis permettent davantage de mesurer l'efficacité « administrative et technique » de la DGA et du CEMA qu'une réelle performance économique. L'efficacité opérationnelle des équipements mis à disposition des forces n'est pas mesurée par un indicateur de suivi spécifique, comme l'avait pourtant suggéré la Cour dans la note d'étape de 2005¹⁰⁰. En outre, la Cour ne peut que regretter, à nouveau, l'absence d'indicateurs d'efficacité.

4 - Les budgets opérationnels de programme isolent les dépenses de fonctionnement des autres dépenses

Le découpage en 14 budgets opérationnels de programme a été effectué de manière à distinguer les crédits liés au fonctionnement des services (4 BOP spécifiques) de ceux destinés aux acquisitions de matériels de défense (10 BOP). Les crédits de dépenses de personnel sont ainsi isolés dans les BOP spécifiques. Le BOP spécifique DGA regroupe à lui seul 87,5 % des dépenses du titre 2 du programme. La structure des unités opérationnelles est calquée sur celle du ministère.

La Cour regrette que le CEMA et le DGA n'aient pas été en mesure de répartir les personnels concernés dans les différents BOP de programmes d'armement. Les difficultés liées au caractère polyvalent des personnels et les limites inhérentes aux outils d'analyse des coûts existants ne devraient pas empêcher cette répartition.

Si la cartographie des BOP ne reproduit pas la structure des services de programme de la DGA, à l'inverse la structuration administrative de la DGA pourrait avoir vocation à se calquer sur celle des BOP.

Plusieurs BOP ont le même responsable. Il conviendra à l'avenir de clarifier la situation des responsables de plusieurs BOP et d'envisager de ne placer sous l'autorité d'un responsable qu'un seul BOP au lieu de plusieurs.

¹⁰⁰ En 2005, la Cour avait établi pour le Parlement en février des notes d'étape, avant le rapport sur l'exécution qu'elle a publié en juin 2005.

a) La gestion des ressources humaines reste inchangée

A ce jour, le passage à la LOLF n'a pas de réel impact dans la gestion des ressources humaines du programme. Le responsable du BOP spécifique DGA, qui est le directeur financier de la DGA, considère que la gestion des ressources humaines relève d'abord des décisions individuelles prises, selon le niveau hiérarchique des personnels, par le directeur des ressources humaines ou le DGA, que sa mise en œuvre revient à la direction des ressources humaines, et que le BOP spécifique n'est qu'une entité de suivi et de gestion budgétaire.

Au niveau ministériel, la direction de la fonction militaire et du personnel civil (DFP), en tant que direction des ressources humaines du ministère, est chargée d'élaborer un référentiel ministériel des emplois (REDEF) avec la contribution des armées, directions et services. La mise en place de nouveaux outils de restitution relatifs aux effectifs et à la masse salariale devrait également renforcer les moyens de prévision. La consolidation et l'adaptation du dispositif ainsi mis en place se fera progressivement au cours des deux années à venir.

La Cour attend que la mise à disposition d'outils performants de suivi et de prévision de la masse salariale permette la mise en œuvre d'une réelle déconcentration des choix de gestion des ressources humaines au niveau opérationnel. Les directions centrales pourraient alors se positionner en prestataires de service.

5 - Le contrôle de gestion et l'analyse des coûts

Un contrôle de gestion transverse existait à la DGA avant la mise en œuvre de la LOLF. Par conséquent, les outils de contrôle de gestion du programme s'appuient sur l'expérience acquise des réseaux de contrôleurs de gestion tant de la DGA que de l'EMA. A ce jour, le passage à la LOLF n'a pas entraîné de modification dans l'organisation du contrôle de gestion. Il conviendra notamment de préciser la façon dont celui-ci pourra permettre, d'une part de renseigner les indicateurs qui figurent dans le projet annuel de performances, d'autre part de mesurer la capacité des responsables de programme à atteindre leurs objectifs.

Le ministère souligne la quasi-impossibilité de procéder à une analyse de coûts effective avant la mise en place de CHORUS, laquelle n'interviendra pas avant 2009.

E - Programme Environnement et prospective de la politique de défense

Ce programme est à la fois le plus réduit des quatre programmes de la mission Défense et le plus composite. Sa structure interne manque de cohérence.

Il rassemble des activités de natures très différentes : organismes de renseignement, études conjointes en amont des programmes d'armement, soutien aux exportations, préparation des dossiers d'investissement dans les secteurs de défense, contrôle des transferts de matériels sensibles, études sur l'environnement international et participation aux activités du ministère de la défense dans les activités internationales.

Une évolution de la structure du programme, tenant compte de la spécificité propre à chacun de ces domaines, doit être encouragée.

Modeste en termes financiers (1 643 M€ sur 36,1 Md€ pour la mission *Défense*, soit 4,6 %), ce programme n'en comporte pas moins des actions particulièrement sensibles ou stratégiques.

Il est placé sous la responsabilité du directeur des affaires stratégiques (DAS). Toutefois, en raison de l'hétérogénéité des activités et services réunis au sein du programme, le DAS ne possède d'autorité de gestion directe que sur une fraction du programme, celle dont paradoxalement le poids budgétaire est le plus limité. C'est en particulier le cas de l'« analyse stratégique », la seule action de ce programme pour laquelle les personnels sont placés en position de participation interne, c'est-à-dire restent rattachés à leur armée ou administration d'origine. La majorité des crédits concernant les autres actions s'effectue soit en pilotage entre l'état-major des armées et la délégation générale pour l'armement, avec participation de la DAS¹⁰¹, soit en gestion quasi autonome (DGSE¹⁰² et DPSD¹⁰³).

Afin de marquer la spécificité des politiques réunies au sein de ce programme, il incombe au directeur de la DAS de présenter à l'arbitrage les emplois et crédits qui y sont rattachés, de veiller à la déclinaison de sa stratégie au niveau des actions et sous-actions et d'en assurer la cohérence dans la durée. Une cellule LOLF est placée auprès du responsable du programme.

¹⁰¹ Délégation aux affaires stratégiques.

¹⁰² Direction générale de la sécurité extérieure.

¹⁰³ Direction de la protection et de la sécurité de défense.

La Cour, constatant cette situation particulière, reconnue par le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) et en comprenant les motivations, n'en recommande pas moins une réflexion sur des évolutions ultérieures de la structure du programme, qui aboutiraient, conformément à la logique de la LOLF, à mieux faire coïncider les responsabilités du pilotage du programme et celles de sa gestion.

1 - Les actions du programme suivent pour l'essentiel les structures administratives

Au sein du programme, qui comporte six actions très inégalement dotées, l'action « *Maintien des capacités technologiques et industrielles* », qui concerne les études de la DGA, compte à elle seule pour plus de la moitié des crédits du programme (59,4 %). Cette proportion monte à 62,9 % si l'on y ajoute les actions « *Prospective des système de forces* » et « *Soutien aux exportations* » qui participent également des activités de la DGA. L'action « *Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France* », qui regroupe à la fois les crédits de la DGSE et ceux de la direction de la protection et de la sécurité de défense, occupe la deuxième place par ordre d'importance des crédits (30,2 %). Les actions « *Analyse stratégique* » et « *Diplomatie de défense* » ne représentent qu'un peu moins de 7 % de l'ensemble des crédits.

Compte tenu de la nature des activités couvertes, les dépenses de fonctionnement prédominent largement (près de 60 % du total).

Le périmètre des différentes actions a fait l'objet de compromis qui avaient le plus souvent pour objectif de ne pas remettre en cause des structures existantes. Les acteurs de la dépense n'ont pas changé : les unités opérationnelles centrales et locales correspondent respectivement aux services gestionnaires et aux ordonnateurs secondaires. De ce fait, le périmètre retenu peut ne recouvrir qu'une partie de l'objectif.

L'autonomie des services de renseignement et de protection de la sécurité (DGSE et DPSD) est consolidée, y compris au niveau de la gestion des personnels. L'action « *Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France* » (539 M€) a été partagée en deux sous-actions pour distinguer la DGSE et la DPSD, les BOP correspondants étant structurés autour des organisations existantes. La présence de ces services au sein d'une même action ne correspond pas à une identité d'objectifs mais à la possibilité de développement de synergies (formations communes, par exemple). On notera que, compte tenu de son rattachement actuel à l'état-major des armées, le renseignement militaire demeure au sein de la mission *Défense* et donc en dehors du périmètre du programme *Environnement et prospective de la politique de défense*.

Au sein de l'action « *Analyse stratégique* », les études à caractère politique susceptibles de contribuer à l'analyse de l'environnement stratégique sont financées à hauteur de 4,6 M€ en crédits de paiement pour 2006. Ce montant fait de la DAS, au niveau interministériel, un acteur important pour le financement des contrats de recherche au profit des centres universitaires et instituts dans le domaine de la sécurité internationale. La coordination entre la DAS et les autres apporteurs de contrats (ministère des *affaires étrangères*, CEA, ainsi que la nouvelle commission de prospective installée auprès du *Premier ministre*) dans ce domaine de la recherche stratégique, où la France souffre d'un retard notable par rapport à la Grande Bretagne et l'Allemagne, est en voie de renforcement.

Sur le plan des ressources humaines, la DAS ne dispose pas d'une gestion autonome mais d'agents civils et militaires (170). Ces personnels relèvent, sous le format LOLF, du programme *Soutien de la politique de la défense* dont le responsable est le secrétaire général pour l'administration. L'institution d'un BOP autonome pour la gestion des ressources humaines est considérée dans le cas de la DAS comme susceptible de constituer un facteur de rigidité : le nombre limité des effectifs et leur niveau élevé de recrutement est susceptible de faire varier trop brutalement, à l'occasion des relèves, l'enveloppe des rémunérations et charges sociales.

La Cour souligne, à partir de l'exemple de cette situation particulière, que l'établissement d'un lien, par ailleurs souhaitable, entre la gestion des ressources humaines et les activités poursuivies doit être apprécié de manière pragmatique, en tenant compte notamment de la dimension du BOP considéré.

L'action « *Maintien des capacités technologiques et industrielles* » a été divisée en quatre sous-actions pour identifier les « *études amont espace* », les « *études amont nucléaire* », les « *études amont autres* » et le « *soutien et autres études* ».

Les études de prospective des systèmes de forces (dites EOTO : « études à caractère opérationnel ou technico-opérationnel ») font l'objet d'une coordination institutionnelle entre la DGA et l'EMA.

Les 929 M€ de crédits de paiement au titre de cette action comprennent les études et les « subventions pour charge de service public » aux écoles d'ingénieurs¹⁰⁴ et à l'ONERA, disposant d'un contrat d'opérateurs de la part de la DGA au titre de leurs activités de recherche.

¹⁰⁴ Ecole polytechnique, Ecole supérieure d'aéronautique (SUPAERO), Ecole nationale supérieure d'études avancées (ENSTA), Ecole nationale supérieure d'ingénieurs de construction aéronautique (ENSICA), Ecole nationale supérieure des ingénieurs des études et techniques d'armement (ENSIETA)

Le Parlement a toutefois relevé qu'en termes de lisibilité budgétaire l'action « *Maintien des capacités technologiques et industrielles* » ne reflétait que partiellement l'effort consenti globalement puisque le périmètre du programme n'inclut ni les crédits de recherche du CEA, ni ceux du BCRD.

L'action « *Soutien aux exportations* » recouvre les actions de promotion des ventes d'armement développées par la direction du développement international de la DGA (accueil de stagiaires dans les écoles de la DGA, organisation de salons, visites etc.)

L'action « *Diplomatie de défense* » intéresse à la fois :

- l'activité de personnels dans les postes et missions françaises à l'étranger, chargés d'assurer des tâches de veille de l'environnement international, de coopération de défense ou de participation au contrôle des accords de maîtrise des armements ;
- la gestion des dossiers de demande d'exportation de matériels sensibles présentés à la Commission interministérielle d'étude des exportations de matériel de guerre » (CIEEMG).

2 - Les indicateurs de performance mesurent davantage l'activité que le résultat de la gestion

Aux six actions sont associés six objectifs et sept indicateurs.

La spécificité de certaines des actions ne permet pas un suivi cohérent des indicateurs. Ainsi, l'action « *Analyse stratégique* » du fait de la difficulté à mesurer l'efficacité d'un travail fondé sur la production de notes ou d'études et sur des contacts internationaux, ne comporte ni objectif ni activité. L'effort d'élaboration d'un indicateur adéquat doit être poursuivi.

De même, en raison de la confidentialité des services de renseignements, l'objectif et l'indicateur de l'action « *Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France* » envisagé par la DGSE a été abandonné.

Les indicateurs associés aux autres actions (« *prospective des systèmes de force* », « *maintien des capacités technologiques et industrielles* », « *soutien aux exportations et diplomatie de défense* ») ne recouvrent que partiellement les activités.

La Cour constate que, compte tenu du caractère des objectifs et activités de la plupart des actions du programme, les indicateurs retenus font, dans le meilleur des cas, prévaloir l'activité par rapport à l'efficience. Elle note toutefois que les services concernés suppléent à l'absence de

formules adaptées à la nature spécifique de leurs tâches et aux exigences de confidentialité par la fourniture de rapports d'activité soulignant les progrès réalisés pour atteindre les objectifs prioritaires qu'ils s'assignent dans le cadre du processus de la LOLF.

3 - L'analyse des coûts ne progressera pas avant 2009

Chaque responsable de programme dispose d'une cellule de contrôle de gestion qui existait déjà avant la mise en œuvre de la LOLF dans l'ensemble des états-majors, directions et services du ministère. Seul le périmètre d'action de ces cellules a évolué. Le responsable du programme *Environnement et prospective de la politique de défense* dispose donc d'une cellule de contrôle de gestion, dont les effectifs et les compétences ont été renforcés et qui suit désormais les travaux de l'ensemble des entités qui relèvent du programme en matière de performance.

Par ailleurs, la mission d'aide au pilotage (MAP), cellule de synthèse ministérielle de contrôle de gestion placée auprès du secrétaire général pour l'administration est chargée de préparer le « tableau de bord du ministre », afin de mutualiser les expériences de contrôle de gestion. Enfin, la direction des affaires financières a créé en son sein un bureau dont la mission est de s'assurer de la disponibilité et de la qualité de l'ensemble des informations – objectifs et indicateurs – qui doivent figurer dans les projets annuels de performances et les rapports annuels de performances.

Pour l'élaboration du volet « analyse des coûts » des projets annuels de performances joints au projet de loi de finances pour 2006, il n'a été tenu compte que de la « dépense complète prévisionnelle », c'est-à-dire de la dépense qu'enregistrera la comptabilité budgétaire, comprenant la dépense directe et la dépense issue des différentes fonctions de soutien. Les coûts de personnel ont été calculés à partir des fichiers de paye, sur la base des coûts moyens prévus pour 2006. Les dépenses d'investissement prévisionnelles ont été déterminées à partir du « référentiel de programmation », qui liste l'ensemble des opérations budgétaires d'investissement entrant dans le champ de la loi de programmation militaire 2003 à 2008.

Les applications des systèmes d'information utilisés, très diverses, sont apparues peu adaptées aux exigences de l'analyse des coûts. Il est quasiment impossible d'analyser les coûts effectifs à partir des applications actuelles, sauf à retraiter et à compléter les données obtenues par ces applications. De ce fait, la mise en place de l'analyse des coûts devrait connaître des retards importants, comme pour tous les programmes de la défense, et n'est pas prévue avant l'arrivée du système CHORUS.

La Cour constate les risques que, d'une manière générale, font courir au processus de la LOLF les retards de la mise en place des systèmes d'information assurant une remontée satisfaisante des données permettant l'analyse des coûts. Elle s'interroge sur les dépenses occasionnées par la nécessité de mettre en place des formules intérimaires destinées à pallier les retards constatés.

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

Cette mission se donne comme objectif de mettre en évidence une relation entre les rapports entretenus actuellement par l'armée avec la nation et une politique de mémoire visant en particulier à commémorer les conflits anciens, leurs acteurs comme les sites des combats. L'inscription dans la politique budgétaire de la notion de « politique de mémoire » est donc une innovation de la LOLF.

Cette mission continue cependant de refléter les structures administratives préexistantes et il n'existe pas de stratégie définie dans le secteur des anciens combattants. La mesure des performances s'est améliorée mais la connaissance des coûts nécessaire à l'établissement d'indicateurs précis fait encore défaut.

La mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*, comporte trois programmes, *Liens entre la nation et son armée*, (279 M€), *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*, (3,4 Md€) et *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* (207 M€). Ces deux derniers programmes recouvrent des actions qui relèvent à la fois du ministère des **anciens combattants** et des **services du Premier ministre**.

Cette architecture a subi des modifications à l'initiative du gouvernement. En juin 2004, la mission ne comportait que les deux premiers programmes. Elle a été restructurée dans la LFI 2006. Le titre de la mission a été complété par l'ajout des termes « anciens combattants » afin de rappeler dans son intitulé l'appellation de l'ancien ministère.

1 - L'architecture de la mission continue en grande partie de refléter les structures administratives préexistantes

La construction du programme *Liens entre la Nation et son armée* ne s'est pas faite sans certaines concessions à l'organisation administrative préexistante. La politique de la mémoire demeure encore partiellement éclatée en fonction des structures administratives. Les crédits touchant à la politique de mémoire étaient dans la nomenclature de l'ordonnance de 1959 éclatés en plusieurs chapitres sur des titres différents. Leur regroupement au sein d'une même action du programme *Liens entre la nation et son armée* constitue donc un progrès. Toutefois, le poids des structures administratives qui ont la responsabilité de la gestion continue de se faire sentir.

Ainsi, s'agissant des sites (cimetières militaires, monuments commémoratifs, installations pour les visiteurs des anciens champs de bataille), l'entretien des monuments est imputé sur un programme, tandis que leur construction, le soutien aux initiatives des fondations et associations et les actions liées au « tourisme de mémoire » relève d'un autre programme. Le Parlement a d'ailleurs relevé à ce sujet que « *les structures administratives ne devraient pas primer la clarté de la présentation budgétaire* ». L'administration a indiqué qu'elle étudierait dans le cadre du PLF 2007 d'éventuelles modifications dans la répartition des crédits entre les deux programmes. La Cour ne peut qu'encourager cette adaptation.

En dépit des progrès réalisés en faveur d'une meilleure coordination de la gestion de la politique de communication du ministère de la défense, celle-ci demeure répartie entre cette mission (qui ne regroupe donc à ce stade que moins de la moitié des moyens budgétaires et humains consacrés à la communication du ministère) et la mission *Défense*, qui a souhaité conserver la maîtrise des moyens d'une communication adaptée aux besoins spécifiques des armées. La délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOD), rattachée à la présente mission, assure toutefois une coordination croissante de ces entités. En particulier, elle est en charge du rôle de porte-parole du ministère, de la production des directives générales, de la centralisation des tâches de suivi quotidien des médias et elle assure l'évaluation des performances (par des sondages d'opinion externalisés). Aussi, le problème se pose-t-il davantage en termes de lisibilité budgétaire que de cohérence de l'action.

L'action « *Promotion et valorisation du patrimoine culturel* » ne recouvre que les moyens intéressant les trois musées placés directement sous la tutelle du secrétariat général pour l'administration du ministère de

la défense. Elle ne concerne donc pas les dix-sept musées, dits « de tradition », de l'armée de terre, celui de la gendarmerie à Melun et celui du service de santé au Val de Grâce à Paris.

Le programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* reprend l'intégralité du précédent fascicule *anciens combattants* et la division en actions et sous-actions reproduit pratiquement à l'identique la structure des anciens chapitres.

2 - La mesure des performances a été améliorée

La mesure des performances a largement tenu compte des observations de la Cour et du Parlement, mais demeure perfectible.

Le nombre des objectifs et des indicateurs a été réduit et ils ont été recentrés sur la performance et la démarche de qualité. Le programme *Liens entre la Nation et son armée* ne compte plus aujourd'hui que cinq objectifs et sept indicateurs (contre dix objectifs et quinze indicateurs en 2005). Le nombre d'objectifs du programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* a été réduit de onze à quatre. Le nombre d'indicateurs est tombé de dix-sept à dix.

S'agissant du programme *Liens entre la Nation et son armée*, l'objectif de l'action « *Journée d'appel et de préparation à la défense* » (JAPD) a été recentré sur : « *sensibiliser chaque classe d'âge à l'esprit de défense pour une JAPD de qualité et de coût maîtrisé* ». La mention d'un objectif de « coût maîtrisé » est importante, même si les crédits de la JAPD ne représentent pas l'intégralité des coûts afférents à sa mise en œuvre et à son organisation, compte tenu, notamment, des prestations en personnel requises et, en sens inverse, des contributions d'ordre matériel assurées par les collectivités locales.

La construction des indicateurs de ce programme se heurte à des difficultés de chiffrage, tenant à la nature même des activités et des objectifs poursuivis. Il en découle une faiblesse des indicateurs d'efficience par rapport aux indicateurs d'activité plus ou moins déguisés.

L'indicateur retenu porte sur le « *nombre de jeunes recensés au sein d'une classe d'âge participant à la JAPD* ». Il ne prend cependant pas en compte ce qui est actuellement le but principal de la JAPD, à savoir faire connaître l'institution militaire aux jeunes recensés et, le cas échéant, faire naître des vocations. Les sondages effectués annuellement par la DICOD sur le degré de satisfaction des participants et l'impact sur leur intérêt éventuel à contracter un engagement avec les armées, enregistrent l'impact positif de la JAPD sur la perception par les intéressés de l'institution militaire et des métiers proposés par les armées. La reprise d'un indicateur de ce type supposerait toutefois que la vocation de promotion du recrutement via la JAPD soit plus clairement affirmée.

Un nouvel indicateur de l'action « *Politique de mémoire* » est en construction. La direction de la mémoire, du patrimoine et des archives observe toutefois qu'il est difficile de mesurer l'objectif d'« *amélioration de la sensibilisation à la mémoire des conflits* » alors que celle-ci met en œuvre le concours de nombreuses institutions extérieures au ministère de la défense (éducation nationale, office national des anciens combattants, fondations de mémoire, collectivités locales) et qu'elle concerne des initiatives de natures très diverses.

Pour l'objectif « *améliorer l'impact de la communication de défense* » de l'action « *Communication* », l'indicateur « *coût du point de bonnes opinions* » a été contesté et remplacé par une approche plus limitée, puisqu'elle ne concerne que « les recettes propres des revues de la défense et des produits de communication rapportées à leur coût de fabrication ». Cet indicateur couvre les coûts de fabrication et d'acheminement des productions de la DICOD et de l'établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD). Il ne prend pas en compte les autres matériels, diffusés par les différentes armées.

La logique de la LOLF en ce qui concerne les indicateurs de performance touche ici à sa limite, sauf à ériger en normes des indications en provenance des sondages sur le degré de satisfaction des utilisateurs. Or, les résultats de ces derniers sont susceptibles d'importantes variations et d'interférences en fonction de la manière dont ils sont conduits. Dans ces conditions et compte tenu des spécificités de cette mission, il est sans doute préférable de conserver, au moins pour les prochaines années, certains indicateurs peu satisfaisants, plutôt que de s'engager dans la recherche d'indicateurs qui, pour être théoriquement plus rationnels, n'en demeureront pas moins contestables dans leur construction.

S'agissant du programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*, trois indicateurs n'ont pas été calculés. Les indicateurs de coût les plus intéressants ont été supprimés, notamment pour les actions « *Dette viagère* » et « *Droits liés aux pensions militaires d'invalidité* ». N'ont subsisté que des indicateurs de production par agent, qui ne traduisent pas l'évolution de toutes les données, notamment des traitements¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Le ministère précise, sur le premier point, que les indicateurs de coût continuent de faire l'objet d'un suivi dans le cadre du pilotage interne des services du secrétariat général pour l'administration.

D'autre part, les « cibles » proposées pour 2006 et 2008 se bornent à reproduire les prévisions envisagées pour 2005, ce qui semble exclure tout accroissement de productivité, alors que les marges de progrès sont importantes dans certains services déconcentrés, notamment à la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS). Le ministère annonce la mise en place d'un groupe de travail associant les services déconcentrés « *pour actualiser si nécessaire certaines cibles, compte tenu notamment de l'évolution des conditions de travail* ».

Les quatre opérateurs du programme *Liens entre la nation et son armée* (ECPAD, musée de l'armée aux Invalides, musée de l'air et de l'espace au Bourget et musée national de la Marine) disposent d'un contrat de gestion passé avec le ministère de la défense, mais leurs activités ne sont couvertes que partiellement par les objectifs et les indicateurs du programme et ceux-ci ne sont donc pas déclinés à leur niveau.

Le programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* a deux opérateurs : l'office national des anciens combattants assure les liaisons avec le « monde combattant », gère des services sociaux (maisons de retraite, écoles) dont la reconversion n'est toujours pas assurée ; il mène des actions de « mémoire » sur le plan local. La poursuite de l'amélioration de sa gestion et de réduction de ses effectifs est indispensable. L'Institution nationale des invalides (INI) poursuit une politique de rapprochement avec les services sanitaires de la région parisienne, avec lesquels des coopérations intéressantes sur le plan des techniques médicales, qui sont sa spécialité, se poursuivent.

3 - L'absence de stratégie définie dans le secteur des anciens combattants

Le ministère de la *défense* n'a pas défini de stratégie pour l'avenir dans le secteur des *anciens combattants* dans lequel les choses demeurent en l'état pour l'essentiel, en se limitant à une certaine amélioration du fonctionnement des structures administratives actuelles.

Le ministère fait valoir qu'il « *a pour ambition de réaliser des prestations de qualité et au meilleur coût au profit des usagers* », et qu'il « *s'agit bien de l'objectif du programme même si une stratégie n'a pas été formellement définie que ce soit à court terme ou à plus long terme* », mais cette réponse n'est pas totalement satisfaisante.

4 - La nouvelle gestion budgétaire

Le programme *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* comporte un seul BOP, placé sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration et sous l'autorité du directeur de la DSPRS. Sont érigés en unités opérationnelles la plupart des services de cette direction (directions interdépartementales, service des ressortissants à l'étranger, préfectures et ambassades). Le ministère considère que « *la création d'un BOP unique permet de faciliter les redéploiements de crédits afin d'éviter les reports de charges* ». Néanmoins, cette organisation n'a pas entraîné de modification des compétences et a été plaquée sur les structures existantes, ce qui fait douter de son utilité.

Enfin, la mise en application de la LOLF ne semble pas avoir pour l'instant suscité des orientations précises dans le domaine de la gestion des ressources humaines, en dehors d'une application limitée de la fongibilité asymétrique dans les services déconcentrés de la DSPRS.

5 - Le contrôle de gestion et l'analyse des coûts

Un dispositif de contrôle de gestion existait à la DSPRS avant l'entrée en application de la LOLF, ce qui lui a permis de définir les objectifs et les indicateurs du programme dans le cadre de son avant-projet annuel de performances, et de calculer au moins une partie de ces données. Le ministère de la défense précise que l'entrée en vigueur de la LOLF n'entraînera que des ajustements marginaux de ce dispositif. Or, des progrès sont indispensables pour améliorer la connaissance des coûts nécessaire à l'établissement d'indicateurs précis.

III - Les secteurs économiques

Cette année, la Cour a examiné principalement les missions financières et les attributions régaliennes de l'Etat. Elle a cependant également analysé un secteur économique ainsi que certaines attributions dans les secteurs sociaux et les secteurs enseignement, recherche et culture.

A - Mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales

Cette mission, en donnant une évaluation du coût des principales dépenses fiscales au profit du secteur agricole, apporte un début de réponse aux recommandations de la Cour demandant de fournir une information plus complète au Parlement sur les aides à ce secteur. Cependant, les transferts en provenance des communautés européennes, désormais entièrement en dehors du budget de l'Etat, devraient également être mentionnés.

Sur le plan stratégique, des orientations sont définies au niveau de chaque programme et articulées avec les priorités législatives ou politiques, mais une hiérarchisation entre ces différentes orientations et leur synthèse dans une stratégie d'ensemble de la mission fait défaut.

L'organisation traditionnellement très centralisée du ministère a pesé sur la mise en place de la nouvelle gestion budgétaire et paraît difficilement compatible avec les principes d'autonomie et de responsabilité posés par la LOLF.

La mission se compose de quatre programmes : *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural, Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés, Forêt et Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*. Les crédits de la mission s'élèvent en LFI 2006 à 4,3 Md€ en autorisations d'engagement et 2,9 Md€ en crédits de paiement, avec une répartition inégale entre les programmes : le programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural* représente presque la moitié des crédits de la mission (1,5 Md€), et plus de la moitié des autorisations d'engagement (2,4 Md€).

1 - Une étape vers une information plus complète sur les aides à l'agriculture

a) Une évaluation très imprécise des dépenses fiscales

Le PLF 2006 rattache à cette mission 36 dépenses fiscales, dont 28 ont été chiffrées dans les documents annexés au projet de loi de finances. Ce chiffrage, établi par le ministère des finances, est considéré comme bon ou très bon pour 20 mesures, mais constitue un simple ordre de grandeur pour 8 des évaluations ; les cas d'absence de chiffrage s'expliquent soit par l'inexistence de toute donnée déclarative en matière fiscale, soit par leur nature de mesures de trésorerie.

En outre, nombre d'avantages fiscaux ne sont pas évalués.

Plusieurs dispositions de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole (crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles utilisant le mode de production biologique ; plan crédit-transmission ; crédit d'impôt égal à 50 % des dépenses engagées par les exploitants agricoles pour assurer leur remplacement entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2009) devraient contribuer à élargir encore davantage le champ de ces mesures.

Avec 2,4 Md€ en 2006 (respectivement 477 M€ pour le programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*, 1 905 M€ pour le programme *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés* et 98 M€ pour le programme *Forêt*), l'évaluation des dépenses fiscales rattachées à la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* égale presque le montant global des crédits de paiement de la mission inscrits dans la loi de finances initiale. Dans le cas particulier du programme *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés*, le montant des dépenses fiscales atteint même plus du double des crédits de paiement – en majeure partie du fait du rattachement à ce programme de l'application d'un taux réduit de TIPP au fioul domestique utilisé comme carburant diesel, pour 1,4 Md€ Or, cette mesure ne devrait pas être imputée en totalité à la mission *Agriculture*, car une partie sans doute majoritaire de la déduction sur fioul bénéficie aux ménages et aux transporteurs routiers.

L'ampleur des dépenses fiscales rattachées à la mission fait ainsi apparaître que les avantages conférés par la collectivité nationale aux secteurs économiques concernés empruntent des circuits multiples, et atteignent des montants conséquents, même en faisant abstraction des autres concours, non pris en compte dans cette présentation : transferts communautaires, cotisations volontaires obligatoires et taxes affectées, prise en charge d'une partie du coût de la protection sociale.

Recommandation 27. *L'information du Parlement pourrait être utilement complétée par une présentation de l'ensemble des concours apportés à l'agriculture.*

b) La répartition des dépenses de personnel rend difficile l'exercice de la fongibilité des crédits

Les dépenses de rémunération des agents des directions départementales de l'agriculture et de la forêt sont imputées sur le programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*, tandis que ces mêmes dépenses concernant les agents des directions régionales le sont sur le programme *Conduite et pilotage des politiques de*

l'agriculture. Cette répartition rend difficile l'exercice de la fongibilité avec les crédits d'intervention, d'un montant beaucoup plus élevé.

Dans le cas particulier du ministère de l'agriculture, un regroupement de ces dépenses sur le programme support est sans doute souhaitable, eu égard au caractère très polyvalent de ces services ; il permettrait en particulier de simplifier les schémas de déversement de la comptabilité analytique et de conformer la présentation des documents budgétaires à la pratique très centralisée de la gestion du personnel au sein du ministère. Il serait également conforme à l'orientation prévue vers un niveau régional de déconcentration.

Par ailleurs, la subdivision des actions entre les dispositifs sous contrat de plan Etat-régions et hors contrats de plan alourdit considérablement la nomenclature, et fait perdre la lisibilité des actions de certains programmes, comme pour le programme *Forêt*.

En revanche, la concentration de l'organisation comptable et de la paye au ministère de l'agriculture et de la pêche, alliée à l'expérience récente de substitution du progiciel de gestion intégrée ACCORD 1bis au logiciel de comptabilité ministériel de l'administration centrale de ce ministère en 2004 ont facilité, dans une certaine mesure, les opérations de transfert des données sur les nouveaux systèmes d'information en mode LOLF au 1^{er} janvier 2006.

2 - Des orientations stratégiques insuffisamment hiérarchisées et cohérentes

A l'intérieur de la mission, entendue comme une unité de vote des crédits, les orientations stratégiques des différents programmes sont préparées par les responsables de programme et validées par le ministre. Les projets annuels de performance de chaque programme énoncent, pour chacun d'eux, les principales orientations stratégiques ainsi définies, au nombre desquelles figurent la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006, la réforme de la politique agricole commune et les évolutions de l'Organisation mondiale du commerce, le développement équilibré des territoires ruraux et la politique de l'emploi en milieu rural, la politique de prévention des risques sanitaires.

Dans plusieurs domaines importants, la définition des objectifs des programmes de la mission témoigne de la recherche d'une concordance entre les priorités législatives ou politiques, les instruments de la LOLF et les instruments de réforme de l'Etat. Ainsi l'accompagnement de la réforme de la politique agricole commune, trouve un écho au sein du programme *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés* dans une action visant à adapter les filières à l'évolution des marchés, et parmi les instruments de réforme de l'Etat, dans la réforme

des offices agricoles ; de même, la mise en œuvre de la loi de développement des territoires ruraux par les actions de soutien aux territoires et aux acteurs ruraux dans le cadre du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*, trouve son pendant dans l'organisation administrative, par la réorientation, en février 2005, des missions d'ingénierie publique dans le cadre d'une directive nationale d'orientation des ministres chargés de l'agriculture et de l'équipement.

Il subsiste néanmoins, notamment dans certains domaines faisant l'objet de cofinancements communautaires (forêt) ou de transferts de crédits d'autres départements ministériels (programme d'intervention territoriale de l'Etat), des modalités d'allocation des moyens davantage guidées par la disponibilité des crédits que par leur cohérence avec des priorités d'ordre stratégique. La mise en œuvre de la LOLF et des instruments nouveaux mis à la disposition des administrations doit donc encore s'accompagner, dans ce cas, d'un effort de mise en cohérence et de hiérarchisation.

La programmation pluriannuelle des dépenses d'investissement est formalisée, en particulier dans les contrats de plan Etat-régions et dans le plan décennal de reconstitution de la forêt, engagé en 2000 à la suite des tempêtes de 1999, mais ceux-ci n'ont pas un caractère contraignant et de ce fait ne tiennent pas lieu de documents stratégiques.

3 - Des outils en cours de mise en oeuvre

a) Certains objectifs et indicateurs ont été améliorés

De nombreuses modifications sont intervenues dans les objectifs et indicateurs des divers programmes, par rapport aux avant-projets annuels de performance joints, à titre expérimental, au PLF 2005. Environ un tiers des indicateurs joints au PLF 2006 sont nouveaux et un tiers ont été modifiés.

Plusieurs indicateurs du programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* destinés à traduire les performances en matière de fonctions transversales, comme la gestion des moyens de fonctionnement ou la politique immobilière ou informatique du ministère, répondent aux préoccupations exprimées par le Parlement et la Cour. En revanche, d'autres indicateurs n'ont, malgré les critiques émises, subi aucune modification : les indicateurs des programmes *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural* et *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés* rapportent le coût de gestion des aides au montant des aides versées au titre du premier ou du deuxième pilier de la PAC ; l'indicateur du programme *Forêt* relatif au « taux d'extinction des feux de forêt naissants », paraît dépourvu de lien direct avec la politique forestière.

Enfin, des cibles chiffrées ont été définies pour la moitié des indicateurs seulement. L'appréciation des résultats dans les premiers rapports annuels de performance, en 2007, sera donc très incomplète. Dans de nombreux cas, les modalités de construction et de calcul des indicateurs, ou les modalités de recueil des informations à la source de l'indicateur restent à définir. Dans les faits, les responsables de BOP ne s'engageront pas en 2006 sur des objectifs.

*b) Les opérateurs ne sont pas tous individualisés
dans les annexes au PLF*

La présentation des opérateurs adoptée dans les projets annuels de performance n'apporte pas, dans certains cas, une information satisfaisante au Parlement : au sein du programme *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés*, les offices d'intervention agricole sont présentés d'une façon agrégée comparable aux pratiques antérieures, critiquées par la Cour, d'inscription sur un chapitre global de l'ensemble des crédits versés aux offices agricoles, ultérieurement répartis par des arrêtés non publiés ; par ailleurs, la répartition du CNASEA et des offices d'intervention agricole entre deux programmes distincts, correspondant respectivement aux deux piliers de la PAC, éloigne la perspective d'une comparaison des aides nationales instruites et versées par l'un et l'autre réseau aux mêmes bénéficiaires.

Dans certains cas (ONF et Haras nationaux), les contrats avec les opérateurs sont conçus dans l'optique de l'activité propre des établissements plutôt que comme une déclinaison des objectifs des programmes auxquels ils se rattachent.

*c) Les budgets opérationnels de programme portent l'empreinte de la
centralisation du ministère*

Les difficultés de mise en place des budgets opérationnels de programme tiennent à des facteurs juridiques ou pratiques. Ainsi, lorsque, à l'image de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture au sein du programme *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural*, l'exercice d'une responsabilité de nature juridique découlant de la délégation de signature du ministre ne coïncide pas avec la responsabilité budgétaire du responsable de programme, une place relativement seconde est réservée à ce dernier dans la détermination des modalités de gestion du programme et dans la définition du budget opérationnel de programme de cette direction.

Par ailleurs, les procédures parfois très concentrées de versement de certaines aides – majoritairement cofinancées au titre du plan de développement rural national -, faisant intervenir un opérateur (CNASEA ou offices) pour les programmes *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural, Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés* et *Forêt*, ont conduit le ministère à concevoir la notion de « budget opérationnel de programme mixte », catégorie particulière de BOP central qui associe un engagement par les services déconcentrés dans la limite de « droits à engager » déterminés par le responsable de programme et un engagement au niveau central des crédits transférés à l'opérateur chargé du paiement ; dès lors, dans un « BOP mixte », le BOP déconcentré ne diffère pas, en réalité, d'une unité opérationnelle d'un BOP central.

Tous les éléments de la gestion ne sont d'ailleurs pas en place pour ce premier exercice de mise en œuvre de la LOLF. La répartition du plafond d'emplois ministériel par programme et par budget opérationnel de programme a été particulièrement difficile, en raison de la centralisation marquée du ministère en matière de gestion du personnel ; elle devra faire l'objet de réajustements en cours d'année. Les budgets opérationnel de programme déconcentrés ne contiendront pas, cette année, d'éléments relatifs à la performance : de ce fait, la gestion budgétaire en mode LOLF ne différera pas, en pratique, des enveloppes de crédits globalisés de l'année précédente.

d) La gestion des ressources humaines reste très centralisée

L'ensemble du dispositif de gestion des ressources humaines du ministère reste très centralisé : seule la programmation de la dépense a été déconcentrée dans le cadre du dialogue de gestion avec les responsables de BOP ; la gestion des crédits de personnel n'est déconcentrée que pour ce qui concerne les personnels non permanents. La question du niveau pertinent de déconcentration de la gestion du personnel n'est pas encore entièrement résolue.

4 - Le contrôle de gestion et l'analyse des coûts

Une mission de contrôle de gestion a été créée en 2004 et rattachée en 2005 au service de la modernisation. En outre, dans la mesure où le contrôle de gestion du ministère a d'emblée été conçu comme devant fonctionner en réseau, les directions opérationnelles se sont dotées de leur propre contrôleur de gestion. Le plan triennal de contrôle de gestion doit être prochainement actualisé. Cependant, si la mise en place du contrôle de gestion a permis d'identifier les « productions » des services, il n'existe pas toujours de lien direct entre ces « productions » et les indicateurs des programmes ou des actions.

Les travaux d'analyse des coûts présentent, pour ce premier exercice, plusieurs faiblesses méthodologiques : les services déconcentrés n'ont pas directement pris part à ces travaux mais l'évaluation des clés de répartition des agents des services polyvalents s'est faite sur la base d'une enquête annuelle sur leurs activités, dont la fiabilité n'a pas été vérifiée, il en est notamment ainsi en ce qui concerne l'évaluation du temps consacré à la mission *Ecologie et développement durable*.

Par ailleurs, la répartition des fonctions « support » entre les actions et, plus largement, les schémas de déversement n'ont pas suivi une méthodologie identique dans les différents programmes. Au demeurant, le ministère est conscient de la nécessité de parvenir, à l'avenir, à une harmonisation.

Au total, l'analyse des coûts pour le PLF 2006 a été construite à partir d'informations éparpillées et non automatisées – enquête mission sur l'activité des services, affectation des agents de l'administration centrale, informations tirées des systèmes de contrôle de gestion des opérateurs – et de clés de répartition des moyens non affectables directement.

Cette méthode comporte naturellement des imperfections, auxquelles le ministère de l'agriculture et de la pêche projette de remédier à l'avenir.

IV - Santé et secteur social

A - Mission Santé

Cette mission est dotée d'un montant très limité de crédits par rapport au champ couvert par les organismes de sécurité sociale. Les dépenses fiscales rattachées ne se rapportent pas aux objectifs de la mission.

Les outils de mesure de la performance ont été revus pour être adaptés aux spécificités d'une administration de pilotage.

La gestion des ressources humaines doit composer avec des contraintes statutaires complexes, qui rendent difficile l'application des raisonnements introduits par la LOLF, en équivalents temps plein travaillé au niveau du ministère et en masse salariale au sein du programme.

1 - Les crédits de la mission sont marginaux par rapport à l'effort total consenti par la collectivité pour la santé

a) L'architecture budgétaire a été modifiée par le Parlement

La mission *Santé* est constituée de trois programmes, *Santé publique et prévention* doté de 259,6 M€ de crédits de paiement, *Offre de soins et qualité du système de soins* (102,3 M€) et *Drogue et toxicomanie* (37,3 M€). La dotation en crédits reste limitée si on compare le champ des administrations d'Etat au champ des organismes d'assurance maladie. La politique de prévention mobilise du côté de l'Etat 348 M€ (259 M€ du programme *Santé publique et prévention* et 89 M€ du programme *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* de la mission *Solidarité et intégration*), quand la dépense totale en matière de prévention approche 5 Md€ (comptes nationaux de la santé).

Un amendement parlementaire voté au Sénat le 2 décembre 2005 a conduit à transférer 18 M€ du programme *Santé publique et prévention* vers le programme *Drogue et toxicomanie*. Ces crédits concernent la mise en œuvre de la partie sanitaire du plan gouvernemental de lutte contre les drogues illicites, le tabac et l'alcool pour la période 2004-2008 et visent à subventionner des réseaux de soutien ou des structures d'accueil pour toxicomanes. Les parlementaires ont considéré, en dépit des inquiétudes exprimées par le ministre quant aux conditions de gestion ultérieures de ces subventions aux associations, qu'il était plus cohérent et lisible de reporter ces crédits sur un programme dont l'objet principal est la lutte contre la toxicomanie. Cette initiative témoigne de la volonté de remettre en cause les cloisonnements administratifs empêchant un programme de mettre en œuvre « *un ensemble cohérent d'actions* » au sens de l'article 7 de la LOLF. Ce transfert laisse désormais au responsable du programme *Drogue et toxicomanie* (le président de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie - MILDT) la possibilité de modifier la destination, exclusivement sanitaire ou non, de ces crédits, de les diminuer ou les majorer en application du principe de fongibilité entre crédits d'un même programme.

b) Les dépenses fiscales rattachées à la mission n'ont pas de lien direct avec ses objectifs spécifique

Les dépenses fiscales rattachées à la mission concernent le programme *Santé publique et prévention* (721 M€) et le programme *Offre de soins et qualité du système de soins* (1,1 Md€). La dépense fiscale la plus importante du programme *Santé publique et prévention* concerne l'exonération d'impôt sur le revenu des indemnités et prestations servies aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles pour

un montant en 2006 de 500 M€ Cette perte de recettes fiscales a certes pour objet de majorer de fait l'indemnisation servie aux accidentés du travail et aux victimes de maladies professionnelles, mais son objectif est plus social que sanitaire. Il en va de même pour l'exonération des indemnités journalières « allouées à des personnes atteintes d'une affection comportant un traitement prolongé et une thérapeutique particulièrement coûteuse ».

La situation est voisine pour le programme *Offre de soins et qualité du système de soins*, auquel est rattaché le taux de 2,1 % de TVA applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins. Cette perte de recettes pour l'Etat évite à l'assurance maladie une dépense mais n'a pas vraiment pour objet d'améliorer l'offre de soins et sa qualité.

L'annexe au projet annuel de performances de ces deux programmes présente les dépenses fiscales « dont l'objet principal contribue au programme ». Il apparaît en réalité que ces pertes de recettes n'ont qu'un lien partiel avec les politiques de l'Etat en matière de santé publique et d'offre de soins.

2 - La démarche stratégique du ministère

La définition d'une stratégie clairement énoncée et cohérente n'apparaît ni au niveau du ministère, ni à celui de la mission ; la juxtaposition des objectifs poursuivis par les différents programmes et de ceux, plus transversaux, des politiques sanitaires ne saurait en tenir lieu.

Après avoir reposé en 2004 et début 2005 sur l'élaboration de la stratégie ministérielle de réforme (SMR), la démarche stratégique et de modernisation semble être passée au second plan compte tenu des urgences imposées par le passage à la LOLF.

La première version des SMR apparaissait comme une compilation des diverses réformes en cours dans le champ de compétence du ministère, la réflexion ayant du mal à distinguer la mesure de l'efficacité des politiques publiques de celle de leur mise en œuvre. En 2005, sous l'égide du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, la démarche de SMR a été réorientée vers la mesure de l'efficacité administrative, celle des gains de productivité et de la qualité des prestations de « l'appareil de production » de l'Etat. Les objectifs de cette démarche, formulés en termes de revue des missions, des procédures et de l'organisation du ministère, restent cependant très généraux et ne font pas l'objet d'un suivi formalisé.

Les « audits de modernisation » réalisés (sur la fonction support dans les services déconcentrés) ou prévus (sur l'allocation adultes handicapés et l'hébergement d'urgence) ne paraissent pas davantage s'inscrire dans une démarche stratégique planifiée. L'intention pragmatique de ces audits, destinés à mettre en évidence des marges concrètes d'amélioration, doit être soulignée. Le suivi des recommandations en résultant devra être effectif.

3 - La mesure des performances

La construction des objectifs et indicateurs s'est efforcée de refléter la nature des interventions des directions en charge des trois programmes. Le programme *Santé publique et prévention* met l'accent sur la réalisation d'objectifs d'impact comme « *réduire la prévalence des pratiques addictives* » ou « *renforcer l'adoption de comportements de prévention du SIDA* ». Le programme *Offre de soins et qualité du système de soins* privilégie des objectifs de pilotage ; par exemple, l'objectif 2005 « *accroître la qualité de l'offre de soins* » a été modifié pour devenir « *optimiser le pilotage de l'offre de soins* ». Enfin, le programme *Drogue et toxicomanie* tente de mesurer l'efficacité de la coordination et de l'impulsion interministérielle.

Le nombre total des indicateurs des trois programmes a augmenté : de 21 en 2005 il est passé à 23. Une démarche inverse de réduction aurait été sans doute plus pertinente. Les indicateurs du programme *Santé publique et prévention* ont été précisés, complétés (cannabis, actions contre le cancer), voire renouvelés (action contre le saturnisme). Pour le programme *Offre de soins et qualité du système de soins*, les indicateurs ont été intégralement renouvelés sans être dotés de valeurs cibles à atteindre. Pour le programme *Drogue et toxicomanie*, les changements témoignent de la volonté de mieux mesurer l'apport de la MILDT dans la politique menée.

Le dispositif de performance reste toutefois marqué par plusieurs limites. Près du tiers des indicateurs ne sont pas renseignés et, lorsqu'ils le sont, la valeur cible à atteindre n'est pas ou n'est que sommairement explicitée. D'autre part, un problème de réconciliation entre les objectifs et indicateurs définis dans le programme d'une part, les objectifs et indicateurs des budgets opérationnels de programme d'autre part, ne manquera pas de se poser dès 2006, en particulier pour le programme *Santé publique et prévention*. Ce besoin de réconciliation concerne non seulement les objectifs et indicateurs qui peuvent davantage s'inspirer, au niveau local, des plans régionaux de santé publique, mais également les valeurs cibles qui peuvent différer d'un budget opérationnel de programme à l'autre. En l'état, il sera difficile de tirer des BOP des

indicateurs qu'il serait possible d'agrégier directement pour donner les résultats du programme. Il y a là un enjeu très important pour la mise en place du contrôle de gestion.

4 - La gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines au ministère de la santé doit encore composer avec le maintien d'une logique de corps. L'administration sanitaire et sociale (environ 15 000 agents) est en effet divisée en 26 corps pour les seuls ministères (sans compter les corps des établissements publics) auxquels s'ajoutent 10 statuts d'emplois. La moitié de ces corps concernent moins de 200 agents (l'effectif par corps va de 11 pour les chefs de garage seulement à plus de 3 500 pour les adjoints administratifs de services déconcentrés).

Les contraintes techniques d'une telle gestion sont connues : cloisonnement des carrières, disparité des rémunérations entraînant des phénomènes « d'échelles de perroquet » (par exemple entre les médecins et les pharmaciens de santé publique), centralisation de la gestion du fait de la complexité des statuts qui permet difficilement d'avoir une expertise à chaque niveau de gestion, coûts de gestion.

La logique de performance voulue par la LOLF, qui se traduit par un raisonnement global en ETPT par ministère et en masse salariale par programme, est peu compatible avec un tel éclatement statutaire. La mise en place d'une gestion des ressources humaines ministérielle (ou au niveau d'une mission regroupant « *un ensemble cohérent de programmes* ») en est encore plus éloignée. Elle supposerait, outre les évolutions et les simplifications statutaires, une réelle réflexion sur les conditions de rémunération, de progression et de mobilité des agents afin que la gestion de la fonction publique ne soit pas « hors démarche de performance », en particulier dans les administrations de pilotage, pour lesquelles les résultats attendus reposent largement sur la valeur et la motivation des agents.

A ce stade, les travaux interministériels conduits dans ces domaines n'ont pas démontré la preuve de leur efficacité. La question d'une réflexion de niveau ministériel, prenant en compte les spécificités de l'administration sanitaire et sociale, mériterait d'être posée.

5 - La comptabilité d'analyse des coûts

La comptabilité d'analyse des coûts est aujourd'hui affectée par le fait, d'une part, que les montants des dépenses indivises de fonctionnement sont répartis entre les programmes selon une clé purement financière qui ne reflète pas la consommation effective de ces moyens par les programmes et, d'autre part, que les dépenses de personnel ne sont pas réparties au niveau des actions. La forte polyvalence des agents observée

dans les services déconcentrés (à l'origine de la localisation des dépenses de personnel dans le programme précité) explique pour une grande part la difficulté de ventiler les personnels à un niveau plus fin que le programme.

Les progrès attendus de la comptabilité analytique du ministère concernent tant le changement de clé de répartition pour les dépenses de fonctionnement qu'une ventilation plus fine des emplois au niveau des actions. Toutefois, les ressources mobilisées par le ministère pour affiner cette comptabilité ne doivent pas être excessives par rapport aux bénéfices concrets que l'on peut en attendre, en termes d'efficacité voire d'externalisation.

B - Mission Ville et logement

Cette mission est la juxtaposition de deux politiques conçues et mises en œuvre de manière distincte. Elle est rattachée au ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, et principalement mise en œuvre par les services du ministère de l'équipement.

Si la politique du logement s'appuie sur des structures anciennes, celle de la ville, s'inscrit dans un environnement en cours de changement, avec la création récente de l'Agence nationale de rénovation urbaine et celle prévue de l'Agence pour l'égalité des chances, qui remettent en cause le rôle joué par la délégation interministérielle à la ville.

Cette mission ne donne qu'une vision partielle des politiques en cause. Certains objectifs et indicateurs restent à améliorer en particulier sur les programmes « logement ».

1 - Une mission qui ne donne qu'une vision partielle des politiques en cause

a) Une mission du ministère de l'emploi mise en œuvre par le ministère de l'équipement

La mission ministérielle *Ville et logement*, placée sous l'autorité du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, est constituée de quatre programmes. Ceux-ci se lisent comme deux blocs distincts de deux programmes, deux pour la « ville » d'une part et deux pour le « logement » d'autre part. Ils sont mis en œuvre par deux structures distinctes situées dans la sphère administrative du ministère de l'équipement.

Les deux programmes « ville » sont placés sous l'autorité de la déléguée interministérielle à la ville. La délégation interministérielle à la ville (DIV), structure interministérielle rattachée au ministre de l'*emploi, de la cohésion sociale et du logement* dépend du ministère de l'*équipement* pour la gestion de son personnel. Ces deux programmes regroupent les crédits destinés à l'action de la délégation dans les périmètres spécifiques de la politique de la ville (les zones urbaines sensibles, ZUS, et, à l'intérieur de ce zonage, les zones franches urbaines, ZFU) : le programme *Rénovation urbaine*, qui regroupe les crédits de l'Etat participant à la mise en œuvre du programme national de rénovation urbaine, visant l'aménagement des quartiers et le renouvellement de logements sociaux, et le programme *Equité sociale et territoriale et soutien*, dont les crédits sont destinés à réduire l'écart de développement social et économique des ZUS. Ces crédits ne constituent qu'une faible part des crédits de l'Etat pour la politique de la ville, le financement de cette politique de nature interministérielle, déconcentrée et partenariale relevant en majorité de crédits de « droit commun » d'autres ministères. L'ensemble des financements est retracé dans le « jaune » budgétaire « Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain »¹⁰⁶. Le choix qui a été fait d'une mission ministérielle a conduit à adosser ces deux programmes à un document de politique transversale qui reste en cours d'élaboration. La DIV a été désignée comme chef de file de ce document mais éprouve des difficultés à assurer son rôle d'impulsion face aux autres ministères.

Le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUIHC) placé sous l'autorité conjointe du ministre de l'*emploi, de la cohésion sociale et du logement* et du ministre *des transports, de l'équipement du tourisme et de la mer* est responsable des deux autres programmes orientés sur les aides au logement hors des périmètres de la politique de la ville : le programme *Aide à l'accès au logement* regroupe la contribution de l'Etat au financement des aides à la personne et les subventions aux associations œuvrant pour l'accès au logement. Ce programme participe par ailleurs au document de politique transversale « inclusion sociale ». Les crédits du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* participent au financement des aides à la pierre pour les organismes de logements sociaux et les bailleurs privés. Ces programmes ne reflètent également que partiellement le financement de la politique du logement, assuré notamment par d'autres sources que les dépenses budgétaires ; le PAP ne présente que les moyens budgétaires de l'Etat consacrés à une politique

¹⁰⁶ La LFI pour 2005 a supprimé l'obligation législative de publication de ce document

publique et non l'ensemble des moyens financiers publics. Or, l'absence de document de type « jaune » budgétaire ne permet ni une vision globale de ces financements ni un débat public. Si la DGUHC et la direction des affaires économiques et internationales (DAEI) présentent régulièrement un « compte satellite du logement », présentant de manière exhaustive les financements et aides de ce secteur, la complexité de ce document, produit par des services statistiques, et la difficulté de le raccorder aux documents budgétaires n'en font pas un document aisément compréhensible.

Par ailleurs, la mise en œuvre sur le terrain des programmes de cette mission est assurée pour une part majeure par le réseau des directions régionales et départementales de l'équipement (DRE et DDE), tant pour les programmes « logement » que pour les programmes « ville », et notamment, le programme *Equité sociale et territoriale et soutien* dans les départements où n'existe pas de sous préfet chargé de la politique de la ville.

Enfin, aucune dépense de personnel n'est gérée dans les programmes de la mission. Inscrites au budget du ministère de l'**emploi, de la cohésion sociale et du logement**, elles sont transférées en début de gestion sur deux programmes gérés par la direction générale du personnel et de l'administration (DGPA) du ministère de l'**équipement** qui assure la gestion des personnels et des crédits afférents. Ces dépenses figurent dans une action soutien du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*.

Les crédits du programme *Aide à l'accès au logement* représentent 70 % des crédits de paiement de la mission en 2006 (7,4 Md€). Ils comprennent essentiellement la contribution de l'Etat au financement des aides personnelles au logement, qui jouent un rôle de complément aux minima sociaux.

b) Les dépenses fiscales sont supérieures aux crédits de la mission

L'évaluation des dépenses fiscales de chaque programme a été effectuée unilatéralement par l'administration fiscale. En effet, si quelques rectifications ont pu être apportées par les services gestionnaires, ceux-ci n'ont pas été consultés et regrettent que les critères d'affectation de certaines de ces dépenses aux programmes n'aient pas été explicités. Ainsi, les dépenses fiscales associées au programme *Aide à l'accès au logement* (qui concerne les aides personnelles) ne distinguent pas les aides à la personne des aides à la pierre et plusieurs de ces dernières figurent au titre de ce programme, et sont par ailleurs reprises dans le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*.

L'évaluation des dépenses fiscales est par ailleurs incomplète. Parmi les 22 dispositifs de dépenses fiscales liés au programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*, 8 ne sont pas évalués.

Les évaluations effectuées constituent cependant une indéniable amélioration de l'information sur le coût d'une politique publique. Il en est ainsi du coût du prêt à taux zéro, qui est débudgétisé à compter de 2006¹⁰⁷ ou de l'effort financier de l'Etat en matière de logement social dont les dépenses fiscales représentent près de sept fois le montant des crédits directs. Au total, le montant des dépenses fiscales, avec 9,8 Md€ représente 133 % du montant des crédits de la mission.

Toutefois, cette information demeure insuffisante pour apprécier le coût des politiques publiques considérées. En matière de politique de la ville, le « jaune » budgétaire mentionné plus haut¹⁰⁸ remplit davantage ce rôle.

2 - Une démarche stratégique axée sur la mise en œuvre de textes législatifs aux objectifs quantifiés

Les orientations stratégiques en matière de logement sont préparées par la DGUHC, en s'appuyant sur les services d'études de la direction et ceux des services déconcentrés. En matière de politique de la ville, la DIV a peu développé son rôle de conception. Si elle peut s'appuyer sur les compétences de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, cet organisme a un rôle d'analyse plutôt que de prospective. La définition des stratégies s'effectue davantage au niveau du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

Parallèlement, l'activité confiée à l'ANRU a réduit le rôle de la DIV et pose le problème du positionnement de cette délégation par rapport à cette agence, dont elle assure la tutelle. Plus globalement, on peut constater l'absence d'une réflexion sur les structures et les modes de fonctionnement de la politique de la ville. Cette question sera amplifiée par le projet récent de création d'une Agence de l'égalité des chances prévue par le projet de loi pour l'égalité des chances.

¹⁰⁷ A partir de 2006, le financement du prêt à taux zéro pour soutenir l'accès sociale à la propriété n'est plus assuré par une subvention versée sur crédits budgétaires, mais par un crédit d'impôt accordé aux établissements prêteurs en compensation de l'absence d'intérêts financiers consentis aux emprunteurs.

¹⁰⁸ L'Etat récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique de la ville et du développement social urbain annexé au projet de loi de finances pour 2006.

Les finalités de l'action de la DIV comme de la DGUHC s'inscrivent dans un cadre législatif comprenant plusieurs textes, dont la loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville qui a prévu un programme de transformation des quartiers d'habitat social et privé les plus dégradés situés en « zones urbaines sensibles » (ZUS) assorti d'objectifs quantitatifs et qui constitue l'orientation stratégique de la DIV. Il en est de même pour la loi du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale qui constitue également une orientation stratégique de la DIV en ce qui concerne le volet « social » et de la DGUHC pour le volet « logement ». Elle est assortie également d'objectifs quantitatifs de production de logements sociaux et de logements locatifs privés, en dehors des périmètres des ZUS. Ces orientations sont traduites et déclinées dans les objectifs des programmes de la mission.

Elles se traduisent budgétairement par un accroissement des crédits destinés au financement du logement social¹⁰⁹ et à l'ANRU¹¹⁰. L'augmentation des crédits de paiement sur le logement social traduit un effort de rattrapage des années antérieures et la volonté affichée de l'Etat d'honorer les sommes dues aux organismes de HLM conformément aux engagements du gouvernement¹¹¹. En matière de parc privé, la traduction budgétaire est plus discrète. La dotation à l'ANAH, qui a sensiblement augmenté en 2005, est en léger retrait en 2006 pour les crédits de paiement¹¹². Les crédits destinés au développement social, qui étaient en baisse depuis 2002 du fait d'une réorientation de la politique vers la rénovation urbaine sont en forte progression en 2006¹¹³.

¹⁰⁹ Les priorités affichées sur le logement se traduisent en 2005 et dans la LFI 2006 par une forte progression des crédits relatifs à la construction et à l'amélioration de l'habitat (chapitre 65-48 art. 10), soit 22 % pour les AP en 2005 et 9 % pour les AE en 2006 et de 12 % pour les CP 2005 et 15 % pour les CP 2006.

¹¹⁰ La loi 2003-710 du 1er août 2003 prévoit que le financement de l'Etat ne peut être inférieur à 465 M€ pendant 5 ans, soit jusqu'en 2008. Les CP destinés à l'ANRU progressent de 173 M€ en 2005 à 190 M € en 2006, mais les AP/AE baissent de 415 M€ en 2005 à 305 M€ en 2006. D'autres recettes viennent compléter ce montant pour atteindre 465 M€

¹¹¹ Discours du Premier ministre du 1^{er} septembre 2005

¹¹² AP disponibles 2005 : 445,67 M€; AE 2006 : 480,5 M€; CP en LFI 2005 : 395 M€; CP disponibles : 377,5 M€; CP en LFI 2006 : 385 M€

¹¹³ Un amendement à la LFI, voté mi-décembre après les violences urbaines de l'automne, a augmenté de 180 M€ la dotation initialement prévue. Les crédits du Titre IV du budget « ville » pour 2005, soit 241,39 M€ (y compris les crédits destinés aux expérimentations) présentaient une hausse de 8,4 % par rapport au budget 2004, mais le niveau des crédits ouverts (176,27 M€) a été le plus bas depuis 2001, soit une baisse cumulée de 28 %.

3 - La mesure des performances a évolué diversement selon les programmes

Les programmes « ville » se distinguent par des évolutions notables par rapport à l'avant projet de performance de 2005.

Les objectifs du programme *Equité sociale et territoriale et soutien*, en particulier, ont été restructurés en 2005 et mieux centrés sur l'action spécifique de la DIV. Certains objectifs ont ainsi été entièrement revus. Un objectif portant sur la qualité des services rendus aux habitants des zones urbaines sensibles a notamment été remplacé par un objectif portant sur le programme de réussite scolaire du plan de cohésion sociale¹¹⁴.

Un objectif supplémentaire a par ailleurs été ajouté au programme *Rénovation urbaine*¹¹⁵ portant sur le ciblage des crédits, et le libellé des objectifs maintenus a été rendu plus lisible.

Les indicateurs ont également été revus et complétés¹¹⁶. Des indicateurs de ciblage et d'impact ont été prévus sur les objectifs du programme *Equité sociale et territoriale et soutien*. Si les indicateurs apparaissent globalement améliorés, certains indicateurs d'activité demeurent¹¹⁷. Enfin, les indicateurs, récents, ne sont que très rarement renseignés et les leviers d'action pour atteindre les objectifs rarement explicités.

Le projet annuel de performances des programmes « logement » n'a subi en revanche que très peu de modifications. Les objectifs des programmes sont inchangés, mais des évolutions sont quand même notées pour les indicateurs, prenant partiellement en compte les observations faites par la Cour. Certains indicateurs du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*, qui étaient des indicateurs de

¹¹⁴ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

¹¹⁵ Objectif n° 3 du programme : « concentrer la mise en œuvre du programme de rénovation urbaine sur les secteurs les plus fragiles ».

¹¹⁶ Ainsi, dans le programme *Rénovation urbaine* l'objectif n° 1 « Renforcer l'attractivité du logement en ZUS » qui n'était assorti que d'un indicateur est désormais apprécié à travers trois nouveaux indicateurs.

¹¹⁷ L'indicateur 1.1 : « taux de couverture des démolitions par des reconstructions » du programme *Rénovation urbaine* demeure un indicateur d'activité, et l'indicateur 2.1 « différentiel entre l'indice de satisfaction des habitants des ZUS quant à la qualité de l'environnement de leur logement et celui constaté dans les unités urbaines correspondantes » de l'objectif « Améliorer le cadre de vie des ZUS » de ce même programme, demeure un indice composite et complexe.

moyens¹¹⁸ ont ainsi été complétés ou remplacés par de nouveaux indicateurs, et des indicateurs de ciblage¹¹⁹.

La plupart des indicateurs des programmes « logement » sont opérationnels et renseignés dans le PAP, à l'exception des nouveaux indicateurs. Des cibles de résultats sont également inscrites à un horizon de moyen terme (2009 ou 2010).

Ces indicateurs restent toutefois perfectibles. Les moyens d'action de l'administration sont rarement explicités. Les indicateurs de moyens subsistent, même assortis d'indicateurs de ciblage ainsi que des indicateurs de contexte¹²⁰. Si le PAP paraît davantage opérationnel, il existe une marge de progression sur la qualité des indicateurs.

Les relations avec les principaux opérateurs (ANRU, ANAH et CGLLS) n'ont pas fait l'objet de contrat en 2005. Une convention fixant les règles de fonctionnement entre l'Etat et ANRU a été signée le 16 mars 2006.

Enfin, en ce qui concerne la justification au premier euro, le projet annuel de performances présente quelques éléments des déterminants de la dépense, en particulier dans le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* (indication du nombre de logements concernés par les subventions, et du coût budgétaire moyen par nature de dispositif). Pour les autres programmes, les éléments présentés se limitent à la mention des crédits versés.

4 - Une mise en place progressive et diversifiée avancée de la nouvelle gestion budgétaire

Les budgets opérationnels de programme déconcentrés ne concernent que de faibles masses budgétaires assorties d'une souplesse de gestion limitée.

¹¹⁸ C'est le cas, dans le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*, des indicateurs 3.1 et 3.2 de l'objectif n° 3 « lutter contre l'habitat indigne ».

¹¹⁹ Les indicateurs 3.1 et 3.2 ci-dessus ont été remplacés par un indicateur de ciblage portant sur le pourcentage de subvention accordé par l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat. Dans le programme *Aide à l'accès au logement*, un indicateur de ciblage a été ajouté dans l'objectif n° 1 : « Aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement », ainsi qu'un nouvel indicateur à l'appui de l'objectif n° 2 « Favoriser l'insertion par le logement des personnes en grande difficulté ».

¹²⁰ Comme dans le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*, les indicateurs de l'objectif n° 6 « Promouvoir le développement durable dans le logement et, plus généralement, dans la construction ».

En ce qui concerne les programmes « ville » la cartographie des BOP et UO instaure un nouvel échelon de la politique de la ville au niveau régional. Le choix du niveau régional apparaît pertinent car il limite le nombre d'interlocuteurs et permet en principe de mieux dégager des marges de manœuvre, mais celles-ci apparaissent néanmoins limitées par le montant des budgets délégués (de 400 à 500 M€ sur 29 BOP).

Pour les programmes « logement », le cadre de gestion des BOP n'était pas achevé au début 2006, les chartes de gestion et le volet performance étant encore en cours d'élaboration. Les BOP de ces programmes privilégient les circuits existants et la centralisation des crédits. L'attention doit être particulièrement portée sur les capacités de la DGUHC à mettre en place les relais nécessaires pour permettre le pilotage de la mise en œuvre des programmes sur le terrain et le suivi des réalisations.

Les effectifs et les charges salariales des agents œuvrant pour la mise en œuvre des programmes de la mission, tant en administration centrale qu'en services déconcentrés, sont inscrits dans l'action « soutien » du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*. La gestion des personnels est cependant assurée par la direction générale du personnel et de l'administration (DGPA) du ministère de *l'équipement*. Les crédits sont d'abord inscrits au budget du ministère de *l'emploi, de la cohésion sociale et du logement*, puis transférés en gestion en début d'année dans deux programmes¹²¹ du ministère de *l'équipement* : un programme de soutien relevant de la mission *Transports* du ministère pour les personnels des services déconcentrés et un programme de la mission *Politique des territoires* pour les personnels d'administration centrale, chaque programme comportant une action spécifique.

Conséquence de ce double rattachement, le personnel de la DIV en charge des programmes *Ville* n'a pas bénéficié des formations spécifiques aux nouveaux modes de gestion, ni de la part du ministère de *l'emploi, de la cohésion sociale et du logement*, ni de la part du ministère « gestionnaire », le ministère de *l'équipement*.

¹²¹ Le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'équipement* de la mission *Transports* contient une action spécifique (action 15, « personnels relevant du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* de la mission *Ville et logement*), et le programme *Aménagement, urbanisme et ingénierie publique* de la mission *Politique des territoires* regroupe les crédits des personnels d'administration centrale (DGUHC, MILOS et DIV).

5 - Le contrôle de gestion et l'analyse des coûts n'ont pas été prioritaires en 2005

a) Le contrôle de gestion sera progressivement mis en place en 2006

Une cellule de contrôle de gestion a été créée à la DIV, dont les premiers travaux, en lien avec l'Observatoire national des zones urbaines sensibles, ont permis d'alimenter des indicateurs de l'avant projet de performance annexé au PLF 2005. Durant l'année 2005, cette cellule (une personne) a été essentiellement associée à l'élaboration des BOP.

A la DGUHC, le contrôle de gestion sera l'une des tâches de la mission d'appui aux programmes créée dans le dernier trimestre 2005. Au niveau déconcentré, les directions régionales de l'équipement disposent de conseillers de gestion qui assurent la mise en place et la diffusion des outils et méthodes de pilotage. En 2005, le contrôle de gestion s'est essentiellement traduit par la mise en place des éléments de performance liés aux programmes et aux BOP (ceux-ci sont en cours de finalisation).

b) Une première analyse des coûts a été conduite pour répartir les charges de personnel et les charges communes du ministère de l'équipement entre les actions

Les travaux menés en 2005, tant à la DIV qu'à la DGUHC, ont porté sur l'évaluation et la ventilation des dépenses de personnel dans les actions des programmes. En ce qui concerne la DGUHC, ce travail a été réalisé sur la base d'une enquête effectuée auprès du réseau des DRE et DDE en 2004.

En ce qui concerne le programme *Equité sociale et territoriale et soutien*, un audit du Comité interministériel des programmes¹²² recommande, d'une part, que la méthode d'analyse des coûts prenne en compte les coûts supportés par les autres programmes lorsqu'ils sont significatifs, notamment en ce qui concerne les coûts de personnel des personnels des préfecture oeuvrant pour le programme, et, d'autre part, que l'action « *Stratégie ressources et évaluation* » de ce programme soit également déversée sur le programme *Rénovation urbaine*.

L'analyse des coûts à la DGUHC est présentée comme une « démarche progressive » qui évoluera au fil des exercices en tenant compte de l'exécution.

¹²² Rapport n° 2005-AI-R-27-01 du 20 mai 2005

Le projet annuel de performances de la mission présente un schéma de déversement analytique des crédits de l'action « soutien » du programme *Développement et amélioration de l'offre de logement*, comprenant les emplois contribuant à la mise en œuvre des politiques de la mission et la masse salariale correspondante (148,2 M€) ainsi que des crédits d'études, de communication, de formation et d'informatique spécifiques à la politique du logement. Ce schéma de déversement présente également le déversement des crédits du programme *Conduite et pilotage des politiques d'équipement* de la mission *Transports* correspondant à des actions mutualisées au sein du ministère (dépenses indivises de fluides, loyers, dépenses liées à la gestion opérationnelle des ressources humaines, dépenses de politique et de gestion immobilière), soit un total de 38,2 M€

C - Mission Sport, jeunesse et vie associative

Cette mission, dotée en 2006 de 756 M€, est constituée de trois programmes, dont un programme « soutien » qui représente plus de la moitié de la mission et regroupe l'ensemble des personnels.

Elle est représentative des difficultés spécifiques auxquelles sont confrontés les ministères à faibles moyens pour mettre en œuvre les mécanismes complexes de la LOLF.

1 - La mise en œuvre de la LOLF

Le ministère de la jeunesse, du sport et de la vie associative (MJSVA) a effectué un travail important pour faire évoluer son organisation administrative en fonction de la nouvelle architecture budgétaire. Les actions liées à la jeunesse et à la vie associative ont été placées dans deux nouvelles directions spécialisées. Par ailleurs, si le ministère a fait le choix, en raison de sa taille, de ne pas se doter d'un secrétaire général, une responsabilité de même nature a néanmoins été confiée au directeur du personnel et de l'administration.

a) Les programmes opérationnels ont été redéfinis

Dans le programme *Sport* (200 M€), le nombre d'objectifs a été resserré. Un nouvel objectif concernant la rigueur financière des fédérations sportives a été introduit. Une attention particulière a été portée aux indicateurs qui ont été remaniés. En conséquence, ce programme propose des indicateurs pertinents qui se réfèrent directement à des données en rapport avec les actions et objectifs annoncés (nombre de

licences féminines, nombre de fédérations présentant un taux d'autofinancement supérieur à 50 %...). Enfin, la bonne mise en place des indicateurs semble garantie par la définition claire des sources qui les alimenteront.

S'agissant du programme *Jeunesse et vie associative* (134 M€) il subsiste une interrogation sur le caractère représentatif des indicateurs par rapport au champ du programme¹²³. Par ailleurs, les procédures de remontées des informations des services déconcentrés pour le renseignement de ces indicateurs ne sont pas encore définies. Le ministère indique mener actuellement une étude à ce sujet.

b) Le programme soutien regroupe l'ensemble des crédits de personnel de la mission

En raison du petit nombre des effectifs, les dépenses de personnel ont été regroupées sur le programme soutien *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative*.

Cette solution permet d'éviter un éclatement de la fonction de gestion des ressources humaines en de trop petites unités, mais interdit de faire jouer la fongibilité asymétrique dans les programmes opérationnels, alors que les dépenses de personnels représentent plus de 50 % des crédits de la mission.

Par ailleurs, les objectifs et indicateurs retenus pour le programme soutien devront encore être améliorés : ils ne font référence qu'à l'usager, et ne traitent pas suffisamment de l'efficacité et de l'efficacité socio-économique ; ils sont peu représentatifs des résultats du programme.

c) La mise en place du contrôle de gestion et de l'analyse des coûts se heurte à la taille réduite du ministère

Le contrôle de gestion se met lentement en place au niveau de l'administration centrale et reste embryonnaire au niveau déconcentré. Un coordonnateur nommé au niveau central et des responsables de contrôle de gestion ont été identifiés au sein de chaque programme, mais la fonction de contrôleur de gestion sera assurée en majorité par les secrétaires généraux des directions régionales et départementales au niveau déconcentré.

¹²³ L'administration fait valoir cependant que la grande diversité du programme rend difficile un volet performance exhaustif.

Le ministère a entrepris de définir une batterie d'indicateurs plus complète que les indicateurs du projet annuel de performances et plus orientée vers le contrôle de gestion. Ces indicateurs seront renseignés à terme par un système d'information dédié à la mesure de la performance, SIP-JSVA. Le projet a véritablement débuté au mois de juin 2005 par une étude préalable confiée à une société externe. Le ministère invoque la régulation budgétaire pour justifier le report sur 2006 de certaines dépenses informatiques essentielles à la mise en œuvre de la LOLF (réalisation de l'infocentre du ministère, évolution du système d'information des ressources humaines SIRHANO) mais la direction du budget conteste cette explication.

Le ministère a anticipé le chantier de la comptabilité d'analyse des coûts dès 2002 (importante réflexion méthodologique, expérimentation auprès de 31 services déconcentrés et 5 établissements pour déterminer la répartition des ETP...). Néanmoins, absorbé par les autres aspects de la nouvelle gestion budgétaire, il n'a pas pu s'investir dans la mise en œuvre, les systèmes d'information nécessaires n'étant pas opérationnels. Il devrait s'approprier davantage ce domaine et se donner les moyens pour que l'analyse des coûts soit pleinement utilisée comme un outil d'aide à la décision.

V - Enseignement, recherche et culture

A - Mission Recherche et enseignement supérieur

La mission Recherche et enseignement supérieur ne donne pas une vue complète de l'effort budgétaire en faveur de l'enseignement. Le périmètre retenu exclut en particulier une part non négligeable de l'enseignement supérieur.

La démarche stratégique figure essentiellement dans les programmes ou d'autres documents de portée nationale. Si les lignes stratégiques et les priorités peuvent être exprimées à travers différents documents, l'essentiel, aux yeux de la Cour, est que, pour chaque opérateur de la mission, les objectifs auxquels il contribue et les priorités qu'il doit appliquer soient clairement identifiés et cohérents. De plus, certains sujets majeurs en terme de stratégie sont trop peu présents et gagneraient à être coordonnés au niveau de la mission dans son ensemble, tels la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, la dimension européenne, le pilotage et l'équilibre entre agences de moyens et opérateurs de recherche.

Compte tenu du développement nécessaire de l'analyse des coûts et des systèmes de pilotage, de l'évolution à mener vers des contrats d'objectifs avec les opérateurs intégrant la dimension de la performance, la mise en œuvre de la LOLF nécessitera un effort soutenu dans le temps. Les carences de la comptabilité analytique rendent problématique, à court terme, la justification au premier euro des demandes de crédits. L'analyse qui pourra être faite du rapport annuel de performance pour 2006 concernant les coûts complets par action risque, à cet égard, d'être peu significative.

La mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* tend à regrouper les moyens que l'Etat consacre à la production, à la transmission et au transfert des connaissances dans les domaines de la recherche scientifique et du développement technologique ainsi que de l'enseignement supérieur. Treize programmes la composent, dont six relèvent de l'acteur principal qu'est le ministère de l'**éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche**, deux du ministère de l'**économie, des finances et de l'industrie**, et cinq respectivement de cinq autres ministères suivants : **écologie et développement durable, équipement, défense, culture et communication, agriculture et pêche**. Les crédits de la mission s'élèvent, en LFI 2006, à 20,7 Md€, soit 6,2 % du budget général.

Cette mission, qui constitue un enjeu stratégique pour l'avenir du pays, présente plusieurs particularités : elle repose essentiellement sur la mise en œuvre de prestations intellectuelles de haut niveau à travers l'action de nombreux opérateurs, organismes publics de différents statuts ; elle constitue en elle-même l'affirmation du lien entre l'enseignement supérieur et la recherche ; elle fait intervenir pas moins de sept ministères ; elle nécessite une vision prospective et une continuité dans l'action pour que les effets des actions impulsées soient perceptibles dans le temps. Ce sont autant d'éléments qui contribuent à rendre complexe son architecture et la mesure de la performance, et qui confèrent un caractère stratégique à la relation avec les opérateurs dont dépend la réalisation des programmes.

1 - Un périmètre qui ne recouvre pas tout le champ de la recherche ni, surtout, de l'enseignement supérieur

Si le périmètre de la mission est plus large que les anciennes sections budgétaires *enseignement supérieur* et *recherche* et constitue un progrès dans la présentation des politiques publiques correspondantes, il n'englobe néanmoins pas toute la réalité de la recherche, ni toute celle de l'enseignement supérieur.

La mission ne comprend pas, tout d'abord, les crédits consacrés à la recherche par les ministères en charge des *affaires étrangères, de la santé, du travail, de la justice, de l'intérieur et du plan*, qui représentent toutefois moins de 0,3 % du budget civil de recherche et de développement technologique (BCRD). Cette mission peut donc permettre en l'état une coordination interministérielle suffisante des politiques de recherche civile.

En revanche, dans le domaine de l'enseignement supérieur, seuls ont été rattachés, en sus des crédits de l'ancienne section budgétaire, ceux afférents à l'enseignement agricole. La mission continue donc à exclure notamment, les écoles de formation supérieure des ministères de l'*équipement*, de la *défense*, de l'*industrie*, de la *culture*, provoquant une scission entre le traitement de la recherche et celui de l'enseignement supérieur. Au sein même du ministère de l'*éducation nationale*, les classes post-baccalauréat (sections de techniciens supérieurs et classes préparatoires aux grandes écoles) restent rattachées à la mission *Enseignement scolaire*. L'article L.123-1 du code de l'éducation dispose que « *le service public de l'enseignement supérieur comprend l'ensemble des formations postsecondaires relevant des différents départements ministériels* ». Le périmètre de la mission ne s'accorde donc pas avec cette définition législative et sa dimension interministérielle reste très limitée, la direction de l'enseignement supérieur faisant valoir, d'une part,

que les moyens consacrés à l'enseignement supérieur par certains ministères ne justifient pas la création d'un programme, d'autre part, que la mixité fréquente du service des enseignants et la globalisation des moyens apportés aux établissements publics locaux d'enseignement (EPL) explique l'inscription des moyens des classes post-baccalauréat au sein de la mission *Enseignement scolaire*. De ce fait, l'approche globale de l'enseignement supérieur n'est effectuée, pour ce qui concerne les moyens, qu'à travers le budget coordonné de l'enseignement supérieur (BCES), maintenu en 2006, dont le préambule indique qu'il constitue « *l'instrument d'une véritable coordination nationale* ». Sur la base des évaluations figurant au BCES, les crédits de la mission ne regroupent, recherche universitaire incluse, que 75 % des crédits recensés en faveur de l'enseignement supérieur au PLF 2006.

L'élaboration d'un document de politique transversale relatif à l'enseignement supérieur, commun à plusieurs ministères qui porte en soi la reconnaissance du caractère incomplet de la mission, n'apporte par ailleurs qu'une réponse partielle : consacré uniquement à la mesure de la performance, il ne retrace pas les crédits afférents.

- Une structuration interne qui reste dépendante des logiques institutionnelles

La structuration en programmes de la mission n'a pas été modifiée par rapport à l'avant-projet annexé au PLF 2005. Elle soulève deux questions principales, au demeurant liées : l'hétérogénéité budgétaire des programmes, et l'éclatement de la recherche cognitive.

Ainsi, le programme *Formations supérieures et recherche universitaire* regroupe à lui seul 48,9 % des crédits de la mission, le programme *Vie étudiante* en représentant 8,4 %. Les quatre programmes « recherche », dépendant également du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR), qui correspondent d'une part au programme support *Orientation et pilotage de la recherche*, d'autre part à une organisation thématique rassemblant les dotations des opérateurs de recherche, regroupent 30,8 % des crédits de la mission. Les sept autres programmes, qui relèvent de six ministères différents, ne représentent au total que 11,9 % des crédits.

Cette hétérogénéité est certes la résultante, à compétences ministérielles et rattachements inchangés, des termes mêmes de la loi organique, qui dispose en son article 7 qu'un programme regroupe les crédits destinés à un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère. Elle découle, toutefois, également du choix d'agréger dans un vaste programme les activités d'enseignement et de recherche universitaire. Le MENESR a souhaité maintenir cette architecture au détriment d'une scission entre un programme consacré aux formations

supérieures et un autre consacré à la recherche universitaire, scission qui aurait pu constituer selon le vœu de l'Assemblée nationale une première étape vers la fusion avec le programme *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*, pour deux raisons essentielles : le lien organique et statutaire très fort de l'enseignement et de la recherche au sein des universités ainsi que l'adossement des enseignements à la recherche notamment en master et plus encore en doctorat ; le principe du caractère non sécable des emplois entre programmes, qui aurait conduit à minimiser le poids financier de la recherche universitaire si, en application de ce principe, l'ensemble des rémunérations des enseignants-chercheurs avait été imputé à un programme d'enseignement.

Dans l'esprit de la LOLF, il reste néanmoins difficile de comprendre pourquoi des programmes portant sur des politiques publiques de recherche oeuvrant dans les mêmes domaines scientifiques sont séparés, et pourquoi sept actions identiques du programme *Formations supérieures et recherche universitaire* et du programme *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* relèvent de deux responsables de programmes différents. *In fine*, il appartient aux pouvoirs publics de décider s'il convient de privilégier une analyse institutionnelle fondée sur une approche de la performance des supports statutaires utilisés (statut des enseignants-chercheurs, statut de l'université) ou bien une analyse des politiques publiques qui distingue, d'une part, la performance de l'enseignement supérieur et d'autre part, la performance de la recherche publique.

Les limites de l'approche par politiques publiques se retrouvent dans d'autres programmes : ainsi, si une action relative au développement des satellites de météorologie a été ajoutée au programme *Recherche spatiale*, celui-ci n'intègre pas pour autant tous les financements par l'Etat de la recherche spatiale : le programme *Recherche duale*, piloté par la délégation générale à l'armement, contient des crédits destinés au CNES¹²⁴ et au CEA¹²⁵. Le découpage ainsi réalisé dans les subventions à ces organismes prolonge le système en vigueur dans le cadre de l'ancienne nomenclature budgétaire et ne correspond toujours que très partiellement, malgré les efforts conjoints de la direction de la technologie et de la délégation générale à l'armement, à une logique d'affectation des crédits à des objectifs et des projets identifiés. Le programme *Recherche duale* à cet égard une signification limitée. La délégation générale pour l'armement a toutefois précisé qu'une équipe avait été constituée au sein du CNES pour identifier et suivre les projets duaux.

¹²⁴ Centre national d'études spatiales

¹²⁵ Commissariat à l'énergie atomique.

Si la mise en place de la mission constitue, dans l'esprit de la loi organique, un progrès indéniable dans l'approche des politiques de recherche et d'enseignement supérieur, son architecture résulte néanmoins, en l'état, d'un compromis avec les logiques institutionnelles préexistantes. L'application de la LOLF devra, dans la durée, permettre de faire prévaloir plus clairement une lecture transversale des politiques publiques sur les rattachements organiques.

2 - Les crédits associés à la mission

- La répartition des crédits entre les actions manque parfois de lisibilité

L'affectation des crédits aux actions dans le PLF 2006, nécessaire pour la compréhension des politiques publiques, n'apparaît pas toujours représentative de l'importance de l'action considérée.

Pour les programmes *Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources*, *Recherche spatiale* et *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*, rattachés au MENESR et qui sont constitués de dotations budgétaires d'organismes de recherche, la ventilation des crédits entre actions est élaborée pour l'instant sur la base de déclarations d'affectation faites par les établissements. Dans les conditions actuelles, les variations de crédits affectés aux différentes actions en LFI entre 2005 et 2006 peuvent donc traduire aussi bien une variation des moyens disponibles qu'une appréciation différente du contenu des actions par les opérateurs, dans l'attente de la définition de budgets de gestion harmonisés.

La perception de l'importance des actions souffre également des approximations ou des insuffisances dans l'imputation directe de certaines dépenses. Ainsi, dans la présentation des crédits du programme *Formations supérieures et recherche universitaire*, les rémunérations des enseignants-chercheurs ont en premier lieu été réparties, par convention, respectivement à 50 % sur l'enseignement et à 50 % sur la recherche ; s'agissant de l'enseignement, elles ont ensuite été ventilées en fonction des charges théoriques d'enseignement entre les niveaux licence (L) et maîtrise (M), le niveau doctorat (D) étant destinataire de 10 % des crédits imputés également à parité entre l'enseignement et la recherche. La création au sein du même programme, dans le PLF 2006, d'une nouvelle action de soutien « *Dotations globalisées aux établissements publics d'enseignement supérieur* » regroupant les dotations globalisées de fonctionnement aux établissements publics, dotée à cet effet de 747,9 M€ réduit également de façon significative la pertinence de la présentation des crédits par finalité, et paraît contraire à l'esprit de la LOLF : la

direction de l'enseignement supérieur a toutefois précisé qu'il était prévu de supprimer cette action pour le budget 2008, et que son périmètre sera réduit dès 2007 au profit d'une dotation directe plus importante des actions de formation.

L'action « *Recherches transversales et pilotage* » du programme *Recherche culturelle et culture scientifique*, qui comprend 84 % des crédits du titre 2 du programme ensuite redéployés en présentation analytique entre les autres actions, appelle les mêmes réserves.

Dans d'autres cas, une évolution plus favorable peut toutefois être relevée. Ainsi l'action « *Moyens généraux et d'appui à la recherche* » du programme *Recherche spatiale*, qui était dotée de 332 M€ en titre 3 dans l'avant-projet annexé au PLF 2005, a été ramenée à 126,5 M€ au PLF 2006 en raison d'une imputation directe plus importante des frais de fonctionnement du CNES aux actions thématiques.

- Les dépenses fiscales : un rattachement pertinent mais un chiffrage imparfait

Six programmes de la mission sont concernés par le rattachement de dépenses fiscales. Le choix des rattachements opérés apparaît globalement pertinent. Les dépenses fiscales dont bénéficient les étudiants et leurs familles ont été regroupées sur le programme *Vie étudiante*. La majoration du quotient familial pour enfants étudiants rattachés au foyer fiscal de leurs parents reste en dehors de ce recensement dans la mesure où elle est considérée comme une simple modalité de calcul de l'impôt : elle pourrait toutefois également être analysée comme une mesure favorisant la poursuite d'études, et figurer à ce titre dans le recensement effectué. Le crédit d'impôt en faveur de la recherche (dépense évaluée à 760 M€ pour 2006) a été rattaché au programme *Orientation et pilotage de la recherche*. Les autres dépenses fiscales en faveur de la recherche ont été essentiellement rattachées au programme *Recherche industrielle*, compte tenu de leur nature et de leur objet.

L'indication pour chaque programme de la nature des dépenses fiscales directement ou indirectement rattachables contribue utilement à la perception globale de la politique publique en cause et au débat qu'elle peut susciter. Ainsi, pas moins de 14 mesures différentes – réductions, exonérations, abattements, mesures d'étalement, traitement spécifique de certains amortissements – ont été recensées dans le cadre du programme *Recherche industrielle*, dont certaines d'un montant très faible, ce qui pose la question de la complexité et de la cohérence d'ensemble du dispositif accumulé au fil des réformes. Il convient en outre de relever que le crédit d'impôt recherche a été intégré au dispositif de mesure de la

performance, un indicateur spécifique (dépense totale de recherche et développement des entreprises rapportée au coût total du CIR) ayant été introduit dans le PAP du programme *Orientation et pilotage de la recherche*, afin de documenter l'objectif « *accroître l'effort de recherche et développement des entreprises* ».

L'information sur les montants de dépenses fiscales reste toutefois lacunaire. Tout d'abord, 7 mesures sur les 26 recensées n'ont pu faire l'objet d'un chiffrage. Ensuite, pour les dépenses fiscales dont l'objectif ressortit à plusieurs programmes, le choix a été fait d'une imputation multiple sans pour autant que la dépense soit ventilée au prorata de sa participation effective aux différents programmes. Par exemple, les réductions d'impôt au titre des dons ont été rattachées au programme *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*, sans que ce soit leur objet principal, pour un total de 860 M€ et rattachées à titre principal à la mission *Sport, jeunesse et vie associative* pour la même somme. La plupart des dépenses fiscales rattachées à la *Vie étudiante* concernent également l'enseignement scolaire et n'ont pas été réparties entre les deux missions concernées, alors qu'une telle ventilation s'avère possible au moins dans certains cas : par exemple, la réduction d'impôt pour frais de scolarité est évaluée au programme *Vie étudiante* à 390 M€ alors que la réduction relative aux seuls étudiants a pu être évaluée à 165 M€. Les enseignements à tirer des estimations chiffrées figurant au PAP sont dès lors limités.

Si le rattachement des dépenses fiscales apparaît dans son principe très pertinent, le périmètre de ces dépenses et l'estimation de la base taxable demandent à être affinés pour les prochains exercices afin d'aboutir à une estimation plus fiable des dépenses spécifiquement affectables à chaque programme.

- L'effort budgétaire global en faveur de la recherche et de l'enseignement supérieur reste encore malaisé à cerner à travers la mission

Certains crédits concourant à la réalisation des objectifs des programmes ne figurent pas dans la mission en raison de leur mode de financement à partir d'un compte d'affectation spéciale : en effet, aux termes de l'article 20-II de la LOLF, chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission. Sont concernés les crédits d'intervention dont dispose l'Agence nationale pour la recherche (ANR), qui s'est substituée aux deux fonds incitatifs ministériels (le Fonds national de la science et le Fonds de la recherche et de la technologie) retracés dans l'ancienne section budgétaire *Recherche*, ainsi que, pour partie, au Fonds pour la compétitivité des entreprises du ministère chargé de l'industrie. C'est également le cas des crédits d'intervention de l'agence de

l'innovation industrielle (AII). En revanche, tant l'ANR que l'AII sont, via le projet annuel de performances, des opérateurs du programme *Orientation et pilotage de la recherche* pour la première et *Recherche industrielle* pour la seconde. Le financement de ces agences à partir d'un compte d'affectation spéciale alimenté par le produit des cessions d'actifs de l'Etat, outre qu'il ne peut être pérenne, fait que ces deux programmes ont un caractère tronqué puisque la quasi-totalité du financement de leur principal opérateur n'y est pas rattachée. Par ailleurs, les recettes venant en remboursement d'avances ne figurent pas non plus dans la présentation budgétaire de la mission, ce qui est de nature à obérer la lecture de l'effort budgétaire net de l'Etat. Or, ce mode de financement est d'usage fréquent pour l'aviation civile et répandu pour la recherche industrielle.

Ainsi, si le gouvernement a pu annoncer un effort budgétaire total supplémentaire de 1 Md€ en faveur de la recherche au titre de 2006, cette annonce se répartissait toutefois entre 380 M€ d'abondement direct des crédits de la mission (comprenant notamment la création de près de 3 000 emplois dont 1 900 dans les établissements d'enseignement supérieur), 280 M€ destinés à l'ANR et à OSEO-ANVAR à partir du compte d'affectation spéciale retraçant les cessions d'actifs de l'Etat, et 340 M€ de dépenses fiscales supplémentaires. Vient s'ajouter la dotation initiale à l'AII, fixée à 1 Md€ dans le PAP 2006, à partir du même compte d'affectation spéciale. Il paraît donc important, pour appréhender la dépense totale, que les crédits attribués par les agences de moyens à partir du budget de l'Etat soient retracés dans la présentation de la dépense budgétaire complète du projet annuel de performances et dans le rapport annuel de performances de la mission.

Enfin, les dépenses fiscales nouvelles restent par définition estimatives. Le crédit d'impôt recherche avait déjà fait l'objet d'une réforme importante dans le cadre de la LFI 2004 qui devait conduire à en doubler le coût ; toutefois, les derniers chiffres disponibles, d'un montant total de 428 M€ ne concernent que 2003. Par ailleurs, la réforme engagée par la LFI 2006 ne devrait avoir d'effet budgétaire qu'en 2007. De même, le coût de la mesure fiscale en faveur des jeunes entreprises innovantes pour son premier exercice (2005) n'est pas encore connu.

3 - La démarche stratégique

a) *La stratégie n'est pas définie au niveau de la mission*

L'article 7 de la LOLF dispose qu'une mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Toutefois, l'annexe « *Recherche et enseignement supérieur* » au PLF 2006 consiste en une juxtaposition des PAP des programmes correspondants sans présentation de stratégie d'ensemble. Elle est néanmoins complétée de deux « jaunes » sur le budget coordonné de l'enseignement supérieur (BCES) et sur le budget civil de recherche développement (BCRD) qui exposent, chacun dans son domaine, l'ensemble des actions conduites, éclairées par des éléments de stratégie, et explicitent certaines évolutions budgétaires comme traduisant des priorités. Il serait souhaitable que la disparition programmée des documents de ce type pour le PLF 2007 soit accompagnée par l'apparition d'un chapitre de présentation globale de la mission, de ses objectifs et de sa stratégie, en tête de la déclinaison des 13 PAP, de manière à ne pas amoindrir significativement l'information fournie au Parlement.

La présentation budgétaire de la mission est également complétée par trois documents de politique transversale (DPT) qui, on l'a vu, vont au-delà de la mission sur son volet enseignement supérieur¹²⁶ : l'un¹²⁷ concerne la politique d'enseignement supérieur avec le ministre chargé de l'enseignement supérieur comme chef de file. Ce DPT ne présente pas de commentaires globaux, mais une juxtaposition de ceux des objectifs et indicateurs des programmes concernés apparaissant pertinents pour la politique considérée : il ne pallie pas l'absence de stratégie globale au niveau de la mission

– Des situations différenciées selon les programmes

Les programmes *Formations supérieures et recherche universitaire*, *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* et *Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources* exposent en termes généraux des axes stratégiques en phase avec les développements du BCES pour le premier et du BCRD pour les deux autres.

¹²⁶ Il n'y a pas de DPT dans le domaine de la recherche qui est presque totalement inclus dans la mission.

¹²⁷ Les deux autres visent la politique française en faveur du développement et les actions extérieures de l'Etat.

Deux programmes semblent afficher une ambition qu'ils ne permettent pas, à eux seuls, de couvrir. Ainsi l'intitulé du programme *Orientation et pilotage de la recherche* ne doit pas faire oublier qu'en tant que programme, il est cantonné au champ ministériel et constitue essentiellement le support des moyens d'action directe du ministère chargé de la recherche et le point de rattachement du comité national d'évaluation de la recherche (évaluation) et de l'observatoire des sciences et des techniques (production d'indicateurs) ; l'essentiel des crédits incitatifs lui sont extérieurs, en particulier ceux de l'agence nationale de la recherche. S'agissant du programme *Vie étudiante*, son PAP indique que la démocratisation de l'accès aux études supérieures n'est pas réductible au système d'aide sociale et que l'amélioration des conditions de démocratisation de l'enseignement supérieur nécessite d'agir sur d'autres leviers, tels que les processus d'information et d'orientation, l'amélioration des taux de réussite notamment en premier cycle, la diversification des publics accueillis en filières sélectives, toutes actions relevant du programme formations supérieures et recherche universitaire. On constate ainsi que la stratégie du programme *Vie étudiante* est explicitement liée à celle du programme *Formations supérieures et recherche universitaire*. Par ailleurs, elle reste peu explicitée pour les aides indirectes (logement, restauration et aides médicales et socio-éducatives).

D'autres PAP exposent des axes stratégiques qui, sans être incompatibles entre programmes, ont, assez logiquement, leurs ressorts propres. C'est, par exemple, le cas du programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles* dont le volet enseignement supérieur, tout en se situant dans le droit-fil du processus de Bologne pour la réforme L/M/D, accompagne surtout la réforme de l'enseignement supérieur agricole que le ministre de l'**agriculture** a engagée en 2004 : elle se traduit par la décision de constituer sept pôles de compétence dans le domaine des sciences du vivant, regroupant les établissements d'enseignement supérieur agricole et associant organismes de recherche et de développement, pour donner davantage de visibilité à cet enseignement. La perspective de constituer des pôles de recherche et d'enseignement supérieur ou des réseaux thématiques de recherche envisagée, par ailleurs, dans le projet de loi programme sur la recherche se trouve en phase *a posteriori* avec l'esprit de cette réforme. De même, le programme *Recherche dans le domaine des risques et des pollutions*, dédié à des recherches en appui aux politiques publiques, affiche des axes stratégiques déclinés au sein des actions, avec l'objectif particulier d'assurer dans ces domaines de la sécurité nucléaire et des risques, une forte synergie entre expertise et recherche ; cet objectif est appuyé par un indicateur concernant l'IRSN¹²⁸.

¹²⁸ Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire.

Une stratégie est exprimée dans le programme *Recherche industrielle* mais elle ne fait, toutefois, pas apparaître l'articulation MINEFI/MENESR, ni le rôle attendu des régions ou du niveau européen ; l'AIL, qui devrait être appelée à occuper une place centrale dans le programme par les moyens qui lui sont alloués, est décrite dans le PAP mais est presque absente de la présentation stratégique tant dans le programme que dans le jaune budgétaire.

A l'inverse, le programme *Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat* n'expose pas de stratégie d'ensemble mais repose sur les stratégies exprimées par ailleurs, dans le cadre des réseaux et établissements publics parties prenantes au programme. Il est toutefois possible que l'inclusion de la DRAST¹²⁹ au sein du nouveau secrétariat général du ministère facilite son rôle de coordination du programme face aux autres directions d'administration centrale. Par ailleurs, un outil comme le PREDIT¹³⁰, qui est interministériel, structure depuis longtemps la coordination, sur son champ, entre ce ministère et ceux de la *recherche*, de l'*industrie* et de l'*environnement*. Le programme *Recherche culturelle et culture scientifique* ne semble pas non plus avoir de stratégie d'ensemble, pas plus que de coordination avec le MENESR. Le programme *Recherche duale*¹³¹ est sans doute le plus éloigné d'une présentation stratégique satisfaisante.

Pour le programme *Recherche spatiale*, la situation est encore différente puisque le CNES, opérateur quasi exclusif du programme, conformément à ses attributions¹³² est chargé de conduire les travaux nécessaires à la formulation de la stratégie de recherche spatiale et d'établir des propositions de programmation soumises à l'aval des pouvoirs publics. L'affectation des crédits du programme en découle alors directement. Dès lors, de façon encore plus aigue pour ce

¹²⁹ Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques.

¹³⁰ Le PREDIT est un programme de recherche, d'expérimentation et d'innovation dans les transports terrestres, initié et conduit par les ministères chargés de la recherche, des transports, de l'environnement et de l'industrie, l'ADEME et l'ANVAR. Stimulant la coopération entre secteurs public et privé, ce programme vise à favoriser l'émergence de systèmes de transport économiquement et socialement plus efficaces, plus sûrs, plus économes en énergie, et finalement mieux respectueux de l'homme et de l'environnement.

¹³¹ Le programme intègre les activités de recherche duale – intéressant tant la communauté civile que celle de défense – concourant à la préparation de l'avenir et à la base industrielle et technologique de défense et de sécurité.

¹³² Les textes fondateurs du CNES, repris dans le code de la recherche prévoient que le Centre national d'études spatiales a pour mission de développer et d'orienter les recherches scientifiques et techniques poursuivies en matière spatiale.

programme puisqu'il est pratiquement mono-opérateur, le responsable de programme (ici, le directeur de la technologie) ne semble pas disposer des leviers d'actions nécessaires pour orienter le programme et garantir le respect des objectifs de performance fixés.

- Les responsabilités de coordination de la mission restent imprécises

Le jaune BCES précise que le ministre chargé de l'enseignement supérieur est chargé de la coordination des décisions du gouvernement en matière d'enseignement supérieur. Le jaune BCRD indique pour sa part que le ministre chargé de la recherche est chargé de coordonner l'action gouvernementale en proposant les priorités de la politique de l'Etat pour l'ensemble des programmes de recherche de la MIREES et en définissant les objectifs et les moyens à retenir annuellement pour l'ensemble de ces programmes, en association étroite avec les autres départements ministériels concernés ; il est l'interlocuteur du ministère du **Budget** au stade de la préparation du projet de loi de finances, et, ce qui est nouveau, celui du Parlement au stade de l'examen et du vote des crédits. Ainsi, la coordination de la mission semble relever à la fois du ministre chargé de la **recherche** et de celui chargé de l'**enseignement supérieur**, même s'il se trouve que les deux fonctions sont actuellement réunies.

La direction de la recherche a indiqué qu'une direction de la stratégie allait être créée au sein de la nouvelle direction générale de la recherche et de l'innovation, dont l'objectif consistera, par des travaux de prospective et une coordination des acteurs, à éclairer les enjeux et proposer une stratégie générale de la recherche publique. Elle a toutefois souligné que cette nouvelle direction « ne pourra, pas plus que le ministère, avoir autorité pour arrêter des choix impliquant plusieurs départements ministériels ».

b) Hiérarchisation et cohérence de la stratégie

- Les objectifs ne sont pas hiérarchisés, en dehors de priorités thématiques dont la portée est incertaine

Les axes stratégiques ne sont généralement pas hiérarchisés, même à l'intérieur des programmes. Deux priorités thématiques sont énoncées au sein des programmes *Formations supérieures et recherche universitaire*, *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* et *Orientation et pilotage de la recherche* : les sciences de la vie et les sciences et technologies de l'information ; elles font l'objet d'indicateurs de « réactivité » mesurant la part des publications dans ces domaines scientifiques. Par contre, au « jaune » BCRD leur sont ajoutées les sciences pour l'ingénieur, le développement durable et l'énergie, ainsi que les pôles de compétitivité (priorité non thématique), comme critères pour

l'affectation prioritaire des créations d'emploi, sans que cela soit répercuté dans le PAP. La description de l'ANR au PAP du programme *Orientation et pilotage de la recherche* fait apparaître, pour 2005, une liste de priorités thématiques pour le financement de projet encore différent.

De même, les nouvelles technologies énergétiques (NTE) ont été promues au rang de priorité dans des orientations politiques très récentes¹³³. Or leur financement relève de plusieurs programmes (éclatement des crédits de l'ADEME sur quatre programmes dont deux internes à la mission : *Recherche dans le domaine des risques et des pollutions* et *Recherche dans le domaine de l'énergie*). La direction des études économiques et de l'évaluation environnementale relève néanmoins que cette dissémination reflète également la convergence d'intérêts des différents acteurs institutionnels. Le budget de l'Etat ne délivre toutefois aucune information synthétique sur les moyens consacrés aux NTE, d'autant que l'effort supplémentaire de recherche dans ce domaine doit surtout se traduire par des dotations à l'ANR¹³⁴ et l'AII en provenance du compte d'affectation spéciale. De plus, l'élaboration d'une stratégie nationale de recherche énergétique avait été prévue par l'article 10 de la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique et l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques devait en être saisi : pourtant les travaux entre les ministères chargés de l'énergie et de la recherche n'ont pas encore débuté.

Il serait donc utile, pour les opérateurs de la mission, que les priorités thématiques affichées dans différents documents, apparaissent de façon hiérarchisée et synthétique.

Enfin, peu d'exemples ont été fournis d'adossement de la définition des priorités sur des travaux de prospective ou de comparaison internationale, en dehors d'un renvoi global aux travaux de la direction de l'évaluation et de la prospective du MENESR ; pour le programme *Recherche spatiale*, aux travaux du CNES en matière de prospective et d'analyse des besoins des utilisateurs de l'espace ; pour le programme *Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat*, à la démarche prospective en cours, *Agora 2020* ; et pour le programme *recherche industrielle*, aux travaux de prospective « *Futuris* » conduits par ailleurs. Si l'objectif du gouvernement de s'appuyer, pour la prospective et l'identification de priorités, sur un Haut conseil de la

¹³³ Loi d'orientation sur la politique énergétique de juillet 2005, discours du Premier ministre de septembre 2005 et discours du Président de la République en janvier 2005

¹³⁴ Le budget de l'ANR sur les NTE devrait être de l'ordre de 60 M€ en 2006 consacrés notamment à PREBAT (énergie dans le bâtiment), à PAN H (hydrogène et pile à combustible), à la captation et stockage du CO₂, aux bioénergies et au programme Solaire photovoltaïque.

science et de la technologie placé auprès du Premier ministre était retenu par le Parlement, sa composition, les procédures de nomination de ses membres et les conditions d'exercice de leur mission devraient être adaptées à des fonctions aussi larges. La direction de la recherche a indiqué que ce Haut conseil devrait faciliter les arbitrages interministériels nécessaires à l'affirmation d'une stratégie nationale.

- La stratégie de chaque programme est dans l'ensemble cohérente avec son environnement législatif ou conceptuel

Les programmes sont, dans l'ensemble, cohérents avec les textes législatifs spécifiques, parfois nombreux, qui s'appliquent. C'est le cas par exemple du programme *Recherche dans le domaine de l'énergie* qui s'inscrit dans le cadre de la loi de programme du 13 juillet 2005 précitée qui impacte donc l'ensemble des problématiques du programme : le maintien de l'option nucléaire, le développement des énergies renouvelables thermiques, le développement des biocarburants et autres carburants renouvelables, la recherche sur les NTE. L'article 5 dispose que « *l'effort de recherche global portant sur le développement des énergies renouvelables et la maîtrise de l'énergie est fortement accru au cours des trois années qui suivent la publication de la présente loi* ». Le PAP est en cohérence, réserve faite de l'évolution budgétaire à suivre ainsi que du degré de priorité effectivement affecté aux NTE.

Les grandes orientations retenues en matière d'enseignement supérieur s'inscrivent dans le processus dit « de Bologne », qui vise à construire un espace européen d'enseignement supérieur à l'horizon 2010, à travers notamment l'organisation des études selon le schéma licence, master, doctorat, la facilitation de la mobilité et de la reconnaissance des diplômes, le développement des démarches d'évaluation de la qualité et une meilleure prise en compte de la dimension sociale. Ces différentes orientations sont effectivement présentes à des degrés divers dans les PAP des programmes *Formations supérieures et recherche universitaire* et *Vie étudiante*. La mesure du développement des dispositifs d'autoévaluation et d'assurance qualité est prévue dans le cadre de l'objectif « *améliorer la réussite à tous les niveaux de formation* ». La Cour a toutefois été conduite à constater, à travers ses contrôles d'établissements d'enseignement supérieur, que les démarches d'évaluation de la qualité des enseignements restaient peu développées en l'état.

Les programmes de la mission sont par ailleurs assez cohérents avec d'autres programmes hors mission dont ils sont complémentaires ; on peut toutefois signaler qu'aucune recherche appliquée en matière de transports maritimes ou fluviaux ne semble soutenue par le programme *Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de*

*l'habitat*¹³⁵, alors que les actions « *Infrastructures fluviales et portuaires et aménagement du littoral* » et « *Régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux et maritimes* » du programme *Transports terrestres et maritimes* ont notamment pour but la modernisation portuaire et fluviale.

- Certains sujets majeurs semblent néanmoins peu présents dans les stratégies annoncées

La gestion prévisionnelle des personnels, des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) est sans doute l'un des sujets majeurs pour le développement et l'orientation du potentiel de la recherche publique française. Le plan pluriannuel de l'emploi scientifique mis en œuvre en 2000 et 2001, a été abandonné en 2002 et la future loi programme sur la recherche devait inscrire de nouvelles perspectives. A ce stade, si des créations d'emplois sont bien prévues à hauteur de 1 000 en matière de recherche pour septembre 2006 (3 000 avec l'enseignement supérieur), il semble urgent de définir¹³⁶ une stratégie de moyen et de long terme dans ce domaine, englobant à la fois les organismes de recherche et les établissements d'enseignement supérieur.

D'autre part, si la dimension européenne n'est pas absente de l'expression des stratégies, aucune n'est construite en référence explicite aux ambitions visées dans la discussion européenne sur le 7^o programme cadre de recherche développement (PCRD) 2007-2010. De plus, si la Commission proposait jusque là un doublement des crédits du PCRD, la position adoptée par le Conseil européen en décembre dernier sur les perspectives financières 2007-2013 de l'Union est telle qu'elle laisse augurer que l'accord final avec le Parlement pourrait obliger à réduire cette ambition. Les perspectives du futur PCRD devraient donc être révisées au plan quantitatif comme qualitatif, et l'on n'imagine pas que cela soit sans effet sur les stratégies nationales.

Enfin la création de l'ANR et de l'AII, comme agences de moyens prenant en charge une part importante des actions incitatives de la mission, pourrait utilement s'accompagner d'objectifs et d'indicateurs visant l'amélioration du dispositif global de financement, la qualité du suivi et la mesure des effets. La volonté de pérennité de ces structures contraste, du point de vue de la Cour, avec leur abondement par un compte d'affectation spéciale. La volonté affichée par le gouvernement

¹³⁵ Sauf l'ouverture du PREDIT à ce champ au titre du thème « transports de marchandises ».

¹³⁶ Pour mémoire, le PAP du programme *Orientation et pilotage de la recherche* précise dans son action 1 que « *l'administration centrale du ministère de la recherche ...définit la politique de l'emploi scientifique en liaison, pour les aspects statutaires, avec les directions techniques compétentes.* »

d'augmenter très notablement leurs moyens (1,4 Md€ pour l'ANR à l'horizon 2010, et un total de 2 Md€ d'engagements de l'AII d'ici 2007) conduit à prévoir un déplacement d'équilibre entre les moyens « récurrents » des établissements de recherche et les financements sur projets, induisant alors une forte évolution de la gouvernance scientifique de ces établissements. Les messages vis-à-vis des opérateurs du programme gagneraient donc à être clarifiés.

4 - La mesure de la performance

a) Les objectifs et indicateurs de performance

Le projet annuel de performances relatif à la mission *Recherche et enseignement supérieur* annexé au PLF 2006 comporte, pour l'ensemble des 13 programmes, 69 objectifs et 139 indicateurs (contre 68 objectifs et 124 indicateurs pour l'avant projet de 2005).

L'organisation des programmes en objectifs est dans l'ensemble proche de celle de l'avant projet de performance publié en 2004. La principale modification concerne le programme *Orientations et pilotage de la recherche* où trois objectifs ont été ajoutés par rapport à la formulation antérieure afin de mieux prendre en compte les orientations prioritaires du système de recherche français, notamment le financement de la recherche sur projet par l'ANR. Les indicateurs associés aux objectifs, qui avaient fait l'objet de nombreuses critiques, ont en revanche été significativement modifiés, dans la plupart des programmes.

- Un travail significatif d'amélioration des indicateurs

Certains indicateurs particulièrement peu pertinents ont été supprimés (à l'exemple de la mesure du dynamisme de la recherche par l'intermédiaire du taux de renouvellement des unités de recherche). Beaucoup d'indicateurs ont été améliorés dans leur définition, le plus souvent en suivant les recommandations exprimées par les rapports d'information des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat relatifs aux avant projets de performance 2005.

Ainsi, en ce qui concerne le programme *Formations supérieures et recherche universitaire* et pour les programmes qui relèvent du ministère chargé de la recherche, un travail important a été accompli en 2005 par le MENESR pour compléter la définition de certains objectifs, et surtout pour progresser dans la définition et la construction des indicateurs associés, ainsi que pour essayer de les adosser à des données fiables tirées notamment des bases de la direction de l'évaluation et de la prospective du ministère, de l'Observatoire des sciences et techniques, et de l'Institut for Scientific Information (ISI). De même, dans le programme *Recherche*

industrielle presque tous les indicateurs ont été retravaillés et plusieurs indicateurs d'efficacité ajoutés.

Les indicateurs communs à plusieurs programmes du MENESR ont été dans la mesure du possible harmonisés dans leur définition, leur périmètre et leur mode de production. L'effort de coordination a, en revanche, été plus réduit avec les programmes relevant d'autres ministères que le MENESR, bien qu'une présentation homogène des indicateurs de production scientifique puisse être notée.

- De nombreuses insuffisances demeurent néanmoins

En dépit des modifications apportées et au-delà de l'incohérence que constitue la présence dans le programme *Recherche industrielle* d'un indicateur relatif à l'ANR, opérateur qui relève du programme *Orientation et pilotage de la recherche*, de nombreuses insuffisances peuvent être relevées, tant en ce qui concerne la conception des indicateurs que pour leur chiffrage.

- Des objectifs ou des domaines d'activité ne comprennent pas d'indicateurs associés ou sont partiellement couverts par des indicateurs

Certains objectifs des programmes ne sont, en l'état, pas couverts. C'est le cas, par exemple, dans le programme *Vie étudiante* pour les objectifs de développement des activités sportives et culturelles, pour lequel aucun indicateur ne figure dans le PAP¹³⁷. Il en va de même en ce qui concerne les moyens permettant aux étudiants en situation de handicap de poursuivre leurs études, les conditions d'accueil des étudiants et personnels étrangers, ces thèmes figurant parmi les finalités du programme.

On peut également observer que les questions de ressources humaines qui sont essentielles dans des domaines comme l'enseignement supérieur et la recherche scientifique où la grande majorité des crédits est consacrée à la rémunération des personnels ne sont abordées que par un seul objectif et de manière partielle : l'objectif n° 6 du programme *Orientation et pilotage de la recherche* intitulé « *accroître la mobilité des chercheurs vers l'enseignement supérieur et l'entreprise* ».

Par ailleurs, les indicateurs de production scientifique ne couvrent pas le champ des sciences humaines et sociales faute de base de données internationale de référence. Le PAP précise cependant que la Fondation européenne de la science (ESF), à l'initiative de la France, a lancé un plan d'action pour la création d'une base de données européenne des SHS.

¹³⁷ Un indicateur relatif au pourcentage d'étudiants pratiquant une activité sportive n'a pas été retenu compte tenu des interrogations sur sa construction et sa fiabilité.

Enfin, le ministère de l'industrie a indiqué que le traitement de l'AII, actuellement concernée par un seul indicateur dans le programme *Recherche industrielle*, sera complété dans la perspective du PLF 2007.

– Le chiffrage des indicateurs est incomplet

Si des progrès peuvent être constatés dans le chiffrage des indicateurs, certains en sont encore dépourvus, notamment les cinq indicateurs du programme *Recherche duale*, certains indicateurs des programmes *Vie étudiante*, *Recherche dans le domaine des risques et des pollutions*, *Recherche industrielle* ou *Enseignement supérieur et recherche agricoles*. Le plus grand nombre n'est que partiellement chiffré ; c'est le cas, par exemple, de tous les indicateurs des programmes *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* et *Orientation et pilotage de la recherche*.

Lorsque les chiffrages ont été effectués, l'examen des données révèle souvent des imprécisions, incertitudes ou déficiences. Ainsi, dans le programme *Formations supérieures et recherche universitaire* les valeurs-cibles de la part relative de la production scientifique française en Europe d'une part, dans le monde d'autre part, définies à l'horizon 2009, sont imprécises, la fourchette intégrant l'hypothèse d'une baisse comme d'une hausse, sans que cette incertitude soit commentée, alors que les mêmes indicateurs utilisés dans le programme *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* comportent des valeurs-cibles précises fixées à la hausse.

La principale difficulté est cependant, le plus souvent, l'insuffisance des systèmes d'information disponibles pour renseigner les indicateurs. Cette insuffisance concerne à la fois l'actuelle inadéquation des systèmes d'information de gestion des opérateurs qui réalisent les programmes, comme la nécessité pour certains indicateurs (les publications scientifiques par exemple) de bâtir des bases de données et des systèmes d'information spécifiques. L'amélioration des systèmes d'information tant au niveau des opérateurs que des administrations centrales est en projet, notamment par la constitution au sein du MENESR d'un « cadre de cohérence » permettant de partager entre Etat, universités et organismes de recherche des spécifications communes qui s'imposeront aux applications de pilotage, d'aide à la décision ou de gestion. Il s'agit toutefois d'opérations longues et complexes, pour un projet qui n'a pas encore trouvé son financement.

Certains indicateurs, à l'exemple de ceux qui prennent en compte le montant des contrats de recherche passés avec des entreprises, ne seront pas réellement fiables aussi longtemps que l'information ne sera pas maîtrisée au niveau de ce qui constitue l'unité opérationnelle de recherche, ce qui n'est pas actuellement le cas pour les unités mixtes de recherche (UMR). Or la recherche publique française présente la caractéristique d'être, désormais, effectuée de manière très majoritaire dans ces unités sans personnalité juridique, rattachées à plusieurs établissements de recherche ou d'enseignement supérieur (fréquemment le CNRS et une université). Elles fonctionnent avec des personnels et des crédits provenant de différentes origines, qui sont gérés et suivis de manière indépendante dans le cadre de chacun des établissements de rattachement, sans consolidation fiable (hors de l'unité elle-même, éventuellement) des informations de gestion.

- L'éclatement des mêmes domaines et de certains opérateurs de recherche entre plusieurs programmes est source de difficultés

La plupart des domaines de recherche sont éclatés entre plusieurs programmes de la MIRE. C'est notamment le cas des recherches, correspondant aux différentes actions thématiques, qui sont effectuées à la fois dans le cadre des établissements d'enseignement supérieur du programme *Formations supérieures et recherche universitaire* et dans différents établissements de recherche du programme *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* (CNRS, INSERM, INRIA...). Ces mêmes recherches sont parfois également menées dans le cadre d'autres programmes de la mission, à l'exemple des sciences de la vie : *Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et ressources*, *Recherche duale*, *Enseignement supérieur et recherche agricoles*.

Un effort particulier a été fait pour regrouper la recherche agricole et agronomique effectuée dans le cadre de différents établissements au titre du programme *Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources* (INRA, CEMAGREF, CIRAD...); des recherches dans les mêmes domaines sont néanmoins également conduites dans le cadre du programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles*. De même, la recherche nucléaire civile se traite dans le cadre des programmes *Formations supérieures et recherche universitaire*, *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*, *Recherche dans le domaine des risques et des pollutions*, et *Recherche dans le domaine de l'énergie*.

Cette dispersion empêche, en l'absence de consolidation au niveau de la mission, d'avoir une vision d'ensemble sur les moyens et les réalisations des domaines de recherche concernés. Elle a aussi des conséquences paradoxales en ce qui concerne la lecture que l'on peut

faire des indicateurs de production scientifique. Ainsi, la production scientifique (les publications) des UMR est le plus souvent décomptée au titre de chacun des établissements auxquels elle est rattachée. Si les doubles comptes sont normalement éliminés au sein d'un même programme, ce n'est pas le cas lorsque les UMR sont rattachées à des établissements de programmes différents¹³⁸. L'évolution de la politique de rattachement des unités a donc pour conséquence de faire fluctuer la production scientifique indépendamment de la réalité.

Une autre conséquence est que l'addition des indicateurs de production scientifique des différents programmes n'a pas de sens et que la signification de leur simple rapprochement est incertaine. C'est ainsi que selon les données de 2003 figurant au PAP pour la production scientifique française, la part des universités s'élèverait à 65,5 % et la part des EPST du programme *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* à 51,4 %, soit 116,9 % de la production française pour ces deux seuls programmes.

La présence de certains opérateurs majeurs, comme le CEA et le CNES, dans plusieurs programmes de la mission pose des problèmes similaires de signification de différents indicateurs, notamment ceux de production scientifique, même si une consolidation des moyens budgétaires par établissement figure en annexe des programmes.

- La faiblesse des indicateurs d'efficience

La Cour avait relevé, lors de l'examen de l'avant-projet de 2004, que si le souci de mesurer l'impact des politiques publiques mises en oeuvre conduisait à privilégier les indicateurs d'efficacité socio-économique, les indicateurs d'efficience étaient trop peu représentés, alors même que la mesure de l'efficience est au cœur de la problématique de maîtrise de la dépense publique.

Le PAP 2006 manifeste ponctuellement quelques progrès à cet égard, par exemple, en introduisant dans le programme *Formations supérieures et recherche universitaire*, l'objectif de maîtrise de l'offre de formation, qui relève à la fois de l'efficience et de l'efficacité socio-économique, et plusieurs indicateurs d'efficience dans le programme *Recherche industrielle* et dans le programme *Recherche dans le domaine de l'énergie*.

¹³⁸ La « coopérative de production d'indicateurs », fonctionnant dans le cadre de l'OST serait en capacité de fournir des valeurs consolidées des indicateurs de production scientifique au niveau de la mission, sans double compte. Il reste que cette consolidation n'est pas effectuée dans l'actuel schéma de mesure de la performance.

Mais, d'une manière générale, les indicateurs d'efficience demeurent rares dans l'ensemble des programmes. Il est vrai que la recherche scientifique est particulièrement difficile à aborder de ce point de vue car les résultats ne sont perceptibles, et donc éventuellement mesurables, qu'à long terme tandis que les facteurs conditionnant ces résultats sont en partie exogènes au système lui-même. Dans son rapport d'information du 16 mars 2005 sur la mise en œuvre de la LOLF, la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale a elle-même fait le constat d'une réelle difficulté, dans le domaine de la recherche, à décliner au niveau des programmes et des actions une chaîne « objectifs - moyens - résultats » et de mesurer chaque année le lien entre les moyens engagés et les résultats obtenus. Elle a d'ailleurs invité le ministère à ne pas limiter son évaluation aux seuls résultats scientifiques et à l'ouvrir à l'analyse du processus de création et de production qui les précède.

L'on doit, néanmoins, constater la rareté des indicateurs d'efficience même dans des domaines où leur élaboration devrait être plus aisée, à l'exemple du programme *Recherche spatiale*.

D'une manière générale, on peut estimer compte tenu de cet ensemble de constats que le Parlement ne dispose pas, à travers des objectifs et indicateurs du PAP 2006, d'une vision consolidée et fiable de la place de la recherche française. Un travail important reste donc encore à accomplir pour que les indicateurs de performance répondent pleinement aux préoccupations manifestées par les déclinaisons d'objectifs.

L'appréciation de la performance ne saurait en outre se résumer à une batterie d'indicateurs. Ceci est encore plus vrai à propos de l'efficience et l'efficacité de prestations intellectuelles telles que l'enseignement et la recherche pour lesquelles le lien entre les moyens et les résultats est peu aisé à déterminer. Il sera utile de faire figurer dans le RAP des analyses qualitatives de la part du responsable de programme permettant de comprendre les tendances observées et de les interpréter de façon pertinente.

b) Le rôle central des opérateurs

La réalisation des objectifs de la mission repose largement sur l'action des opérateurs rattachés aux différents programmes. Dans la plupart des cas, les crédits du programme sont même exclusivement ou principalement constitués des subventions aux opérateurs. Les formations supérieures et la recherche universitaire financées par le programme *Formations supérieures et recherche universitaire* ne prennent corps qu'à travers les établissements publics à caractère scientifique, culturel et

professionnel et certains établissements publics administratifs, autonomes ou rattachés : universités et établissements assimilés, écoles d'ingénieurs indépendantes sous tutelle du MENESR, IUFM, grands établissements. Il en est de même en ce qui concerne les programmes *Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*, *Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et ressources*, *Recherche spatiale*, *Recherche duale* ou *Recherche dans le domaine de l'énergie* pour lesquels la totalité des crédits est constituée de subventions aux opérateurs ou aux autres organismes rattachés.

- La généralisation de la contractualisation

Les relations avec les opérateurs et la déclinaison des programmes en leur sein revêtent, compte tenu de la nature des crédits figurant dans les différents programmes de la mission, une importance stratégique au regard de la mise en œuvre de la politique publique correspondante et de la performance attendue.

Ces relations sont le plus souvent encadrées par des contrats pluriannuels. Cette démarche de contractualisation est, d'ailleurs, dans la plupart des cas antérieure à la mise en œuvre de la LOLF. Ainsi, la politique contractuelle avec les établissements d'enseignement supérieur repose depuis 1994 sur des documents quadriennaux uniques, et constitue le principal outil de la direction de l'enseignement supérieur pour articuler l'action des établissements d'enseignement supérieur et la politique de l'Etat. En ce qui concerne les organismes de recherche, et notamment les EPST, la mise en cohérence des priorités définies par l'Etat et du projet de développement de chaque organisme de recherche se traduit, dans presque tous les cas, par la signature d'un contrat de quatre ans entre l'organisme et ses ministères de tutelle, conformément aux décisions du comité interministériel de la recherche scientifique (CIRST) du 15 juillet 1998.

Cependant si cette procédure contractuelle a démontré son utilité en favorisant l'émergence d'axes de développement, l'expression collective d'une stratégie et la promotion de l'identité des établissements, sa portée a été jusqu'alors trop limitée pour permettre aux contrats quadriennaux d'être le support d'une gestion par la performance. Comme a pu le relever la Cour à de nombreuses reprises, à travers ses contrôles organiques et ses enquêtes, les contrats apparaissent, trop souvent, comme une juxtaposition d'objectifs non hiérarchisés, dépourvus de dispositifs de mise en œuvre et les engagements de l'Etat sont fréquemment insuffisants et parfois inexistantes. Ainsi, pour les établissements de recherche dépendant du ministère chargé de la recherche, la plupart des contrats ne comprennent aucun engagement de l'Etat en terme de moyens pour la mise en œuvre des actions arrêtées

conjointement : les négociations sur les moyens ont donc continué à se faire dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle. En ce qui concerne les établissements d'enseignement supérieur, le poids financier des contrats ne dépasse guère, en moyenne, le cinquième du budget des universités ; la relation entre les ambitions ou les prévisions contractuelles et le bilan qui en est tiré reste le plus souvent exprimée en termes généraux, sans définition *a priori* de cibles et d'indicateurs ni mesure des résultats correspondants, et n'expose en rien à des avantages ou à des désavantages selon les résultats atteints.

- Une démarche qui reste à approfondir dans le cadre de la LOLF

La direction de l'enseignement supérieur a fait valoir les apports d'ores et déjà constatés, malgré ses limites actuelles, de la politique contractuelle, notamment en termes de dialogue partenarial, de renforcement de la gouvernance des universités, de levier de modernisation. Toutefois, faire du contrat quadriennal le vecteur de la mise en œuvre de la LOLF suppose, dans le cadre du dialogue de gestion, une redéfinition d'envergure de la politique menée en la matière.

Le MENESR a, par circulaire du 20 juin 2005, inscrit la prochaine campagne de contractualisation avec les universités dans le cadre de la LOLF, un budget de gestion conforme à la nomenclature du programme étant par ailleurs mis en œuvre à partir de 2006 dans les établissements d'enseignement supérieur : il s'agit là de la première étape d'une action qui devra s'inscrire dans la durée. La direction de l'enseignement supérieur a par ailleurs manifesté sa volonté de s'orienter vers des contrats d'objectifs qui soient de véritables contrats de performance comportant des valeurs cibles affichées qui engageront l'établissement, réforme menée de pair avec celle du mode d'allocation des moyens visant à renforcer la part des crédits contractuels attribués à partir d'une évaluation qualitative des résultats obtenus.

En revanche, il n'existe pas à ce stade, à la connaissance de la Cour, de démarche contractuelle engagée avec l'ANR et avec l'AII. La direction générale des entreprises du MINEFI a fait valoir, s'agissant de l'AII, que sa mission, bâtie autour d'un seul produit, est définie de manière suffisamment précise par son décret statutaire. Il reste que la conclusion de contrats de performance apparaîtrait utile au regard des importants crédits d'intervention que vont être amenés à gérer ces deux organismes.

5 - La structuration en budgets opérationnels de programme (BOP)

Les programmes de la MIREs étant en très grande partie mis en œuvre par des opérateurs, la structuration en BOP et unités opérationnelles est un aspect relativement secondaire de la mise en œuvre de la LOLF, en particulier par rapport à l'enjeu central des relations entre responsable de programme et opérateurs.

Au MENESR, la mise en œuvre de la LOLF s'est accompagnée d'une réorganisation de l'administration centrale, qui devrait être opérationnelle en 2006. Elle prévoit la création de trois directions générales (enseignement scolaire, enseignement supérieur, recherche et innovation), et le regroupement au sein d'un secrétariat général des directions de moyens, de ressources humaines et d'expertise. Sans préjuger des précisions à venir sur les missions de ces nouvelles entités et l'articulation de leurs actions, ce schéma organisationnel apparaît mieux en phase avec la nouvelle organisation budgétaire.

La structuration en BOP est pour chaque programme assez simple. La fusion des deux petits BOP relevant de la DRAST au sein du programme *Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat*, qui à ce stade traitent séparément les crédits incitatifs et les crédits des établissements de recherche apparaît néanmoins envisageable. De même, la fusion annoncée des directions de la recherche et de la technologie au sein du MENESR, devrait conduire à la fusion des deux BOP centraux du programme *Orientation et pilotage de la recherche*. Enfin, il faut observer que la réorganisation administrative de la DGER au ministère de l'agriculture n'a pas suivi les modifications prévisibles de la présentation budgétaire. Tout au contraire, la DGER, antérieurement organisée selon les niveaux d'enseignement, dont la répartition était aisée entre les programmes *Enseignement supérieur et recherche agricoles* de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* et *Enseignement technique agricole* de la mission interministérielle *Enseignement scolaire*, a été entièrement réorganisée en 2005 ; désormais, plusieurs sous directions, à compétence transversale¹³⁹ ont également vocation à être chargées de la gestion d'un BOP central.

Les dispositifs de suivi (comme de révision) des BOP de la MIREs n'ont, en général, pas encore été élaborés (suivi opérationnel et suivi de la performance, assortis de tableaux de bord trimestriels...).

¹³⁹ Sous-directions des politiques de formation et d'éducation ; des établissements et de la politique contractuelle ; de la recherche, de l'innovation, du développement et de la coopération internationale ; de la stratégie en formation, recherche et développement ; mission des affaires générales.

6 - La gestion des ressources humaines

L'enjeu à venir de la gestion par la masse salariale se pose, dans la mission, principalement au sein des opérateurs et en premier lieu à travers la question de la fiabilité de la comptabilisation des effectifs.

En dehors des emplois financés par les opérateurs et de ceux de l'administration centrale portés par des programmes supports hors MIRES, les emplois concourant à la mission sont essentiellement ceux des 133 316 ETPT du programme *Formations supérieures et recherche universitaire*, et les bourses et allocations recherche du programme *Orientation et pilotage de la recherche* pilotage (près de 12 000 ETPT), qui sous plafond d'emploi ministériel, sont concernés par la fongibilité asymétrique. Or, d'une part l'expérimentation LOLF en 2005 a démontré le caractère très prédéterminé des crédits pour allocations de recherche et, d'autre part les créations d'emplois en faveur de l'enseignement supérieur sont sous forte tension politique. Dès lors l'enjeu de la fongibilité asymétrique pourrait se révéler réduit au sein de la mission.

a) De nombreux emplois relèvent des opérateurs

Les emplois rémunérés par les opérateurs, donc hors plafond ministériel, soit plus de 113 000, constituent une part substantielle, près de 43 %, du total des emplois recensés oeuvrant pour la MIRES. Ils viennent donc augmenter de 76 % les emplois sous plafond de la mission. Symétriquement, les dépenses du titre 2 ne sont pas représentatives des dépenses de personnel afférentes à la mission ; elles s'élèvent à 8,174 Md€ pour 149 353 ETPT, dont près de 90 % sont concentrées sur le seul programme *Formations supérieures et recherche universitaire*, et concernent les emplois d'agents de l'Etat, essentiellement enseignants-chercheurs et personnels administratifs, techniques et de service, répartis entre les établissements d'enseignement supérieur relevant du MENESR. Toutefois, au sein même de ce programme, une part des subventions pour charges de service public, répertoriées au titre 3, vient alimenter des dépenses de personnel : rémunération de non titulaires, de vacances, d'heures complémentaires, service de certaines primes.

Pour la plupart des programmes dédiés à la recherche, hormis le programme *Orientation et pilotage de la recherche* auquel sont rattachés 11 857 ETPT correspondant principalement aux allocations de recherche, les personnels sont employés, gérés et rémunérés par les opérateurs. Ainsi, le programme *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* ne comporte aucun emploi rattaché mais recense 53 019 emplois rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère.

Une approche consolidée, au niveau de la mission, des emplois hors plafond et de l'ensemble des crédits employés in fine à des dépenses de personnel apparaîtrait de ce fait pertinente.

b) La gestion des ressources humaines au sein des opérateurs

Si le régime statutaire des personnels titulaires des EPST demeure inchangé, la LOLF modifie cependant le contexte dans lequel s'opère leur gestion. Contrairement à la situation antérieure, la loi de finances ne donnera plus un cadrage précis aux opérations de gestion des carrières par corps et grades de ces personnels. La LOLF ne prévoit plus, en effet, qu'un seul plafond d'emplois global, limité au titre 2 du budget de l'Etat et accompagné d'une présentation indicative par grandes catégories d'emplois agrégeant plusieurs corps selon la nature de leurs fonctions.

Désormais, le volume des emplois, exprimé en équivalent temps plein travaillé (ETPT) annuel, sera déterminé par le conseil d'administration de chaque établissement dans le cadre du vote du budget primitif ; les ETPT (statutaires ou non) financés intégralement ou partiellement sur subvention pour charges de service public seront soumis à compter du 1^{er} janvier 2006 (2007 pour le CNRS) à un double plafond limitatif global (en effectif et en crédits) décidé par le conseil d'administration. Ce plafond sera décliné à titre d'information par catégories d'emplois.

C'est dans ce cadre, que le mode de détermination des contingents annuels d'avancement de corps et de grade est appelé à être déterminé à l'avenir, les dispositions statutaires faisant référence aux emplois vacants dans les grades d'avancement étant désormais dépourvues de portée (étant souligné que les corps de fonctionnaires des EPST ne sont pas concernés par le nouveau dispositif d'avancement de grade institué par le décret du 1^{er} septembre 2005 pour les corps des administrations de l'Etat).

Ainsi la politique de l'emploi continuera à relever spécifiquement de chaque établissement, dans les limites permises par le montant des subventions globales allouées à partir du budget de l'Etat, traduisant les priorités générales définies par l'Etat dans ce domaine, et compte tenu, d'une part, des règles en matière de fongibilité des crédits applicables au cadre budgétaire des établissements et, d'autre part, des priorités de la politique de ressources humaines et du dialogue social propres à chaque établissement.

S'agissant des universités, leur budget ne comprend qu'une part mineure de la masse salariale qui leur est consacrée, correspondant notamment aux heures complémentaires et aux emplois de personnels non-permanents. A cet égard, 4 122 ETPT (emplois d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche, de moniteurs, de maîtres de langue) ont été transférés à l'occasion de la mise en œuvre de la LOLF aux établissements, ce qui a eu pour effet de les faire disparaître du plafond d'autorisation des emplois. Si, pour les 133 316 ETPT sous plafond, les rémunérations et les déroulements de carrière restent gérés par l'Etat, l'organisation et l'accomplissement des services relèvent des établissements. La gestion des ressources humaines a été jusque-là peu prise en compte dans les contrats quadriennaux avec l'Etat : elle devra l'être davantage dans le nouveau contexte budgétaire.

7 - Le contrôle de gestion et l'analyse des coûts

a) *Le contrôle de gestion*

Les plans triennaux de développement et de généralisation du contrôle de gestion, qui devaient couvrir la période 2001-2003 n'ont pas fait l'objet d'une actualisation formelle dans tous les ministères concernés par la mission. Le contrôle de gestion relève le plus souvent d'une unité rattachée à une direction d'administration générale du ministère, les responsables de programme ne disposant pas d'une unité dédiée. Au sein du MENESR, deux directions, la DPMA et la DAF¹⁴⁰, - qui devraient être regroupées au sein du secrétariat général nouvellement constitué à la suite de la réorganisation présentée fin 2005 - ont été chargées d'assurer, sur un plan global, la mise en place de méthodes et instruments de contrôle de gestion. Le ministère a par ailleurs indiqué que la refonte des systèmes d'information était en cours. L'enseignement supérieur est plus particulièrement concerné par deux outils : le contrôle national des emplois (CNE), dont la fiabilité repose toutefois sur des déclarations faites par les établissements dans le cadre d'une enquête annuelle ; le système de pilotage décisionnel ACCADEMIA, qui comporte un développement « Infosup » et un développement « LOLF », et qui permet de restituer par intranet des indicateurs quantitatifs homogènes portant sur l'ensemble des établissements, élaborés à partir des bases de données du ministère.

Les autres ministères concernés par la mission sont dans une situation généralement comparable. Au ministère de la ***culture et de la communication***, une mission contrôle de gestion est rattachée à la direction de l'administration générale, un plan 2005-2007 destiné à

¹⁴⁰ Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration et direction des affaires financières.

l'application de la LOLF ayant été élaboré. Le ministère de l'*écologie et du développement durable* a élaboré un plan en deux phases courant jusqu'en 2008. Pour les programmes relevant du *MINEFI*, les outils de suivi de la performance restaient à élaborer fin 2005. Le ministère de l'*équipement*, qui ne dispose pas non plus de dispositif organisé, compte faire de l'année 2006 une année d'expérimentation. Au ministère de l'*agriculture et de la pêche*, chaque direction opérationnelle s'est dotée en 2005 d'un contrôleur de gestion, fonctionnant en réseau avec la mission de contrôle de gestion rattachée au secrétariat général : la mise en place des outils était toutefois loin d'être achevée.

Eu égard au rôle stratégique joué par les opérateurs dans la réalisation des programmes de la mission, le développement des systèmes d'information des établissements apparaît comme une priorité. En l'état, la fonction de contrôle de gestion reste toutefois globalement peu développée en leur sein. Si le programme *Vie étudiante* peut s'appuyer sur les outils mis en place par le réseau des œuvres universitaires ainsi que sur l'Observatoire de la vie étudiante, les systèmes de pilotage apparaissent par contre encore trop souvent rudimentaires dans les universités. Une valorisation du contrôle de gestion apparaît indispensable et participe du renforcement nécessaire de la gouvernance des établissements.

Le contrôle de gestion est de même inégalement développé au sein des organismes de recherche. Parmi les quatre opérateurs que compte le programme *Recherche dans le domaine des risques et des pollutions*, seul l'Institut national de l'environnement industriel et des risques dispose d'un contrôle de gestion avancé. Les directions de la recherche et de la technologie du MENESR ont l'ambition de déployer, pour les programmes qui les concernent, un référentiel d'information et de gestion des activités de recherche commun au ministère de la *recherche* et aux établissements, qui reste pour l'instant à l'état de perspective.

Dans un premier temps, les ministères ont logiquement fait porter l'effort sur les besoins immédiats, visant à bâtir la nouvelle architecture budgétaire et à construire le référentiel d'objectifs et d'indicateurs afférents. Les outils nécessaires pour nourrir le dialogue de gestion, et fiabiliser les données permettant la gestion par la performance, restent toutefois pour beaucoup à développer, dans le cadre de contrats d'objectifs permettant une bonne articulation avec les opérateurs.

b) L'analyse des coûts

– Les insuffisances du PAP

La présentation, dans les projets annuels de performance annexés au PLF 2006, des schémas de déversement analytique relatifs aux reventilations de crédits entre actions, programmes et missions, et des dépenses complètes par action en résultant, appelle plusieurs remarques.

En premier lieu, les reventilations internes à chaque programme sont dans certains cas excessives et paraissent pouvoir être réduites par une imputation directe plus importante des crédits aux actions. Ainsi, à l'intérieur du programme *Formations supérieures et recherche universitaire*, les crédits de trois actions « *Dotations globalisées aux établissements publics d'enseignement supérieur* », « *Immobilier* », « *Pilotage et support* » sont reventilés pour un total de 2,437 Md€ soit 24 % des crédits du programme. Au sein du programme *Vie étudiante*, 99 % des crédits de l'action « *Pilotage et animation du programme* » sont reversés dans l'action « *Aides indirectes* », ce qui a pour effet de majorer de 25 % le coût de cette dernière action, et, surtout, pose la question de la pertinence de l'action soutien au sein du programme. De même, l'action de soutien du programme *Recherche culturelle et culture scientifique* est constituée à hauteur de 91 % de crédits de personnel dont l'intégration *a priori* dans les actions de politique publique semble pour l'essentiel possible.

En deuxième lieu, les déversements restent pour la plupart effectués sur la base de conventions. Si l'utilisation de clés de répartition forfaitaire apparaît inévitable pour certaines natures de dépenses, leur accumulation au sein du programme, entre programmes et entre missions posent in fine la question de la fiabilité de la dépense complète par action présentée au PAP. Ainsi, pour le programme *Formations supérieures et recherche universitaire*, outre la répartition des rémunérations des enseignants-chercheurs entre les actions de formation et de recherche qui s'effectue dès le départ de façon conventionnelle, les déversements figurant au schéma analytique du PAP s'opèrent selon une série de clés de répartition : surfaces bâties affectables, charges d'enseignement, effectifs enseignants et non-enseignants, effectifs étudiants. L'impact de ces reventilations analytiques sur les actions peut être important, notamment pour les actions de formation. La direction de l'enseignement supérieur a indiqué que la très forte contrainte du calendrier budgétaire dans l'élaboration du PLF 2006 a conduit à restreindre les travaux analytiques de déversement au profit de règles conventionnelles, mais que ces travaux avaient vocation à être approfondis notamment dans le cadre du développement du contrôle de gestion.

Enfin, certains déversements apparaissant souhaitables ne sont pas effectués en l'état. Dans la mesure où le financement sur projet contribue fortement à l'orientation et au pilotage de la recherche, les crédits de l'ANR et de l'AIH devraient être réimputés, pour le calcul des coûts complets des actions, aux programmes correspondants. Les coûts afférents aux aides au logement (allocation de logement à caractère social et aide personnalisée au logement) accordées aux étudiants pourraient de même figurer dans le schéma de déversement analytique du programme *Vie étudiante* afin d'obtenir une approche plus exhaustive du coût complet de l'aide sociale aux étudiants.

- Une analyse des coûts qui reste à développer dans les établissements

Le passage de la présentation budgétaire de la dépense dans le PAP à la présentation des coûts directs et complets en phase comptable dans le RAP repose pour l'essentiel, en matière d'analyse des coûts, sur les informations fournies par les opérateurs. Or, les budgets ne sont pas toujours articulés de façon à faciliter cet échange d'informations. Pour le programme *Recherche spatiale*, dans la mesure où les subventions publiques au CNES sont réparties sur deux programmes, sans que cette répartition corresponde au financement de projets ou d'activités particulières du CNES, il n'existe pas de méthode directe pour relier la répartition thématique des crédits du programme avec la répartition du budget du CNES par activités. Pour les programmes « recherche » dépendant du MENESR, la détermination de la ventilation des crédits entre les actions comme le suivi de l'exécution budgétaire dans la nouvelle architecture bute, de même, sur l'absence d'articulation entre le budget de l'Etat et le budget des opérateurs : le ministère compte remédier à ce problème, dans un premier temps, en demandant aux opérateurs d'établir une matrice de passage du budget de l'organisme entre son cadre de présentation propre et le cadre issu de la structure des programmes en actions, et de rendre compte sous cette forme de leur exécution budgétaire.

Au-delà de l'harmonisation des présentations budgétaires, une documentation fiable des rapports annuels de performance suppose de respecter des règles homogènes d'analyse et de définition des coûts complets. S'agissant des universités, la circulaire ministérielle du 20 juin 2005 relative à la campagne de contractualisation indique que « *l'inscription dans la logique de la LOLF suppose désormais que chaque établissement se mette en capacité de faire des analyses de coûts complets par action, de vérifier la cohérence entre les ressources mobilisables et les objectifs à atteindre* ». Les expérimentations menées en 2005 ont permis d'aboutir à une nomenclature détaillée déclinant chez les opérateurs les actions du programme, et à une définition des indicateurs que les établissements devront renseigner. Toutefois, la mise

en place d'une comptabilité analytique dans les universités, pourtant prévue par l'article 45 du décret du 14 janvier 1994, est souvent absente, au mieux balbutiante. Le traitement de l'information dans le cadre de la LOLF nécessite en tout état de cause une adaptation des outils de gestion et un développement des systèmes d'information au sein des universités. La fiabilité de ces comptabilités analytiques, leur homogénéité et les progrès qui pourront être accomplis en la matière, seront autant d'éléments décisifs. Pour le programme *Recherche dans le domaine de l'énergie*, le niveau d'avancement des différents opérateurs sur l'analyse en coûts complets est très variable : si l'Institut Français du Pétrole y procède déjà, le ministère chargé de l'*industrie* a indiqué qu'il en est de même pour le CEA et que l'ADEME a commencé à mettre en place des outils lui permettant de rattacher les dotations aux actions. Pour le programme *Recherche dans le domaine des risques et des pollutions*, des objectifs d'amélioration ou de mise en place d'une comptabilité analytique doivent également figurer dans les futurs contrats d'objectifs avec les établissements sous tutelle ou co-tutelle du ministère de *l'écologie et du développement durable*.

B - Mission Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale

La logique de la mission réside dans l'objectif de soutien financier à différents types de production culturelle, sous la forme de mécanismes d'aides largement automatiques, financés par des taxes assises sur les recettes des secteurs concernés. Malgré cette logique interne, elle demeure cependant une construction purement théorique.

Son intégration dans la démarche de performance est bien avancée pour la partie qui relève du centre national de la cinématographie, mais demande encore à être complétée pour le soutien à la production radiophonique locale et pour les dépenses fiscales.

1 - Le périmètre de la mission

La mission (519 M€) comprend trois programmes, consacrés respectivement aux industries cinématographiques, aux industries audiovisuelles et au soutien à l'expression radiophonique locale.

Les responsables de programmes sont la directrice générale du CNC pour les deux premiers programmes, et le directeur du développement des média (DDM) pour le troisième. Ces programmes ne comprennent qu'un seul BOP, le responsable du programme étant également responsable du BOP et de l'unité opérationnelle correspondante.

Les crédits figurant à l'action « *Fonction support* » des deux premiers programmes ne financent pas, à eux seuls, la totalité des frais de fonctionnement du CNC (37,4 M€ prévus pour 2006), mais en représentent 60 %, le solde étant composé de ressources propres (33,8 %) et d'une subvention du ministère de la *culture* (5,2 %). Cette action de soutien n'est dotée ni d'objectifs, ni d'indicateurs. Le CNC indique que les modalités de gestion de ces crédits n'ont pas permis de définir des objectifs et des indicateurs et que ceux-ci seront définis pour l'ensemble des moyens destinés au fonctionnement de l'établissement public.

2 - Des avancées inégales dans le domaine de la performance

Aucun indicateur correspondant à l'objectif de soutien au secteur radiophonique associatif n'a été mis en place, au motif du caractère quasi-automatique des aides distribuées par le fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER), dont le régime est fixé par les textes. Or, ceci ne dispense pas de vérifier, aux moyens d'indicateurs appropriés, si ce mécanisme remplit correctement l'objectif recherché, à savoir le soutien au secteur radiophonique associatif, comme c'est le cas pour les deux autres programmes qui ont été dotés de plusieurs indicateurs alors que l'automatisme des mécanismes d'aides est comparable à celle du FSER.

Les réflexions actuellement en cours sur une réforme de ce fonds, suite au rapport remis par la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat, ne doivent pas non plus empêcher la définition d'indicateurs de performance.

A une exception près, tous les indicateurs des deux premiers programmes sont produits par le CNC et les valeurs chiffrées sont d'ores et déjà disponibles. Si le développement de la fonction de contrôle de gestion au sein du CNC est antérieur à la mise en œuvre de la LOLF, la généralisation de la démarche de performance a accéléré le déploiement d'un système modifié afin de s'adapter à celle-ci, et qui devrait être opérationnel en 2006.

Le ministère de la culture n'a pas conclu jusqu'à présent de contrat de performance avec le CNC. Un tel contrat est nécessaire, quel que soit par ailleurs le choix fait concernant le rattachement des programmes du CNC à une mission particulière.

3 - Les dépenses fiscales rattachées aux programmes

L'évaluation des dépenses fiscales attachées aux deux premiers programmes a été réalisée par le CNC sur la base des données dont il dispose. Or, cette évaluation est semble-t-il imparfaite, faute de disposer des informations fiscales précises, lesquelles sont couvertes par le secret fiscal. Il conviendrait donc que le CNC et la DGI définissent les modalités d'une collaboration permettant un calcul précis, tout en respectant cette contrainte.

Le crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et d'œuvres audiovisuelles (évalué à 60 M€ en 2006) devrait être réparti entre les deux premiers programmes de la mission et non pas rattaché au seul programme consacré aux industries cinématographiques.

Le montant total des trois dépenses fiscales afférentes aux programmes *Cinéma* et *Audiovisuel* est désormais voisin de 100 M€ en 2006, contre 65 M€ en 2005. Il serait utile que puisse être mesuré l'impact de l'entrée en vigueur, à compter du 1er janvier 2005, du crédit d'impôt audiovisuel qui génère une dépense fiscale évaluée à 35 M€ par an.

DEUXIEME PARTIE
L'EXÉCUTION BUDGETAIRE
EN 2005

Chapitre I

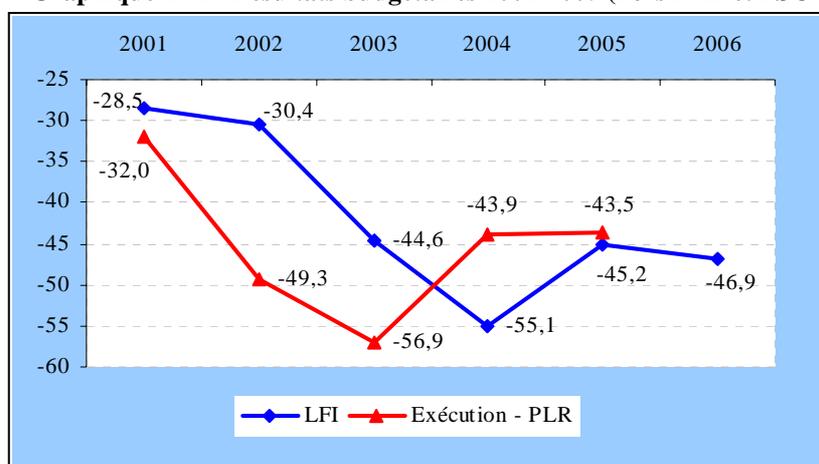
Les résultats de l'exécution

I - Le solde budgétaire

1 - Le déficit est resté stable en 2005, à un niveau très élevé.

Le déficit prévu en LFI 2005 à 45,2 Md€ a été ramené à 43,5 Md€ en amélioration de 0,4 Md€ par rapport au solde réalisé en 2004. Malgré cette amélioration, le déficit reste cependant plus élevé que celui des années 1997 à 2001.

Graphique n° 1 - Résultats budgétaires 2001-2005 (hors FMI et FSC)



Source : Cour des comptes, MINEFI

Contrairement à l'année 2004, la conjoncture n'a pas été conforme aux prévisions. Alors que la LFI 2005 était fondée sur une hypothèse de croissance économique de 2,5 % en 2005, la croissance s'est établie à 1,4 %. L'écart enregistré en 2005 (-1,1 point) est comparable à celui observé en 2002.

Les recettes budgétaires ont cependant retrouvé en 2005, comme en 2004, une évolution positive après deux années de baisse. Les recettes nettes du budget général ont progressé de 245,5 Md€ à 251,5 Md€, soit de 6 Md€.

Les dépenses nettes du budget général sont passées de 290,9 Md€ à 296,7 Md€, soit une progression de 5,8 Md€.

II - Les opérations de trésorerie

A - Tableau des flux de trésorerie

Le tableau des flux de trésorerie a pour objet de faire apparaître la variation de trésorerie au cours de l'exercice. Il a aussi une signification essentielle en comptabilité budgétaire, car il matérialise l'articulation et l'équilibre entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie.

Le besoin de financement de l'Etat en 2005 s'est élevé à 129,1 Md€ contre 122,1 Md€ en 2004, soit une augmentation de 7 Md€ (+ 6 %), alors qu'en 2004 une baisse de 6,2 Md€ (- 5 %) avait été enregistrée. Les remboursements de la dette ont augmenté de 8,7 % sur 2004 et de 18,3 % sur 2003, alors que le déficit budgétaire en gestion¹⁴¹ a diminué de 22 % entre 2003 et 2004, mais a à nouveau augmenté de 1 % entre 2004 et 2005.

Le choix fait de financer à court terme une part croissante de la dette se traduit par une forte augmentation des remboursements de BTAN (+ 18 %, soit + 7,1 Md€), alors que la part des remboursements d'OAT diminue de 3 % (- 1,1 Md€).

Tableau 5 : Tableau des flux de trésorerie

En Md€

	2003	2004	2005
Ressources de financement	128,3	122,1	129,1
Dette financière négociable	141,3	120,8	126,5
OAT	67,7	77,0	77,5
BTAN	53,1	55,4	50,8
Solde des émissions de BTF	20,5	- 11,6	- 1,8
Dette financière non négociable (hors FMI)	- 0,7	- 0,1	- 0,4
Variation des comptes de correspondants	- 14,7	1,5	6,7
Variation de la trésorerie	3,3	- 2,2	- 6,8
Autres opérations	- 0,9	2,0	3,1
Besoin de financement	128,3	122,1	129,1
Opérations budgétaires	58,1	45,6	45,9
Remboursements	70,3	76,5	83,2
OAT et long terme	33,9	37,5	36,4
BTAN	36,3	39,0	46,1
Dette prise en charge par l'Etat et autres engagements	0,0	0,0	0,7

Source : Comptes généraux de l'administration des finances 2003, 2004 et 2005.

¹⁴¹ Il se différencie du déficit en exercice en ce qu'il ne retient que les mouvements de caisse de l'exercice.

En apparence, la dette financière¹⁴² s'est accrue de 43,3 Md€ soit un montant légèrement inférieur à celui de 2004 (44,2 Md€) et inférieur de 2,6 Md€ au solde en gestion de l'exercice (45,9 Md€). Les dépôts de fonds des correspondants du Trésor qui ont atteint 6,6 Md€, en hausse de 5,1 Md€ sur 2004, ont permis de financer la part du solde en gestion non couverte par un endettement supplémentaire et les reprises de dette du fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA) (2,5 Md€) et de l'entreprise minière et chimique (0,3 Md€). Ces reprises de dette n'apparaissent pas dans le tableau des flux de trésorerie. Sans la hausse de l'encours des correspondants du Trésor, la dette financière se serait accrue de 5,1 Md€ de plus.

B - Le partage entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie

Le principe du partage entre les opérations budgétaires et de trésorerie est à la fois simple et essentiel : les ressources et les charges de trésorerie assurent le financement du solde budgétaire, dans la durée aussi bien qu'au jour le jour ; ce faisant, l'évolution de la dette - c'est-à-dire le cumul des soldes des opérations de trésorerie - est strictement commandée par l'évolution du solde budgétaire.

La sécurité qui doit en résulter, au premier chef pour la maîtrise de l'endettement, suppose que des glissements entre opérations budgétaires et de trésorerie ne viennent pas porter atteinte à cette cohérence. Ce fut pourtant souvent le cas dans le passé, notamment sous la forme de débudgétisations via des reprises de dette assimilées à tort à de simples opérations de trésorerie.

Deux opérations posent problème au regard des règles de partage entre opérations de trésorerie et opérations budgétaires : d'une part le traitement du remboursement de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), et d'autre part, et en sens inverse, le traitement de la reprise de dette du FFIPSA.

1- Le remboursement effectué par la CADES

Les versements de la CADES pour un montant de 3 Md€ ont été affectés aux recettes budgétaires de l'exercice 2005, alors que la créance ainsi remboursée n'a jamais été décaissée budgétairement. L'origine du remboursement est la reprise par l'Etat, au début de 1994, d'un prêt de 110 milliards de francs (16,7 Md€) accordé fin 1993 à l'Agence centrale

¹⁴² Elle est égale à la dette financière négociable moins les remboursements soit pour 2005, 126,5 Md€ - 83,2 Md€ = 43,3 Md€

des organismes de sécurité sociale par la Caisse des dépôts et consignations. En 1996, la charge du remboursement annuel a été transférée à la CADES, créée par ordonnance du 24 janvier 1996 pour apurer toute la dette sociale accumulée précédemment. L'annuité de remboursement fixée au départ à 1,9 Md€ sur 13 ans a été modifiée par l'article 38 de la LFI pour 2002 qui y a substitué quatre versements de 3 Md€ jusqu'en 2005. Le versement de 2005 est donc le dernier. La reprise du prêt ayant été traitée comme une opération de trésorerie et n'ayant jamais été suivie dans un compte spécial du Trésor, le remboursement aurait dû l'être également. Dès lors que la prise en charge du capital n'a pas été considérée comme une dépense budgétaire, son remboursement ne saurait être assimilé à une recette budgétaire. Seuls les intérêts auraient dû être comptabilisés en recettes non fiscales, comme le fait depuis l'origine la comptabilité nationale. Cette anomalie aura perduré jusqu'au dernier versement annuel, nonobstant les critiques réitérées par la Cour depuis 1994.

2- La reprise de dette du FFIPSA

L'article 117 de la loi de finances rectificatives pour 2005 a autorisé le transfert à l'Etat de la dette contractée pour le compte du FFIPSA, dans la limite de 2,5 Md€. Cette reprise de dette a ainsi été comptabilisée comme une simple opération de trésorerie¹⁴³.

La direction du budget met en avant une décision du Conseil constitutionnel, qui, en 1993, a validé le traitement comme une simple opération de trésorerie de la reprise par l'Etat de lignes de trésorerie précédemment contractées par l'ACOSS auprès de la Caisse des dépôts et consignations¹⁴⁴. Selon la Cour, cependant, appliquer le même traitement à la reprise de dette du FFIPSA n'est pas conforme aux principes de comptabilisation des opérations.

En effet, l'origine de cette dette était la suivante. Le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), qui devait jusqu'en 2004 prendre en charge une partie du coût des prestations servies par la mutualité sociale agricole avait, faute de dotations suffisantes par l'Etat, accumulé des déficits, bien qu'il ait été en principe tenu, en tant que budget annexe, à un équilibre budgétaire.

En particulier, c'est par une subvention budgétaire qu'aurait dû être assuré, à fin 2004, l'équilibre du BAPSA.

¹⁴³ Elle est examinée au titre des aspects relatifs à la comptabilité de l'Etat, chapitre II, V-A du rapport sur les comptes.

¹⁴⁴ Décision du 29 décembre 1993 relative à la loi de finances pour 1994.

A compter du 1^{er} janvier 2005, le FFIPSA, nouvellement créé à cet effet, s'est substitué au BAPSA. C'est en enregistrant, dans son bilan d'ouverture, comme une dette, le déficit cumulé imputable au BAPSA qu'il a repris les obligations de celui-ci. Une dette s'est ainsi trouvée substituée à l'obligation pour l'Etat d'équilibrer le BAPSA par une recette budgétaire. La loi de finances rectificative pour 2005 a ensuite transféré cette dette au passif de l'Etat. La succession de ces deux mouvements a ainsi dispensé l'Etat d'une dépense budgétaire, à hauteur du déficit constaté à fin 2004, soit 2,5 Md€

S'agissant de la prise en charge au 1^{er} janvier 1994 par l'Etat de la dette de l'ACOSS, la Cour en a fait une analyse dans le rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de 1994. Le classement de cette prise en charge en opérations de trésorerie ne saurait constituer un précédent. Dans le cas du BAPSA et du FFIPSA, l'Etat ne pouvait se dispenser de son obligation d'assurer par des sources budgétaires l'équilibre entre charges et obligations du régime de sécurité sociale des exploitants agricoles.

La Cour considère en conséquence que le montant du déficit du budget de l'Etat pour 2005 aurait dû être majoré du montant de cette reprise de dette, soit 2,5 Md€

La LOLF a clarifié les règles de partage entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie en donnant une définition des opérations de trésorerie qui n'était pas aussi précise dans l'ordonnance de 1959. Il importe que toutes les conséquences en soient tirées.

***Recommandation 28.** Traiter les reprises de dette conformément à la règle de partage entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie fixée par la LOLF et notamment son article 25.*

III - Les opérations de fin d'exercice

A - Des minorations de remboursements aux organismes de sécurité sociale

La loi de finances rectificative du 30 décembre 2005 n'a pas prévu les dotations nécessaires au remboursement intégral de certaines prestations que les organismes de sécurité sociale gèrent pour le compte de l'Etat. Les dotations en cause ont été déterminées comme une variable d'ajustement du budget, contrevenant ainsi au principe de sincérité applicable aux prévisions budgétaires.

La situation est particulièrement critique en ce qui concerne l'aide médicale de l'Etat pour laquelle apparaît dans les comptes de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) une créance de 681 M€ au 31 décembre 2005. Cette somme représente une dette de l'Etat qui n'a cessé de croître au cours des dernières années faute de remboursements suffisants et que les crédits ouverts en 2005, loi de finances rectificative de fin décembre comprise, n'ont pas suffi à apurer.

Dans d'autres cas, les remboursements effectués au titre de 2005 n'ont pas suffi à éteindre la dette née au cours de cet exercice : il en est ainsi pour l'allocation spéciale d'invalidité (reste dû : 119 M€), pour l'allocation aux adultes handicapés (118 M€) et pour la contribution au Fonds national d'aide au logement (430 M€).

B - Le remboursement de l'avance accordée à l'ACOFA

1 - Description de l'opération

Par décision du 11 octobre 2005, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a mis en place¹⁴⁵ une avance au profit de l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) sur les aides à venir du FEOGA. Cette avance, dont le plafond était de 6,4 Md€ a été versée à l'ACOFA entre le 19 octobre et le 28 décembre 2005.

Son remboursement à l'Etat est intervenu en deux tranches, la première, le 5 décembre 2005 pour 190 M€ et la seconde, le 5 janvier 2006 pour le solde à hauteur de 5,9 Md€. Ce deuxième remboursement a été rattaché à la période complémentaire de l'exercice 2005.

Toutefois, le jour même du deuxième remboursement, le 5 janvier 2006, une nouvelle avance a été tirée et a pris le relais de la précédente pour un montant de 4,2 Md€. Cette nouvelle avance a été, à la différence de la précédente, imputée sur l'exercice 2006. Elle a été remboursée le 3 février 2006.

En 2004, une avance similaire avait été accordée à l'ACOFA pour un montant de 5,7 Md€. Cette avance avait été remboursée en totalité le 5 janvier 2005 et ce remboursement avait été rattaché à la période complémentaire de l'exercice 2004.

¹⁴⁵ sur le chapitre 2 du compte spécial du Trésor n° 903-58

2 - Analyse de la régularité de cette opération et du respect du principe de sincérité budgétaire

Le remboursement de l'avance de 5,9 Md€ effectué le 5 janvier 2006 a été rattaché à l'exercice 2005 en application de l'article 11 du décret du 14 mars 1986 qui indique que « *lorsqu'ils se rapportent à des créances ou à des dettes nées au plus tard à la date du 31 décembre, les règlements réciproques autres que les recettes fiscales et les fonds de concours entre le budget général et les comptes spéciaux du Trésor, d'une part, et, d'autre part, les comptes spéciaux du Trésor, les budgets annexes, les établissements publics nationaux (...) sont pris en compte au titre du budget de l'année écoulée si leur paiement ou leur encaissement sont intervenus (...) jusqu'au 7 février de l'année suivante par l'agent comptable central du Trésor* ».

Cependant, la simultanéité du remboursement de cette avance, rattaché à la gestion 2005, et du tirage d'une nouvelle avance, rattachée quant à elle à l'exercice 2006, pose problème :

- en réalité, le 5 janvier 2006, seuls 1,7 Md€ ont été effectivement remboursés à l'Etat, tandis que le reste de l'avance - 4,2 Md€ - a été de facto prorogé ;

- les jeux d'écritures, qu'ont été le remboursement et le versement concomitants, ont permis d'imputer le remboursement sur l'exercice budgétaire 2005 et le versement sur celui de 2006 ;

- il en est résulté le transfert d'une charge budgétaire de 4,2 Md€ de l'exercice 2005 sur l'exercice 2006. En effet, s'il s'agit comme l'indique le ministère des *finances*, d'une simple avance de trésorerie, il faut rappeler que les avances consenties par l'Etat sont, d'après l'ordonnance de 1959 comme d'après la loi organique de 2001, des charges budgétaires.

On peut s'interroger sur la régularité même de cette opération au regard du décret de 1986 : à hauteur de 4,2 Md€ la créance correspondant au remboursement n'était pas née au 31 décembre 2005, condition posée par le décret. En tout état de cause, elle pose une question du point de vue de la sincérité budgétaire. La Cour ne peut que constater, en effet, que le remboursement de cette avance le 5 janvier 2006 et son remplacement le même jour par une nouvelle avance n'avait pas d'autre objectif que d'éviter une dégradation du solde budgétaire.

En comptabilité générale, la créance correspondante a été considérée comme remboursée en 2005 et ne figure pas au bilan au 31 décembre 2005. Dans le bilan de l'ACOFA en revanche, une dette envers l'Etat a été enregistrée au 31 décembre 2005.

Le rattachement du remboursement effectué le 5 janvier à l'un ou l'autre des exercices n'affecte pas le solde des administrations publiques calculé selon les principes de Maastricht. En revanche, il a un impact sur le solde budgétaire de l'Etat.

Au total, si l'on admet que le décret de 1986 permet ce type d'opération, le souci de transparence des comptes de l'Etat conduit à demander la modification de son dispositif.

Ce décret, pris en application de l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, a cessé d'être applicable, comme l'ordonnance elle-même, à compter de l'exercice 2006. Il faut donc que soit paru avant la fin de l'année 2006 le décret en Conseil d'Etat appelé par l'article 28 de la LOLF fixant les conditions dans lesquelles pourront être désormais comptabilisées durant la période complémentaire certaines dépenses et certaines recettes. A l'occasion de la préparation de ce nouveau décret devra être réexaminée notamment la faculté de rattacher à l'exercice écoulé certains « règlements réciproques ».

D'une part, ce rattachement ne pourra en tout état de cause être effectué que jusqu'au 20 janvier de l'année suivante, et non pas jusqu'au 7 février comme prévu par le décret de 1986. D'autre part, la reconduction du régime particulier des « règlements réciproques » entre l'Etat et certains organismes dotés de la personnalité morale paraît d'autant moins nécessaire qu'elle serait préjudiciable au regard des deux principes affirmés par la LOLF, de sincérité des comptes de l'Etat (article 28) aussi bien que de sincérité budgétaire (article 32).

***Recommandation 29.** Les conditions dans lesquelles certaines opérations de recettes et de dépenses pourront être comptabilisées en période complémentaire en vertu de l'article 28 de la LOLF devraient être fixées par décret en Conseil d'Etat avant la fin de l'année 2006. Les opérations concernées devraient exclure les « règlements réciproques » effectués avec des organismes dotés de la personnalité morale.*

C - Les prélèvements sur la trésorerie d'organismes liés à l'Etat

En matière de crédit à l'exportation, la Compagnie française pour l'Aide au Commerce Extérieur et la banque Natexis gèrent l'une et l'autre au bénéfice des entreprises, pour le compte de l'Etat, la première, une procédure de garantie, et la seconde, une procédure de bonification et de « stabilisation » des taux d'intérêt des crédits. A ce titre, elles peuvent être amenées à accumuler, en fonction de l'évolution des risques, une trésorerie dont les excédents sont l'objet de prélèvements par l'Etat.

Par lettre du 19 janvier 2006, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre délégué au budget ont conjointement invité le directeur du budget et le directeur général du Trésor et de la politique économique à faire procéder sur la gestion 2005 à un prélèvement de 330 M€ sur la trésorerie du compte géré par Natexis. Or cette lettre précisait que ce prélèvement, au bénéfice de la ligne de recettes n° 807 du budget général, serait « *en augmentation de 100 M€ par rapport à l'évaluation de recettes associée à la loi de finances rectificatives pour 2005 du 30 décembre 2005* ».

S'agissant des prélèvements opérés par l'Etat sur la trésorerie d'organismes qui lui sont liés, tels que Natexis et la Coface, la Cour avait recommandé en 2003¹⁴⁶ « *que le gouvernement instaure, pour ce type de prélèvements, des procédures plus explicites* ». La Cour soulignait que la décision discrétionnaire intervenait en période complémentaire « *sans qu'aucune procédure d'encadrement ne garantisse au Parlement la neutralité des appréciations* ». Elle concluait que pareille situation « *nuit à la transparence des décisions*¹⁴⁷ ».

Le ministre délégué au budget avait répondu¹⁴⁸ que « *la neutralité des appréciations réclamée par la Cour paraît difficile à définir, dès lors que l'appréciation de l'opportunité de prélever un montant différent de celui initialement prévu relève du pouvoir d'arbitrage de l'exécutif et peut à ce titre tenir compte des conditions d'exécution macrobudgétaires de la loi de finances* ».

La même situation s'étant reproduite à la fin de l'exercice 2005, à propos de Natexis, la Cour renouvelle la recommandation déjà faite dans le rapport sur l'exercice 2002.

Recommandation 30. *S'agissant des prélèvements sur la trésorerie d'organismes liés à l'Etat pour l'exécution de missions de service public, la Cour renouvelle sa recommandation que le gouvernement instaure pour ce type de prélèvements des procédures explicites. Il y aurait lieu notamment que, pour respecter le principe de sincérité des prévisions budgétaires, le montant des prélèvements effectués après la fin de l'exercice en janvier ne diffère pas de celui prévu dans la loi de finances rectificative de décembre.*

¹⁴⁶ Cf. RELF pour l'année 2002 (pp. 112 et 350)

¹⁴⁷ Cf. idem (p. 112)

¹⁴⁸ Cf. ibid (p. 350)

D - L'accroissement constant du solde et du volume des opérations de la période complémentaire

1 - Un solde positif qui s'accroît constamment depuis 1999

Comme l'avait déjà relevé la Cour, à l'issue de l'exercice 2004, le solde d'exécution budgétaire se redresse en période complémentaire et cette amélioration est de plus en plus marquée chaque année. Elle s'est encore accrue en 2005. De fortement négatif en 1999, le solde des opérations effectuées pendant la période complémentaire est devenu positif à partir de l'exercice 2003, cet excédent s'accroissant depuis lors pour atteindre en 2005 un niveau plus de 12 fois supérieur à celui de 2003.

Tableau 6 : Solde d'exécution des opérations de la période complémentaire

En Md€

Solde des opérations comptabilisées en période complémentaire	Janv 2001, au titre de l'exercice 2000	Janv 2002, au titre de l'exercice 2001	Janv 2003, au titre de l'exercice 2002	Janv 2004, au titre de l'exercice 2003	Janv 2005, au titre de l'exercice 2004	Janv 2006, au titre de l'exercice 2005
Budget général :	- 7,11	- 3,20	- 2,38	- 2,00	- 0,69	-0,25
Comptes spéciaux du Trésor :	- 1,10	2,59	2,81	3,57	4,07	5,69
Total :	- 8,21	- 0,61	0,43	1,57	3,38	5,44

Source : DGCP

Recommandation 31. *L'utilisation de la période complémentaire pour améliorer le solde budgétaire de l'exercice nuit à la sincérité de celui-ci et devrait être écartée.*

2 - Un volume d'opérations également croissant

Le volume total¹⁴⁹ des opérations comptabilisées en période complémentaire, non seulement n'a pas diminué, mais a même augmenté, passant de 11,7 Md€ en 2003¹⁵⁰ à 13,2 Md€ en 2004¹⁵¹, puis à 14,4 Md€ en 2005¹⁵². Une telle augmentation confirme que le recours à cette période n'a plus le caractère relativement restreint qui devrait être le sien.

Par ailleurs, les crédits ouverts en loi de finances rectificative de décembre 2005 n'ont représenté que 30 % des dépenses de la période complémentaire de l'exercice 2005, alors qu'ils constituaient plus des trois quarts de celle de 2004.

Le volume des opérations de cette période est en effet fonction d'une série de facteurs récurrents. En dépenses, ce sont notamment l'insuffisante diligence des ordonnateurs sur l'ensemble de l'exercice, l'importance des mouvements ordonnancés en décembre faute d'un lissage suffisant des opérations, ou encore le calendrier de certains arbitrages sensibles, en particulier en matière de dotations en capital¹⁵³. En recettes, outre l'insuffisante diligence dans l'émission des titres de perception, ce sont notamment, comme on l'a vu plus haut, l'imputation de « règlements réciproques » et les décisions discrétionnaires relatives au niveau des prélèvements sur la trésorerie d'entités liées à l'Etat.

La variété des facteurs d'accroissement du volume des opérations de la période complémentaire, et celle des niveaux de responsabilité en cause, tant du côté des ordonnateurs que des comptables, rend souhaitable un pilotage centralisé.

Dans le RELF pour l'exercice 2003, la Cour, considérant l'importance et la diversité des causes de recours à la période complémentaire, avait recommandé qu'il y soit apporté une réponse d'ensemble sous la forme d'un plan d'action sous la responsabilité de la DGCP, à l'image de celui engagé par la DGCP pour apurer les comptes d'imputation provisoire. La Cour ne peut que renouveler cette recommandation.

¹⁴⁹ Montant total des opérations sur le budget général et sur les comptes d'affectation spéciale.

¹⁵⁰ 5 Md€ en dépenses et 6,6 Md€ en recettes.

¹⁵¹ 4,9 Md€ en dépenses et 8,3 Md€ en recettes.

¹⁵² 4,4 Md€ en dépenses et 9,8 Md€ en recettes.

¹⁵³ Le ministère des finances indique que des versements importants ont été ordonnancés en décembre depuis le compte d'affectation spéciale 902-24 (privatisations) pour alimenter les dotations en fonds propres des agences nouvellement créées (AIL, ANR, AFITF)

La Cour relève le montant constamment croissant, depuis 1999, des opérations de la période complémentaire.

Recommandation 32. *La Cour recommande à nouveau la mise en place d'un plan d'action sous la responsabilité de la direction du budget et avec la participation de la DGCP et des ordonnateurs afin de limiter le recours à la période complémentaire.*

E - La régularisation de la comptabilisation des pensions versées en décembre

En application de l'article 90 du code des pensions civiles et militaires de retraite qui pose le principe du paiement mensuel des pensions à terme échu, les pensions sont versées avant la fin de chaque mois avec quelques jours de décalage par rapport aux rémunérations des fonctionnaires.

La prise en charge budgétaire du processus de mensualisation a été étalée entre 1974 et 1987. Les lois de finances pour 1987 sont les dernières à avoir ouvert des crédits budgétaires pour financer cette mensualisation, à hauteur d'un montant de 3,335 MdF (508,4 M€). A la fin de l'année 1987, il a été décidé, bien que les pensions afférentes à décembre soient payées le 28 de ce mois, de reporter la charge budgétaire des pensions de cette dernière mensualité de l'année sur l'exercice suivant, en les imputant sur deux comptes de régularisation 483.1 « Dépenses ordinaires des services civils imputables au budget de l'année suivante » et 483.2 « Dépenses ordinaires des services militaires imputables au budget de l'année suivante ». Depuis lors, les douze mois de pension imputés en comptabilité budgétaire sur une année donnée correspondent aux paiements effectués entre le mois de décembre de l'année précédente et le mois de novembre de l'année considérée.

Sur l'année 2005, le montant total des dépenses de pensions a atteint 36,8 Md€ contre 35,2 Md€ en 2004. La charge du mois de décembre reportée sur le mois de janvier 2006 s'élève à 3,06 Md€ contre 2,9 Md€ en 2004. Il s'y ajoute nécessairement des prélèvements sociaux supplémentaires pour un montant de 227 M€. Ces charges n'ont été enregistrées ni en comptabilité budgétaire ni en comptabilité générale au titre de l'exercice 2005.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a souhaité connaître la position de la Cour sur le mode de comptabilisation de ces charges en comptabilité générale et en comptabilité budgétaire.

En effet, en posant le principe que les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées par les comptables assignataires, l'article 28 de la LOLF est une raison supplémentaire de comptabiliser à partir de 2006 les pensions payées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre, puisque le service est réputé fait, au sens comptable, à la fin de chaque mois et que l'imputation budgétaire doit intervenir au moment du décaissement. Depuis le début de l'année, c'est ainsi qu'ont été comptabilisées sur le compte d'affectation spéciale les échéances des quatre premiers mois. Il reste donc à solder les conséquences budgétaires et comptables du passage de l'ancien système au nouveau pour retrouver un rythme d'exécution strictement calendaire. Le traitement à suivre en comptabilité générale est analysé dans le rapport sur les comptes de l'Etat.

Des différentes options de comptabilité budgétaire proposées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la Cour a recommandé une ouverture de crédits en loi de règlement 2005 ou en loi de finances rectificative 2006, en temps utile pour permettre le paiement des pensions du mois de décembre. Le ministère a confirmé à la Cour le choix en faveur de la régularisation en loi de finances rectificative pour 2006. La Cour a pris acte de cette décision dont il convient de souligner qu'elle n'aura pas plus que l'autre option recommandée d'incidence sur le déficit public notifié à la Commission européenne puisqu'en comptabilité nationale l'intégralité des dépenses d'un exercice est déjà rattachée à l'exercice en cause.

Chapitre II

Les ressources budgétaires de l'Etat

I - Les recettes fiscales

A - Les recettes fiscales ont progressé plus faiblement en 2005, après la forte hausse de 2004

1 - Les recettes brutes ont progressé moins vite que les remboursements et dégrèvements

Les recettes fiscales brutes se sont accrues de 3,3 % en 2005, soit 10 Md€ pour atteindre 341 Md€¹⁵⁴. L'année 2005 marque donc un fléchissement dans leur progression, significatif de la moindre croissance de l'économie (1,4 % en volume et 2,7 % en valeur¹⁵⁵).

Les remboursements et dégrèvements ont en revanche augmenté de 7,7 % (+4,9 Md€), après une baisse de 2,5 % en 2004. En particulier, les remboursements d'impôts sur les sociétés ont progressé de 19 %, notamment du fait d'un reversement exceptionnel à une entreprise pour cause de trop-perçu en 2004 ; par ailleurs, une écriture comptable liée au transfert sur compte de tiers des reliquats des fonds structurels européens en 2005 a majoré artificiellement de 760 M€ le poste « autres remboursements et dégrèvements ».

2 - La progression des recettes nettes a été quatre fois plus lente qu'en 2004

Les recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements se sont accrues de 2,2 % en 2005 (+6 Md€), pour atteindre 271,6 Md€ contre une augmentation de 10,8 % en 2004.

a) Les recettes fiscales ont bien résisté au ralentissement conjoncturel

Le taux d'élasticité des recettes au PIB¹⁵⁶ a été de 1,7, soit un niveau élevé par rapport à la tendance de long terme de 1.

¹⁵⁴ En 2004, le taux de croissance des recettes fiscales brutes était de 7,9 %.

¹⁵⁵ INSEE, Informations, rapides, 31 mars 2006, n°105.

¹⁵⁶ Le taux d'élasticité mesure le pourcentage d'évolution des recettes fiscales à législation constante (4,5 % en 2005) rapporté au taux de croissance du PIB en valeur, soit 2,7 %. En 2004, compte tenu d'une hausse des recettes fiscales nettes à législation constante de 7,3 % et d'une croissance en valeur de 3,7 %, l'élasticité s'est établie à 2,0.

Le tableau ci-dessous montre que la hausse de 6 Md€ des recettes nettes est due pour l'essentiel à la croissance de la TVA (+5,6 Md€), de l'impôt sur le revenu (+2,5 Md€), et de l'impôt sur les sociétés (+1,9 Md€). A l'inverse, la TIPP et les autres impôts directs perçus par voie de rôle ont vu leur produit chuter d'environ 1 Md€ chacun par rapport à 2004.

Tableau 7 : Recettes fiscales – Exécution pour les principales lignes de recettes

En M€

	Exécution 2004	Exécution 2005	Variation 04/05
IR	53 885	56 436	4,7 %
Autres impôts directs perçus par voie de rôle	8 683	7 617	-12,3 %
IS brut	46 245	49 587	7,2 %
Autres impôts directs et taxes assimilées	17 619	17 605	-0,1 %
TIPP	20 025	18 926	-5,5 %
TVA brute	155 641	162 490	4,4 %
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	28 025	28 382	1,3 %
Recettes fiscales brutes	330 124	341 042	3,3 %
Remboursements et dégrèvements	-64 471	- 69 422	7,7 %
Dont restitutions d'IS	-7 317	- 8 706	19,0 %
IS net	38928	40 881	5,0 %
Dont remboursements de TVA	-34 677	- 35 897	3,5 %
TVA nette	120 964	126 593	4,7 %
Dont autres remboursements et dégrèvements	-22 476	- 24 819	10,4 %
Recettes fiscales nettes	265 652	271 620	2,2 %

Source : MINEFI, calculs Cour des comptes

b) La TVA a progressé plus vite que l'activité

Le nombre de redevables à la TVA a été de 3,7 millions en 2005. Les recettes de TVA ont progressé de 4,7 % soit un rythme supérieur à l'activité en 2005. Cette situation tient à deux facteurs principaux :

- l'investissement (formation brute de capitale fixe) des administrations publiques et des ménages, ainsi que la consommation intermédiaire des entreprises ont crû plus fortement que la consommation des ménages, ce qui a permis d'élargir l'assiette économique (les « emplois taxables ») sur laquelle la TVA est assise ;
- les remboursements et dégrèvements de TVA ont été peu dynamiques en 2005 (+3,5 %) par rapport à la progression constatée l'année précédente (+4,7 %).

A posteriori, on constate que l'élasticité des recettes de TVA aux « emplois taxables » a été supérieure à 1.

c) L'impôt sur le revenu a été plus dynamique qu'en 2004

Les recettes d'impôt sur le revenu ont progressé de 4,7 %, et de 9,7 % hors mesures nouvelles. Elles ont bénéficié d'une évolution plus favorable que prévu des pensions et des retraites, ainsi que du dynamisme des plus-values immobilières réalisées en 2005.

En 2005, le nombre total de foyers imposés était de 16 348 366. Le nombre de bénéficiaires de la prime pour l'emploi (PPE), dont le montant s'élevait à 2,7 Md€¹⁵⁷) était de 9 378 428, soit l'équivalent de la moitié des foyers imposables, même si les deux populations ne se recourent pas. Un foyer sur deux acquitte donc l'impôt sur le revenu et 1 sur 4 perçoit la PPE. Le taux moyen global d'imposition était de 8,4 %. 63 % des contribuables étaient mensualisés en 2005.

Les quatre premiers déciles de la population sont créditeurs nets sur l'impôt sur le revenu pour un montant de 1,2 Md€ grâce à la PPE.

¹⁵⁷ Estimation du rapport public annuel de la Cour, février 2006.

d) Le produit de l'impôt sur les sociétés a bénéficié de la modification du régime de paiement des acomptes

L'impôt a été acquitté en 2005 par 1,28 million de sociétés (1,35 million de sociétés unipersonnelles étant taxées à l'impôt sur le revenu). Si le produit net de l'IS a augmenté de 5,0 %, les recettes spontanées¹⁵⁸ d'impôt sur les sociétés ont progressé faiblement (+2,1 %) du fait de la très forte augmentation des restitutions d'impôt (+18,9 %).

La modification du système d'acomptes de l'impôt sur les sociétés a joué un rôle important dans l'ajustement des recettes

La modification du système des acomptes, introduite en loi de finances rectificative et demandant à certaines entreprises de verser dès avant le 31 décembre un acompte au titre de leur résultat prévisionnel pour l'année en cours, a permis à l'Etat d'encaisser un surplus de recettes de 2,3 Md€ et ainsi de limiter à 1,7 Md€ l'écart entre prévision et réalisation qui, sinon, aurait été de 4 Md€. Grâce à cette recette, le montant des recettes fiscales a été augmenté de 0,8 % et le solde général d'exécution du budget de l'Etat a été ramené en deçà de celui de 2004.

L'acompte était traditionnellement versé en quatre échéances intervenant aux mois de mars, juin, septembre et décembre. Les acomptes de l'année N étaient calculés sur les résultats N-1¹⁵⁹ et le solde versé en avril de l'année N+1 (pour les sociétés clôturant leurs comptes au 31 décembre), permettant de corriger l'écart de versement constaté entre les acomptes normalement exigibles et ceux effectivement acquittés.

La loi de finances rectificative pour 2005 est venue modifier la répartition des acomptes et du solde à compter de l'exercice 2006 et a créé pour 2005 un acompte exceptionnel payable en décembre 2005 par les grandes entreprises¹⁶⁰. Cet acompte est calculé de manière à représenter la différence entre 2/3 ou 80 % du montant d'impôt estimé au titre de l'exercice en cours et le montant des acomptes déjà versés au titre du même exercice. Les acomptes étant calculés par rapport au bénéfice fiscal 2004, ce dispositif a concerné des entreprises prévoyant de réaliser un bénéfice particulièrement important en 2005 en comparaison avec 2004. Cet acompte exceptionnel, qui s'est élevé à 2,3 Md€ contre 0,3 Md€ prévu initialement¹⁶¹, a concerné en définitive près de 80 entreprises, dont 4 seulement ont versé plus de 50 % du total.

¹⁵⁸ A législation constante.

¹⁵⁹ Le premier acompte étant calculé sur le résultat de l'année N-2.

¹⁶⁰ Plus de 1 Md€ de chiffre d'affaires.

¹⁶¹ Cf. Présentation en conseil des ministres du projet de loi de finances rectificative.

e) La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) a baissé en raison de la hausse du prix du pétrole

La TIPP est un impôt indirect assis sur les volumes mis à la consommation. Il est donc sensible à la conjoncture et à l'effet sur la consommation du prix du baril de pétrole : une hausse du prix est en effet susceptible d'avoir un effet dissuasif sur la consommation de carburant, comme cela a été le cas depuis l'été 2005. En 2005, le produit global de la TIPP (pour l'Etat et les collectivités territoriales) a baissé de 0,8 %, le prix du baril de Brent ayant été en moyenne de 54,4 \$ sur l'année.

Les recettes de TIPP affectées à l'Etat ont connu une baisse de 5,5 %, soit 1,1 Md€ dont 0,9 Md€ lié à des transferts. En effet, une partie du produit a été transférée en 2005 aux régions (0,4 Md€). Par ailleurs, la loi de finances rectificative a transféré de manière exceptionnelle 0,5 Md€ pour tenir compte du fait que le produit affecté globalement aux départements ne pouvait être inférieur au montant des dépenses que l'Etat avait consacrées en 2003 au revenu minimum d'insertion et à l'allocation de revenu de solidarité.

Les conséquences de la hausse du prix du pétrole

L'année 2005 a été marquée par la hausse continue des prix du baril de Brent. Or, une hausse des prix du pétrole a un effet positif sur le rendement de la TVA et un effet négatif sur la TIPP.

La TIPP (environ 25 Md€/an) est assise sur les volumes consommés à un tarif variant en fonction du type de carburant. Le produit diminue donc à proportion du recul de la consommation provoqué par la hausse des prix.

La TVA, quant à elle, est assise sur la valeur des carburants (prix hors taxe + TIPP), et ses recettes dépendent donc du prix des produits pétroliers et des volumes mis à la consommation. Le taux appliqué est de 19,6 % et le produit de la TVA (environ 5 Md€/an) s'accroît proportionnellement au prix des produits pétroliers.

Dans son rapport initial rendu mi-octobre 2005, la commission créée par le gouvernement pour évaluer les conséquences de la hausse des prix du carburant sur la fiscalité pétrolière, présidée par M. Durieux, avait anticipé une perte cumulée pour le budget de l'Etat de l'ordre de 73 M€. Cette commission devait évaluer si la hausse des prix du pétrole ne risquait pas d'entraîner un gonflement exceptionnel des recettes de l'Etat. L'évaluation définitive de l'impact de la hausse du baril sur les recettes fiscales (TVA et TIPP), effectuée en janvier 2006, a quant à elle affiché une moins-value de 212 M€

La commission a tenu compte d'une partie des transferts du produit de la TIPP aux départements et aux régions qui se sont élevés à 0,46 Md€. De plus, l'Etat garantit les recettes des départements inscrites en loi de finances. La moins-value enregistrée par les collectivités publiques sur les recettes de TIPP par rapport aux prévisions (837 M€) a donc été supportée presque intégralement par l'Etat, et est donc venue réduire d'autant ses propres recettes. Un transfert du produit de la TIPP de 0,5 Md€ a ainsi été inscrit en LFR.

f) L'ISF a été sous-estimé en prévision

En 2005, le produit de l'impôt sur la fortune a été sous-estimé de 10 % en prévision. Le produit de l'ISF s'est établi à 3,1 Md€ en 2005, contre 2,8 Md€ figurant au PLF 2005. L'écart (270 M€) entre la prévision et la réalisation provient, pour plus de la moitié, de la surestimation de l'effet des mesures nouvelles (articles 47, 48 et 49 de la loi pour l'initiative économique), évaluées dans le PLF pour 2005 à 216 M€ contre 65 M€ constatés à l'issue de la campagne de 2005. Cette surestimation a conduit à minorer de près de 150 M€ la prévision des recettes d'ISF. D'autre part, l'évolution des patrimoines a été sous-estimée. En fait, les foyers ont revalorisé dans leur déclaration les postes immobilier et mobilier de manière plus dynamique que prévu.

3 - Les mesures nouvelles ont réduit de moitié l'augmentation spontanée des recettes

A législation constante (hors mesures nouvelles), la progression spontanée des recettes fiscales a atteint 4,5 % en 2005 (+11,9 Md€).

Les mesures de modification du périmètre ont été pour l'année 2005 de moindre impact qu'en 2004. En exécution, cet impact a été de -2,5 Md€, dont 997 M€ pour le transfert aux départements d'une partie du produit de la taxe sur les conventions d'assurance (TCA), 438 M€ pour l'affectation aux régions d'une part de TIPP et 1,1 Md€ pour l'affectation d'une fraction des droits de consommation sur les tabacs à la Caisse nationale d'assurance maladie dans le cadre de la réforme de l'assurance maladie (loi du 13 août 2004).

Le montant total des mesures nouvelles, incluant également les aménagements du régime fiscal lui-même, a été de 5,9 Md€

Tableau 8 : Recettes fiscales – Evolution spontanée et mesures nouvelles en exécution

En Md€

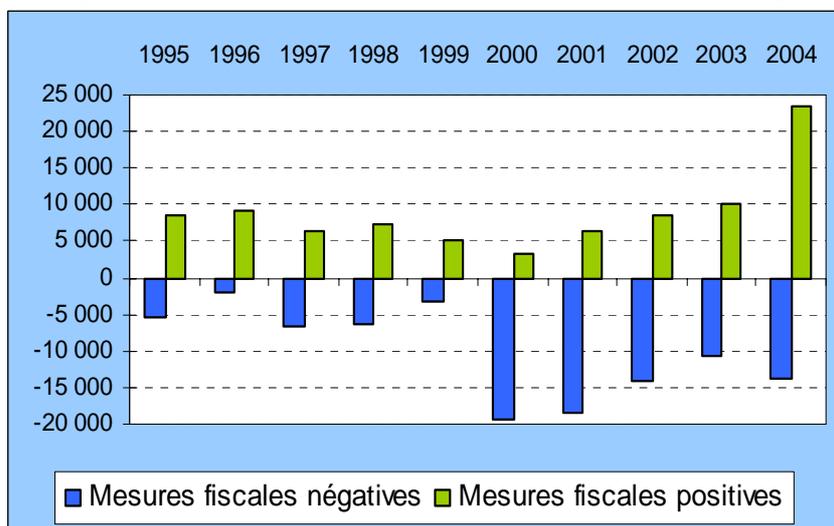
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Evolution spontanée des recettes fiscales	20,1	17	0,4	0,8	17,6	11,9
Effet des mesures nouvelles	-12,0	-12,2	-5,0	-1,2	8,3	- 5,9
Evolution des recettes fiscales nettes	8,1	4,8	-4,6	-0,4	25,9	6,0

Source : Cour des comptes

En dépit des mesures nouvelles, le taux des prélèvements obligatoires reste quasiment stable pour ce qui concerne l'Etat (16,4 % en 2004 contre 16,3 % - chiffre provisoire - en 2005).

Sur la période 1994-2004, le taux de prélèvements obligatoires pour l'ensemble des administrations publiques a progressé, passant de 42,6 % (1994) à 43,4 % (2004). Le taux de prélèvement de l'Etat est passé quant à lui de 15,6 % à 15,9 %, malgré l'effort de réduction de la pression fiscale engagé par les gouvernements successifs.

Graphique n° 2 - Montant annuel des mesures fiscales positives et négatives



Source : Cour des comptes sur la base de données, MINEFI

Le tableau n° 8 montre que la répartition, sur la période 1994-2004, entre mesures fiscales positives (qui accroissent l'impôt) et négatives (qui le diminuent) – prises en compte pour leur première année d'application seulement¹⁶² – a été globalement à peu près équilibré entre 1995 et 2004. Cependant, alors que les mesures négatives avaient été nettement plus forte que les positives en 2000, 2001 et 2002, les mesures positives ont été de l'ordre de 2 fois plus forte que les négatives en 2004.

B - Les prévisions de recettes

La Cour a souhaité cette année apporter un éclairage particulier sur les écarts entre prévisions et réalisations en matière de recettes fiscales. Elle a interrogé les services en charge de l'élaboration des prévisions sur les causes des écarts constatés en 2005, mais les réponses ont été tardives et incomplètes. Le développement qui suit résume les conclusions de la Cour sur ces points, compte tenu des éléments de réponse fournis par l'administration.

1 - Le montant total des recettes fiscales en 2005 s'est révélé conforme aux prévisions malgré des hypothèses erronées

L'écart entre prévisions et réalisations du montant total des recettes fiscales a été faible (0,5 Md€) à la fois pour les recettes fiscales brutes et les recettes fiscales nettes, alors que le budget pour 2005 avait été initialement bâti sur une hypothèse de croissance très supérieure au réalisé (2,5 % contre 1,4 % en exécution).

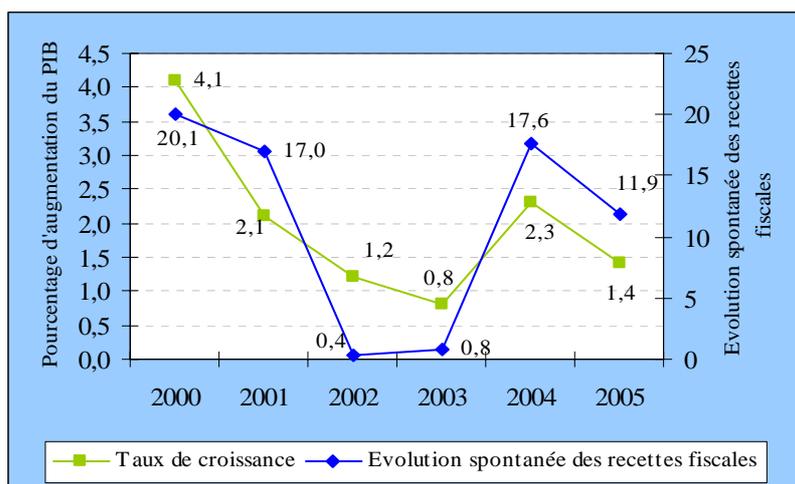
Cette bonne tenue des recettes malgré une croissance plus faible que ce qui avait été anticipé trouve son explication, selon les services du ministère, dans le fait que 40 % des impôts, essentiellement assis sur le patrimoine, ne sont pas corrélés avec le taux de croissance, tandis que la base des autres impôts, sensibles à la conjoncture –par exemple la TVA -, n'est pas corrélée de manière simple au PIB. Ainsi, à taux de croissance identique, une forte consommation des ménages ou des exportations dynamiques auraient un impact différent sur le rendement de la TVA.

La Cour observe cependant que, statistiquement, la corrélation entre l'évolution spontanée des recettes fiscales et le taux de croissance du PIB est forte (0,82), comme le démontre le graphique ci-dessous :

¹⁶² L'impact des mesures fiscales nouvelles est chiffré en exécution par l'administration fiscale pour la seule année de mise en œuvre de la mesure.

**Graphique n° 3 - Evolutions comparées du taux de croissance du PIB
et de l'évolution spontanée des recettes fiscales**

en Md€



Source : Cour des comptes

Impôt par impôt, le raisonnement des services de prévision est fondé. Néanmoins, d'un point de vue global, l'hypothèse de croissance joue un rôle important. Ainsi, la prévision spontanée de croissance de recettes fiscales pour 2005 était de +19,4 Md€ soit un chiffre cohérent avec l'hypothèse de 2,5 % de croissance, compte tenu des évolutions observées dans le passé¹⁶³.

Tableau 9 : Comparaison entre prévisions globales et exécution 2005

	Scénario du PLF ¹⁶⁴	Résultat constaté ¹⁶⁵
Croissance	+2,5 %	+1,4 %
Croissance spontanée des recettes :	+19,4 Md€	+ 11,9 Md€
Mesures nouvelles, aménagements de droits et autres variations	- 8, 8 Md€	- 5, 9 Md€
Croissance des recettes nettes	+ 10,6 Md€	+ 6 Md€

Source : Cour des comptes

¹⁶³ En 2004, la progression spontanée des recettes fiscales avait été de +17,6 Md€ pour un taux de croissance de 2,1%.

¹⁶⁴ Croissance par rapport aux estimations révisées 2004.

¹⁶⁵ Croissance par rapport à l'exécution 2004.

Si la différence entre les recettes fiscales nettes constatées en 2005 et les recettes fiscales nettes anticipées au moment du PLF n'a été que de 0,5 Md€, c'est en fait parce que les estimations révisées pour 2004 au moment du PLF pour 2005 étaient sensiblement plus basses de 4,2 Md€ que ce qui a en définitive résulté de l'exécution 2004 (261,5 Md€ au lieu de 265,7 Md€). En outre, la création de l'acompte exceptionnel sur l'impôt sur les sociétés a permis une rentrée supplémentaire de 2,3 Md€.

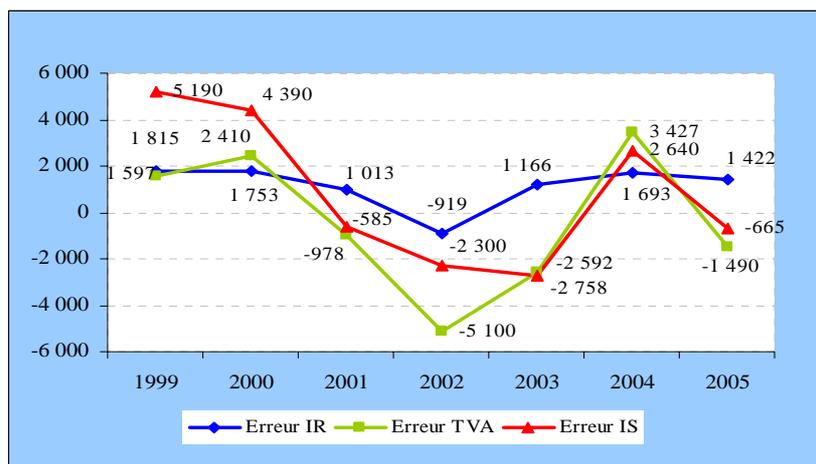
La Cour observe que, même si le taux de croissance du PIB n'est pas directement utilisé pour les prévisions de recettes fiscales, au motif que l'élasticité ne peut être calculée qu'a posteriori, il a un impact indirect sur les prévisions de TVA et de TIPP et, dans une moindre mesure, sur l'IR et l'IS.

Sur la période 1999-2005, la série des écarts entre prévision et réalisation sur les recettes fiscales montre que les écarts sur les trois impôts les plus importants (TVA nette, IS net, IR), qui représentent 85 % des recettes fiscales nettes en 2005, expliquent la majeure partie de l'écart global sur les recettes fiscales. Les écarts de prévision sur les trois principaux impôts (TVA, IS, IR) sont d'ailleurs fortement corrélés, alors que le ministère des finances bâtit un modèle de prévision différent pour chacun, et que leurs spécificités font qu'ils obéissent à des facteurs différents. Le taux de corrélation de Pearson¹⁶⁶ entre la TVA brute et l'IS brut est ainsi de 0,87, celui entre l'IR et la TVA de 0,84. Le taux de corrélation entre IR et IS est lui de 0,66. Le graphique ci-dessous représente visuellement cette triple corrélation dans les écarts de prévision.

¹⁶⁶ Ce test de corrélation fait appel à des calculs statistiques basés sur la covariance des deux variables et sur leurs variances. Ces calculs aboutissent à la production d'un coefficient de corrélation entre 0 et 1, qui peut être également testé quant à sa significativité. Interprétation : $r = 0,20$: corrélation trop basse, en pratique considérée comme nulle; $r = 0,20$ à $0,40$: corrélation basse; $r = 0,40$ à $0,60$: corrélation plus marquée, mais elle ne permet pas encore de conclusion solide; $r = 0,60$ à $0,80$: bonne corrélation; $r = 0,80$: corrélation élevée.

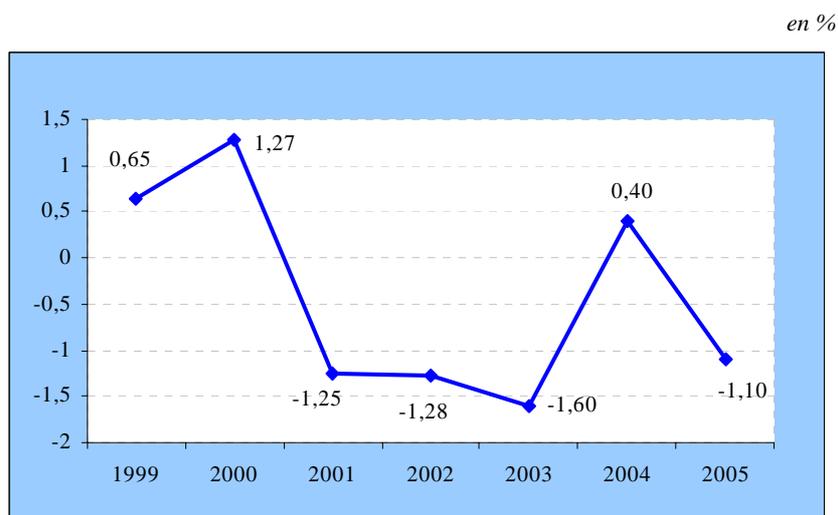
Graphique n° 4 - Corrélation entre les écarts de prévision en matière d'IS, d'IR et de TVA

En milliers d'euros



Source : Cour des comptes

Les écarts de prévision sur les trois principaux impôts (TVA, IS, IR) sont eux-mêmes fortement corrélés aux écarts entre croissance anticipée et croissance constatée, comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique n° 5 - Evolution des écarts entre taux de croissance anticipé et taux de croissance constaté

Source : Cour des comptes

Les prévisions initiales pour 2005 prévoyaient une progression de 10,6 Md€ des recettes fiscales nettes principalement alimentée par la TVA (6,3 Md€) et l'impôt sur les sociétés (3,6 Md€). Les autres impôts directs et taxes assimilées et les droits d'enregistrement avaient été revus à la baisse et leur impact sur la progression des recettes fiscales avait été estimé devoir être fortement négatif puisque évalué à -2,9 Md€ dans leur ensemble.

L'écart entre évaluation et réalisé est donc dû à une sous-estimation du produit de l'impôt sur le revenu (1,4 Md€), c'est-à-dire de l'impact du prix des valeurs mobilières et des actifs immobiliers, qui sont largement indépendantes de l'évolution du PIB, et à une surestimation du produit brut de la TVA (1,5 Md€) et de l'impôt sur les sociétés (0,7 Md€). Par ailleurs, la résistance des autres impôts directs et indirects au ralentissement conjoncturel avait également été sous-estimée (3,3 Md€).

Tableau 10 : Recettes fiscales – Exécution par rapport aux prévisions successives pour les principales lignes de recettes

En M€

	2004	PLF 2005	LFR 2005	Exécution 2005	Ecart d'estimation Exécution/ PLF	Pourcentage d'écart
IR	53 885	55 015	55 960	56 436	1 421	2,52 %
Autres impôts directs perçus par voie de rôle	8 683	8 216	7 600	7 617	-599	-7,86 %
IS brut	46 245	50 252	48 153	49 587	-665	-1,34 %
Autres impôts directs et taxes assimilées	17 619	16 266	17 791	17 605	1 339	7,61 %
TIPP	20 025	20 244	19 150	18 926	-1 318	-6,96 %
TVA brute	155 641	163 980	161 853	162 490	-1 490	-0,92 %
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	28 025	26 482	27 816	28 382	1 900	6,69 %
Recettes fiscales brutes	330 124	340 460	338 310	341 042	582	0,17 %
Remboursements et dégrèvements	-64 471	- 68 320	- 68 291	- 69 422	-1 102	1,59 %
dont restitutions d'IS	-7 317	- 7 650	- 8 300	- 8 706	-1 056	12,13 %
(Pour inf. IS net)	38 928	42 602	39 853	40 881	-1 721	-4,21 %
Dont remboursements de TVA	-34 677	- 36 700	- 35 400	- 35 897	803	-2,24 %
(Pour inf. TVA nette)	120 964	127 280	126 453	126 593	-687	-0,54 %
Dont autres remboursements et dégrèvements	-22 476	- 23 975	- 24 591	- 24 819	-844	3,40 %
Recettes fiscales nettes	265 652	272 131	270 019	271 620	-511	-0,19 %

Source : MINEFI

Un exemple de décalage de prévision : le prélèvement exceptionnel de 25 % sur les distributions de bénéfices

Jusqu'au 31 décembre 2004, les dividendes versés par une société française donnaient droit à un avoir fiscal, déductible de l'IR (personnes physiques) ou de l'IS (personnes morales). Les distributions de dividendes effectuées par des sociétés françaises devaient supporter, en contrepartie de l'avoir fiscal, un impôt spécial dénommé « précompte mobilier ». L'avoir fiscal et le précompte mobilier ont été abolis à compter du 1^{er} janvier 2005.

Pour atténuer les effets de cette suppression, un régime transitoire a été mis en place pour l'année 2005 : les entreprises étaient redevables d'un prélèvement exceptionnel temporaire de 25 % sur les distributions de bénéfices imputées sur des résultats non soumis à l'impôt sur les sociétés au taux de droit commun (33,3 %)¹⁶⁷. A la différence du précompte mobilier lié à l'avoir fiscal, le prélèvement exceptionnel de 25 % touche, sauf exceptions limitativement énumérées, toutes les distributions, qu'il s'agisse de dividendes ou d'autres types de distributions.

Cette recette a été sous-estimée, de 155 % dans le PLF 2005, et a été supérieure de 0,9 Md€ au montant prévu. Les services du ministère des finances ont expliqué que « *les mécanismes du précompte et du prélèvement exceptionnel - qui a remplacé le précompte - sont étroitement liés, le second représentant un gain égal à 50 % du premier (25 % des revenus distribués au lieu de 50 %). Dès lors que le rendement du précompte a été supérieur à celui attendu, celui du prélèvement exceptionnel s'en trouve nécessairement affecté* ». Cette réponse ne saurait constituer une explication, puisqu'elle se réfère à une taxe aujourd'hui quasiment disparue (le reliquat pour 2005 est de 47 M€). En 2004, le montant du précompte avait été de 1,31 Md€ contre 1,24 Md€ en 2003 (+5,6 %). En appliquant la même progression pour 2005, le montant du précompte en 2005, à législation constante, aurait été de 1,39 Md€ soit une prévision pour le prélèvement exceptionnel de 695 M€. Ce chiffre devait ensuite être augmenté pour tenir compte de l'élargissement de l'assiette du prélèvement exceptionnel par rapport au précompte.

Le montant estimé dans le PLF (600 M€) était donc significativement sous-estimé par rapport aux informations qui auraient pu être utilisées au moment de l'élaboration du PLF. En exécution, le produit du prélèvement exceptionnel a été de 1,5 Md€

¹⁶⁷ Article 95 de la loi de finances pour 2004.

2 - L'impact de la hausse des prix des valeurs mobilières et des actifs immobiliers n'a pas été correctement pris en compte

La sous-évaluation de l'impact du prix des valeurs mobilières et des actifs immobiliers dans les prévisions 2005 a entraîné une sous-estimation des produits de l'impôt sur la fortune, des droits de mutation et, dans une moindre mesure, de l'impôt sur le revenu.

Tableau 11 : Décalages entre exécution et prévision pour les impôts sensibles aux variations du prix des valeurs mobilières et des actifs immobiliers

En M€

	2004	PLF 2005	LFR 2005	Exécution 2005	Ecart d'estima- tion Exécution/P LF	Ecart en pourcen- tage
IR	53 885	55 015	55 960	56 436	1 421	2,5 %
ISF	2 646	2 800	3 137	3 076	276	9,9 %
Droits de donations entre vifs	1 260	1 200	1 255	1 428	228	19,0 %
Droits de succession	7 385	6 620	7 232	7 338	718	10,8 %

Source : Cour des Comptes

Il s'agit là d'une tendance lourde : les impôts directs assis sur les revenus ou le patrimoine des particuliers ont, au cours des 7 dernières années, été tendanciellement sous-estimés, comme le montre l'étude des écarts de prévision sur l'IR et l'ISF sur la période 1999-2005. L'IR est ainsi sous-estimé de 1,1 Md€ en moyenne annuelle sur la période tandis que l'ISF est sous-estimé en moyenne de 48 millions d'euros/an. 2005 apparaît donc comme une année où la sous-estimation a été particulièrement importante.

L'impact du prix des valeurs mobilières et des actifs immobiliers sur les recettes fiscales

Les principales recettes concernées par la variation du prix des valeurs mobilières et des actifs immobiliers sont l'impôt sur le revenu, l'impôt de solidarité sur la fortune, ainsi que les droits de mutation. Ainsi, en 2005, ISF et droits de mutation ont connu une croissance spontanée bien supérieure à celle du PIB, conséquence de la valorisation des actifs immobiliers et mobiliers.

Sur la période récente, ces valeurs ont évolué de + 67,7 % pour les biens immobiliers et - 32,1 % pour les valeurs mobilières.

Sur la période 2001-2005, la perte pour l'Etat liée à la baisse des valeurs mobilières en termes d'impôt sur le revenu est estimée par la Cour à - 0,65 Md€ Concernant les droits de succession, l'Etat a enregistré un gain de 2,2 Md€ du fait de la hausse des prix de l'immobilier et un manque à gagner de 1,71 Md€ du fait de la volatilité des valeurs mobilières. Concernant les droits de donation, l'impact a été respectivement de +1,1 Md€ (immobilier) et -0,28 Md€ (valeurs mobilières). Concernant l'ISF, près de 55 000 foyers supplémentaires sont devenus redevables à l'ISF du seul fait de ces hausses en 2005. Sur la période 2001-2005, le surplus a été de +1,1 Md€ pour l'immobilier et -1,05 Md€ pour les valeurs mobilières.

Au total, sur cinq ans, les recettes de l'Etat ont crû de 1,35 Md€ hausse qui est due pour 60 % à l'évolution des droits de donation. Les moindres recettes enregistrées en raison de la baisse des valeurs mobilières (3,04 Md€) ont été compensées par les recettes supplémentaires dégagées grâce à la hausse des actifs immobiliers (4,39 Md€).

3 - L'examen des sept dernières années montre que la prévision ne tient pas suffisamment compte du cycle

La série des écarts de prévision sur la période 1999-2005 montre, en laissant à part l'année 2005, trois années de sous-évaluation et trois années de surévaluation. La prévisions n'a notamment pas anticipé le tassement des recettes fiscales en 2002 et 2003, et a sous estimé leur redressement fort en 2004. Les trois exercices où la prévision a été surévaluée correspondent aux années d'affaiblissement de la croissance. Au contraire, dans les périodes de reprise, les recettes fiscales ont eu tendance à être sous-évaluées.

Ceci suggère que la prévision n'a pas correctement suivi le déroulement du cycle économique et n'a pas pris en compte les variations de l'élasticité des recettes en fonction de la position dans le cycle.

Enfin, en 2005, la faiblesse de l'écart tient au pilotage de la recette effectué en fin d'année grâce à l'impôt sur les sociétés.

Tableau 12 : Ecarts de prévision sur les recettes fiscales nettes entre 2001 et 2005

En Md€

	2001	2002	2003	2004	2005
Réalisation - prévision	-3,9	-10,5	-8,9	+9,4	+0,5
Montant des recettes fiscales nettes	244,9	240,2	239,8	265,7	271,6
Ecart en %	-1,6 %	-4,4 %	-3,7 %	+3,5 %	+0,2 %

Source : Cour des comptes

Les écarts de prévision sur l'impôt sur les sociétés (27,8 Md€) ou la TVA nette (17,6 Md€), sont celles qui ont le plus d'impact, en masse financière, sur le décalage global annuel. Toutefois, lorsque l'on pondère l'impact financier en valeur absolue par les masses en jeu en termes de levée d'impôt, on s'aperçoit que l'impôt sur les sociétés qui représente une masse financière deux fois inférieure au rendement de la TVA, est soumis à des écarts de prévision d'un volume une fois et demi supérieur. Le ratio des écarts de prévision rapporté au produit de l'impôt est également important pour l'ISF.

Enfin, sur les sept dernières années, on distingue trois catégories d'impôts : ceux pour lesquels la prévision est plus stable que le rendement de l'impôt, ce qui montre une analyse fine (comme par exemple l'impôt sur le revenu, la TVA et la TIPP) ; ceux pour lesquels la prévision est aussi instable que le rendement de l'impôt (ISF) ; enfin ceux pour lesquels la prévision est plus instable que l'impôt lui-même (IS).

II - Recettes non fiscales et fonds de concours

A - Les recettes non fiscales

Le caractère très composite des recettes non fiscales conduit à des révisions parfois importantes de certaines évaluations de recettes entre la loi de finances initiale et l'exécution, comme cela ressort du tableau ci-joint.

Tableau 13 : Ecarts LFI - Exécution recettes non fiscales (hors FSC et OOD)

en Md€ et en %

	2003	2004	2005
LFI	34,63	35,77	35,75
Evaluation révisée	32,18	36,0	37,14
Exécution	32,7	36,24	38,47
Exécution/LFI	-5,5 %	1,3 %	7,6 %

Source : Cour des comptes

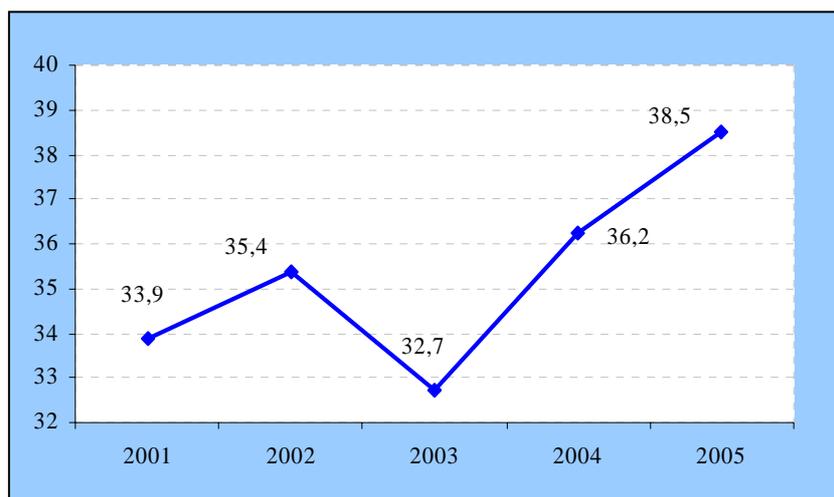
Hors recettes d'ordre liées à la gestion de la dette, les révisions les plus importantes concernent le produit des participations de l'Etat, la gestion du domaine de l'Etat, les taxes, redevances et recettes assimilées, alors que les retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat sont relativement stables.

1 - Les recettes non fiscales ont augmenté de plus de 8 %

Les recettes non fiscales se sont établies à 38,5 Md€, c'est-à-dire à un niveau intermédiaire entre les prévisions initiale et révisée. Elles sont en augmentation de 6,1 % par rapport à 2004 et représentent 12 % des ressources du budget général net des prélèvements sur les recettes de l'Etat. Cette augmentation de plus de 2,2 Md€ en un an est principalement due à la forte hausse des recettes des titres 3 (taxes, redevances et recettes assimilées : +1,8 Md€), 4 (Intérêts des avances, prêts et dotation en capital : +0,6 Md€) et 5 (retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat : +0,4 Md€) qui est atténuée toutefois par la baisse du titre 8 (divers : -0,5 Md€).

Graphique n° 6 - Evolution des recettes non fiscales

En Md€



Source : MINEFI

Durant les six derniers exercices, ces recettes ont connu une progression globale de 26,1 %, soit 4,75 % par an en moyenne, presque régulière d'une année sur l'autre, sauf une baisse en 2003. Un peu plus de la moitié des recettes non fiscales de 2005 est constituée des produits du titre 3 qui enregistre les taxes, redevances et recettes assimilées (25,7 %) et du titre 5 qui enregistre les retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat (26,6 %). Ces pourcentages sont constants d'une année sur l'autre au cours de la période. En revanche, les recettes du titre 1 (exploitations industrielles et commerciales et établissements à caractère financier), qui comprennent les dividendes, connaissent une évolution plus erratique, même si les montants encaissés en 2005 ont été sensiblement identiques en valeur absolue à ceux de 2004. Quant aux produits « divers » du titre 8, leur part dans les recettes non fiscales oscille constamment au cours de la période autour du tiers (31,1 % en 2005), indépendamment de leur caractère qualifié d'« exceptionnel ».

Après deux années sans dividende, la Banque de France a pu verser un dividende de 40 M€ sur la base d'un résultat net bénéficiaire en 2004 de 82 M€. Toutefois, cette modeste contribution de l'institut d'émission est loin de compenser la chute des revenus versés par la Caisse des dépôts et consignations (section générale), dont le dividende 2005 se trouve divisé par près de deux par rapport à 2004 (471 M€ contre 929 M€). L'autre composante des revenus provenant de la Caisse des dépôts et consignations, qu'est la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés, a connu cependant une moindre décroissance (370 M€ en 2005 contre 419 M€ en 2004).

Le niveau global des dividendes perçus en 2005 a pu être maintenu grâce à l'amélioration des résultats de la quasi-totalité des entreprises publiques non financières. Se distinguent Gaz de France (0,4 Md€ +31 % par rapport à 2004), EDF (0,4 Md€ +16 %), France Télécom (0,3 Md€ + 56 % par rapport à 2004), DCN (0,3 Md€ contre 0 en 2004) et, dans une moindre mesure, Renault et la Française des Jeux qui, avec un versement de 80 M€ chacune en 2005, ont également augmenté le niveau de leur distribution.

Hors dividendes, les recettes du titre 1 tirées de la Française des Jeux se sont élevés à 1,7 Md€, en augmentation de près de 7 % par rapport à 2004 déjà fortement haussier. Si l'on y ajoute les prélèvements sur les produits des jeux dans les casinos (1 Md€) et les prélèvements sur le pari mutuel (0,4 Md€) suivis au titre 3 des taxes redevances et recettes assimilées, la catégorie générique des produits des jeux se distingue par son rendement avec un montant global de recettes au titre de l'exercice de plus de 3 Md€

Hors prélèvements sur les produits des jeux dans les casinos et sur le pari mutuel, le titre 3 qui regroupe les taxes, redevances et recettes assimilées est en hausse de plus de 26 % pour s'élever à 8,5 Md€. Les principales causes de cette évolution résident dans l'augmentation du produit des amendes forfaitaires de police et de la circulation et des autres amendes et condamnations pécuniaires qui passent de 1,2 Md€ en 2004 à 2 Md€ en 2005, suite, notamment, au rendement croissant du contrôle automatisé (0,21 Md€) et au versement d'une amende de 0,5 Md€ par les opérateurs de téléphonie mobile. La rubrique enregistre également le reversement à l'Etat de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA) d'un montant de 1,3 Md€ sans équivalent en 2004, étant toutefois précisé que les montants recouverts en 2005 concernent les deux années compte tenu du caractère rétroactif de l'article 3 de la LFR pour 2004 (prévision d'un recouvrement global de 1 196 M€ en LFI 2005).

Les retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat augmentent de 3,6 % seulement, mais représentent 23 % des recettes non fiscales avec un total de 10,2 Md€

Le montant des intérêts des avances, prêts et dotations en capital du titre 4 a augmenté de plus de 146 % par rapport à 2004 pour atteindre 1,0 Md€. Ces recettes correspondent, pour l'essentiel, aux intérêts des prêts consentis pour favoriser le développement économique et aux intérêts des prêts à des Etats étrangers accordés dans le cadre de la consolidation de leurs dettes. Si la première catégorie est stable dans le temps (de l'ordre de 0,2 Md€), la seconde est marquée par une grande volatilité d'une année sur l'autre (0,8 Md€ en 2005 contre 0,1 Md€ en 2004) liée au calendrier et au résultat des négociations bilatérales et

multilatérales. Cependant cette recette ne correspond pas à des remboursements effectifs mais à un refinancement par la Banque de France.

Le poste « divers » s'élève à 12 Md€ en 2005 contre 12,5 Md€ en 2004. Outre les recettes qui peuvent être qualifiées d'accidentelles comme le versement par la Banque de France des culots d'émission des billets en francs privés de cours légal (0,4 Md€), les apports principaux à ce poste sont constitués des prélèvements sur les fonds d'épargne (1,2 Md€), des produits de trésorerie en atténuation des charges de la dette et des frais inhérents (2,4 Md€) et des versements de la Coface et de la CADES pour respectivement 2 et 3 Md€. Y est également incluse la catégorie dite des « recettes diverses » qui englobe tous les produits qui n'ont pu être classés ailleurs. Son montant est en nette diminution par rapport à 2004 (1,1 Md€ contre 2,6 Md€), compte tenu du caractère « exceptionnel » des versements concernés. Les principales recettes diverses pour 2005 se rapportent aux remboursements d'avances consenties à l'aviation civile (0,2 Md€) et à une reprise partielle de 0,65 Md€ de la provision inscrite au compte 167 au titre des primes d'Etat sur plan d'épargne populaire (PEP) qui figure désormais en balance de clôture 2005 pour 0,162 Md€.

Deux observations particulières peuvent être formulées sur les montants.

La première réside dans le poids des recettes au comptant, qui comprennent notamment les dividendes et assimilés, les recettes des jeux, une partie conséquente des retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat (dont les contributions aux charges de pensions de France Télécom et de la Poste), pour lesquelles les comptables publics ne sont pas à même de s'assurer au fond de l'exactitude des sommes recouvrées par rapport aux dettes réelles des débiteurs.

La deuxième remarque concerne les conséquences qu'il conviendra de tirer de la non exécution de la décision résultant de l'article 40 de la LFI pour 2003 et visant à reporter à 2004 le remboursement par l'Unédic à l'Etat de la deuxième tranche de 1,2 Md€ prévue par la convention du 1^{er} janvier 2001 instaurant le PARE¹⁶⁸. La Cour a demandé, dans son rapport sur les comptes de 2005¹⁶⁹, l'inscription d'une créance de 1,2 Md€ sur l'Unédic dans le bilan de l'Etat, une dette d'un montant équivalent figurant au passif du bilan de cette administration de sécurité sociale depuis 2003. La non exécution d'une disposition de loi de finances implique soit que la décision de remboursement soit rendue

¹⁶⁸ Plan d'aide au retour à l'emploi.

¹⁶⁹ Voir rapport sur les comptes chapitre II, V-A.

exécutoire par l'émission d'un titre de recette, soit qu'une loi de finances aménage l'échéancier de ce remboursement en principal et en intérêts.

Recommandation 33. *La Cour demande que le second versement de 1,2 Md€ de l'Unédic à l'Etat prévu par la convention du 1^{er} janvier 2001 instaurant le PARE et reporté par l'article 40 de la LFI pour 2003 devienne exécutoire ou qu'à défaut une loi de finances en aménage l'échéancier.*

2 - La nécessité d'une meilleure lisibilité des comptes

Trois remarques peuvent être formulées.

La première remarque concerne l'inclusion en recettes budgétaires 2005 de la reprise de provision afférente au droit à prime d'Etat sur plan d'épargne populaire (PEP) qui s'élève à 652 M€ alors que l'opération ne s'est pas traduite par une rentrée de trésorerie. Adopté en loi de finances pour 1990, lors de la création du PEP, à la demande de la Cour, le mécanisme de dotation aux provisions et de paiement des primes au chapitre 44.92 visait à pallier l'absence de provisions dans la comptabilité générale de l'Etat, mais ne s'est traduit par des décaissements qu'à hauteur des primes effectivement versées. Cette provision maintenue dans un compte de comptabilité générale était devenue progressivement sans objet, et la Cour en avait demandé, dans son rapport sur les comptes de 2004, sa réduction. Sa reprise en 2005 a pour effet, par symétrie avec la dotation initiale, de constater une recette budgétaire qui ne résulte d'aucun encaissement par un comptable public. A compter de 2006, l'application d'un nouveau référentiel comptable conduira à ne passer des provisions qu'en comptabilité générale, la comptabilité budgétaire ne pouvant être, conformément aux articles 7, 8 et 28 de la LOLF, qu'une comptabilité de gestion des autorisations d'engagement et des crédits de paiement et une comptabilité de décaissements et d'encaissements par un comptable public. En 2005, la reprise de provision n'est pas irrégulière au regard de l'ordonnance organique applicable pour la dernière année, mais elle porte atteinte à la bonne information du Parlement, car elle n'est pas identifiée dans le rapport financier comme une recette d'ordre sans incidence sur la trésorerie de l'Etat. Cette observation est sans conséquence sur le déficit notifié, puisque les comptables nationaux ont neutralisé la recette correspondante.

La deuxième remarque se rapporte aux provisions budgétaires constituées en prévision de l'indexation du capital que l'Etat aura à payer lors du remboursement des OAT indexées sur l'inflation et relève du même constat. Ces provisions sont suivies dans des comptes de comptabilité générale et atteignent au 31 décembre 2005 5,9 Md€ Elles n'ont plus leur place dans la comptabilité budgétaire à compter du 1^{er} janvier 2006 et devront être reprises sans qu'il soit possible de constater une recette budgétaire. Les mouvements affectant ces provisions seront retracés en comptabilité générale et la comptabilité budgétaire se contentera de constater les dépenses correspondantes effectuées chaque année le jour de l'échéance des intérêts, soit le 25 juillet. Les dispositions de la loi de finances initiale pour 2000 qui a décidé la constitution de ces provisions budgétaires doivent être considérées comme caduques en raison de l'entrée en vigueur de la LOLF.

***Recommandation 34.** La reprise de provision relative au droit à prime sur plan d'épargne populaire devrait faire l'objet d'une information du Parlement. Les dispositions législatives prévoyant la constitution de provisions budgétaires relatives au coût représentatif de la charge d'indexation du capital des obligations assimilables du Trésor indexées sur l'inflation devraient être considérées comme caduques en raison de l'entrée en vigueur de la LOLF. La reprise de ces provisions budgétaires ne devrait pas donner lieu à la constatation de recettes budgétaires mais les suppléments d'indexation continuer à être suivis en classe 1 en comptabilité générale.*

La dernière remarque concerne, comme l'an passé, la comptabilisation et la classification des opérations qualifiées de non fiscales dans le cadre de l'entrée en vigueur de la LOLF, qui bien qu'essentiellement orientée vers la dépense, a également un impact sur les recettes non fiscales.

La catégorie des recettes non fiscales constituait une catégorie résiduelle, peu homogène compte tenu de l'absence de critères déterminants face à une extrême variété de produits difficilement classables, ainsi qu'en atteste l'importance de la rubrique « divers ».

La Cour préconisait déjà, l'an dernier, le reclassement en recettes fiscales des recettes dont le caractère régalien était avéré, l'élaboration de critères généraux permettant les rapprochements avec la nomenclature du plan comptable, enfin l'identification des sous-classes par grand cycle d'activité et/ou par mission.

Les nouveaux schémas comptables en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2006 conduisent à tenir la comptabilité budgétaire en classe 4 et non plus dans une classe distincte dont les opérations étaient ensuite réfléchies en comptes de charges et de produits. Ils institutionnalisent le recours aux comptes de tiers en ce qui concerne les recettes au comptant.

En ce qui concerne la classification des comptes, les recommandations de la Cour semblent avoir été également prises en compte, bien qu'il soit un peu tôt pour pouvoir se prononcer. La nouvelle nomenclature apparaît plus fine et mieux correspondre à la nature des produits. Toutefois, au vu de la table de correspondance entre l'ancienne et la nouvelle nomenclature des recettes non fiscales, quelques incohérences semblent encore subsister. Ainsi, alors que rien ne les distingue, les produits des jeux exploités par la Française des jeux sont enregistrés en au comptes 768.8 « *Autres produits financiers* », tandis que les produits issus du pari mutuel ou des casinos sont enregistrés au compte 733.1 « *Prélèvement divers – produits des jeux* ». De même, figure également au compte 768.8 précité la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés versée par la CDC, alors que sa détermination, tant au niveau des taux que de son assiette, est strictement identique à l'IS, et qu'elle constitue, en définitive un « super » dividende à classer à minima au compte 761 « *produits des participations* ».

Recommandation 35. *Aligner la classification des recettes non fiscales sur celle des produits non régaliens utilisée en comptabilité générale, afin de répondre au mieux aux exigences de la LOLF, dans une optique de mesure des résultats de l'Etat.*

B - Les fonds de concours (hors Europe)¹⁷⁰

1 - Evolution des fonds de concours

Tableau 14 : Evolution du nombre des fonds de concours

	2001	2002	2003	2004	2005
Nombre de fonds de concours	538	529	546	532	556
Nombre de fonds créés dans l'année	24	36	48	30	33
Nombre de fonds supprimés	69	45	31	44	9
Nombre de fonds inutilisés ou modestes	293	287	301	269	271
Nombre de fonds inutilisés	164	150	185	136	141
dont fonds de concours par nature	112	111	139	105	107
Nombre de fonds recevant moins de 152 400 €	129	137	116	133	142
Nombre de fonds recevant moins de 30 500 €	57	59	51	66	77
Nombre de fonds recevant moins de 1 500 €	7	16	31	9	16

Source : Etat de développement des recettes budgétaires

En 2003, le nombre des fonds de concours avait augmenté à la suite de deux mesures, l'une automatisant la procédure d'ouverture des autorisations de programmes et des crédits de paiement correspondants pour les dépenses d'investissements en cofinancement sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat, l'autre autorisant l'ouverture de fonds de concours locaux pour une consommation plus rapide des fonds structurels européens. En 2004, le mouvement de création s'est ralenti (30 au lieu de 48), tandis que le nombre des fonds supprimés a atteint un niveau plus élevé. En 2005, la tendance à la réduction des créations de fonds s'est confirmée (33 au lieu de 30). L'effort mené depuis plusieurs années en faveur de la diminution du nombre de fonds devenus sans objet a été poursuivi, ce qui répond aux recommandations réitérées de la Cour pour qu'il ne soit recouru à cette procédure dérogatoire qu'en raison de sa stricte utilité. En revanche, le nombre des fonds recevant moins de 152 000 € progresse encore.

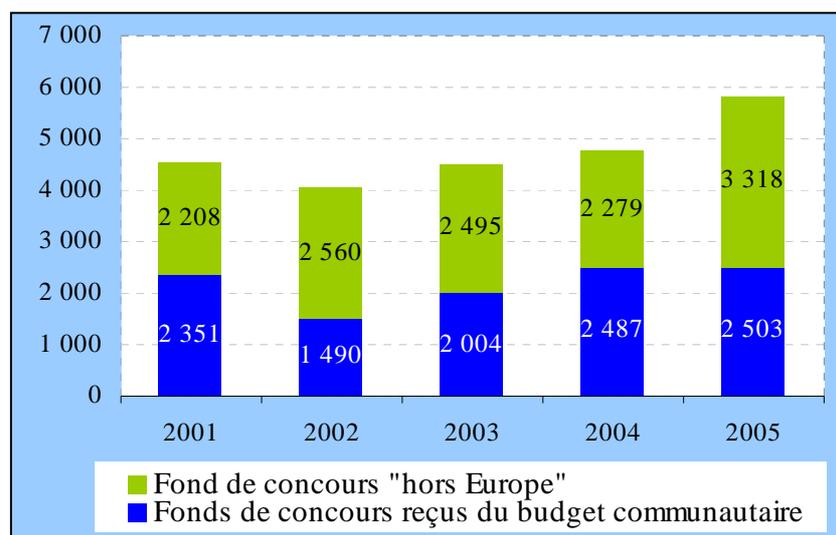
¹⁷⁰ Le titre IV de ce rapport sur l'exécution des lois de finances présente une étude synthétique sur les relations entre le budget de l'Etat et l'Union Européenne. La procédure des fonds de concours permet en effet d'incorporer au budget général, tout en les isolant, les ressources provenant de ce contributeur important.

Les recouvrements ont connu une forte croissance par rapport à 2004 (+22 %) et s'élèvent à 5,8 Md€. Sur ce total, les fonds ordinaires et spéciaux augmentent de 0,9 Md€ pour atteindre 3,2 Md€. Les fonds de coopération internationale connaissent une hausse plus modeste de 0,1 Md€ pour atteindre 2,6 Md€ dont l'essentiel, soit 2,4 Md€, provient des principaux fonds structurels européens (FEDER, FSE et FEOGA).

Contrairement à 2004, ce sont les fonds de concours hors Europe¹⁷¹ qui sont à l'origine de la hausse constatée en 2005, avec un bond de près de 41 %, pour une part communautaire stable en valeur absolue.

Graphique n° 7 - Evolution en montant des fonds de concours

En M€



Source : Cour des comptes d'après données MINEFI

Cinq budgets se partagent 4,7 Md€ des 5,8 Md€ recouvrés : *les transports terrestres et la sécurité routière* (1,3 Md€), *l'intérieur* (1,3 Md€), *l'emploi et travail* (0,9 Md€), *la défense* (0,8 Md€) et *l'agriculture* (0,4 Md€).

Le poids des fonds de concours d'origine communautaire devrait sensiblement baisser à partir de 2006, car ne seront affectés au budget général que les crédits communautaires destinés à l'Etat.

¹⁷¹ Ils sont constitués des fonds ordinaires et spéciaux et des fonds de coopération internationale.

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

L'article 19 de l'ordonnance organique ne prévoyait que deux procédures d'affectation des recettes, les fonds de concours et les rétablissements de crédit, et opérait une distinction entre les fonds par nature versés par une personne morale ou physique en vue de concourir avec l'Etat à des dépenses d'intérêt public, et les fonds par assimilation portant sur le produit des recettes à caractère non fiscal destinées à concourir à des dépenses d'intérêt public.

L'article 17 de la LOLF réserve aux premiers l'appellation de fonds de concours, alors que les seconds relèvent de la procédure des attributions de produits.

La procédure des fonds de concours permet d'affecter au sein du budget général, des budgets annexes et désormais des comptes spéciaux, des fonds à caractère non fiscal versés par des tiers pour concourir à des dépenses d'intérêt public assurées par l'Etat et les produits des legs et donations attribués à l'Etat sous forme de numéraire et grevés de charges ou conditions. Comme précédemment, le crédit supplémentaire ouvert par le ministre des finances doit être de même montant que celui des fonds versés. Ce même article prévoit que l'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante et qu'à cette fin un décret en Conseil d'Etat fixe les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours. Le principe du respect de l'intention de la partie versante est réaffirmé.

La réforme des fonds de concours nécessite deux ensembles de mesures qui n'étaient pas encore en place en avril 2006.

a) Une révision du périmètre à conduire dans les meilleurs délais

La nouvelle procédure d'attribution de produits recouvre un périmètre plus restreint que les anciens fonds de concours par assimilation, puisqu'elle vise seulement les recettes tirées de la rémunération de prestations, et les règles relatives aux fonds de concours lui sont applicables.

La concertation interministérielle a été lancée par une circulaire du MINEFI du 26 janvier 2005 et a porté sur 260 fonds par assimilation. Elle a consisté à sélectionner ceux dont les recettes correspondaient à la contrepartie d'une prestation de l'administration et à les mettre, en tant que de besoin, en conformité avec la LOLF. L'article 4 dispose en effet que la rémunération des services rendus par l'Etat est établie et perçue sur

la base de décrets en Conseil d'Etat qui deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée.

Le recensement a été effectué au cours du second semestre 2005. Chaque ministère a été invité à expliciter la nature des recettes attachées à chaque fonds afin de déterminer s'il était éligible à la procédure d'attribution de produits. Seul le ministère de *l'écologie et du développement durable* n'a pas encore régularisé ses fonds de concours par assimilation.

Les recettes qui ne sont pas la rémunération de services rendus, mais qui correspondent à des contrôles d'intérêt général tels que les contrôles vétérinaires ou les autorisations de médicaments vétérinaires doivent désormais être reversées au budget général. De même, celles assimilables à des remboursements de dépenses relèveront désormais de la procédure des rétablissements de crédit.

La mise en place des nouvelles procédures est trop récente pour qu'il soit possible de porter déjà une appréciation sur les implications de la réforme.

b) Les conditions d'emploi doivent être rendues conformes à la loi organique

L'article 17-II renvoie à un décret en Conseil d'Etat la définition des règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours¹⁷². Ce décret, en cours de signature, doit préciser les modalités de mise en œuvre du principe, clairement réaffirmé, du respect de l'intention de la partie versante, en tenant compte de la liberté de gestion que confère aux gestionnaires de programmes la LOLF et qui se traduit par une globalisation des crédits.

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

Recommandation 36. *La Cour demande que l'administration se dote des moyens de garantir et de contrôler le principe du respect de l'intention de la partie versante dans l'utilisation des fonds de concours.*

¹⁷² Pour chaque fonds de concours, l'ordonnateur principal ou secondaire intéressé émet un titre de perception qui vaut acceptation par l'Etat du concours de la partie versante. Les crédits correspondants sont ensuite ouverts, après encaissement des fonds, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, dans la limite de la prévision et de l'évaluation des recettes de fonds de concours qui figurent dans la loi de finances. Toutefois, pour les dépenses d'investissement, une autorisation d'engagement est ouverte par arrêté du ministre chargé du budget dès l'émission du titre de perception, reprenant ainsi les dispositions du décret du 3 septembre 2002 relatif à l'ouverture des crédits de fonds de concours affectés aux dépenses d'investissement de l'Etat. Il est proposé par ailleurs que sauf stipulations contraires fixées dans la convention liant les parties, un compte rendu soit établi annuellement, à la fin du mois suivant la fin de l'exercice budgétaire. Ce compte rendu pourra servir également de support pour déterminer le montant des crédits à reporter, l'article 15-III de la LOLF autorisant le report sans limite des crédits rattachés par voie de fonds de concours et non consommés, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

Chapitre III

Les charges budgétaires de l'Etat

Depuis 2003, la décomposition par nature des dépenses selon la nomenclature budgétaire de l'ordonnance de 1959 est brouillée par la création de nouveaux chapitres de crédits globalisés dans le cadre des expérimentations liées à la mise en œuvre de la LOLF. Si le ministère des finances continue à publier des chiffres de dépenses décomposées en dépenses de personnel, d'intervention et d'investissement, ces informations ne sont plus pertinentes, puisqu'elles suivent la décomposition par titres du budget général, alors que les chapitres de crédits globalisés mélangent des crédits de toute nature au sein de chaque titre. Les crédits des chapitres globalisés ont représenté en 2005 un montant de 28 Md€ soit 10 % des dépenses du budget général.

L'augmentation des dépenses du titre V (dépenses en capital) en 2005 notamment reflète mécaniquement le transfert sur de nouveaux chapitres globalisés, inscrits au titre V¹⁷³, de dépenses de personnel et d'intervention.

La décomposition par nature des dépenses sera à nouveau disponible dans la nouvelle nomenclature à partir de l'exécution 2006, grâce à la décomposition par titres.

Il est regrettable que la préparation de la mise en œuvre de la loi organique ait provoqué une dégradation de l'information disponible sur l'exécution budgétaire. Le gouvernement devrait publier une décomposition réelle des dépenses par nature, pour les trois années en cause, et préparer pour 2006 une table de passage de l'ancienne à la nouvelle décomposition par titres. A défaut de cette information, le suivi de l'évolution des différentes natures de dépenses de l'Etat présentera une discontinuité pendant la période 2003-2005.

I - La gestion des autorisations budgétaires

L'analyse de la gestion budgétaire 2005 conduit à relever comme les années précédentes des cas de non respect des règles énoncées par les textes : financement de charges pérennes par des fonds de concours, ouvertures de crédit par décret d'avance non conformes à la loi organique.

Par ailleurs, plusieurs dotations importantes ont été sous-évaluées, notamment celles destinées à supporter la rémunération des personnels.

¹⁷³ Chapitres classés dans la partie 59 du titre V.

Conçue pour faciliter le respect du plafond des dépenses, la régulation budgétaire continue de perturber l'exécution de certains programmes et le fonctionnement des services. Elle entraîne dans un certain nombre de cas d'importants impayés, un coût en intérêts de retard et des transferts de charges sur les différents créanciers de l'Etat, notamment les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales.

La Cour a examiné les modalités de l'exécution budgétaire en 2005 au regard des dispositions en vigueur au cours de cet exercice, établies, pour l'essentiel, par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances mais aussi, pour partie, par la loi organique du 1^{er} août 2001 (LOLF). Dans tous les cas, la gestion a été appréciée dans la perspective de l'entrée en application, le 1^{er} janvier 2006, de celles des dispositions de la LOLF qui ne l'étaient pas jusqu'alors.

A - Des sous-évaluations des crédits en loi de finances initiale

1 - Des crédits de rémunérations de nouveau sous-calibrés

La Cour avait déjà relevé dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2004¹⁷⁴ la sous-évaluation des dépenses de personnel dans la loi de finances initiale. Celle-ci a été à nouveau observée en 2005. Dans son rapport au Parlement du 7 décembre 2005 sur les décrets d'avance, la Cour estimait l'insuffisance des crédits de rémunérations pour l'exercice 2005 à 750 M€ au moins.

De fait, les mesures générales applicables en 2005 au bénéfice des fonctionnaires au titre de l'augmentation du point d'indice ont été décidées le 21 décembre 2004¹⁷⁵ et le 29 mars 2005, soit à une date qui ne permettait pas de les prendre en compte dans le projet de loi de finances. Pour la première, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie estime qu'il n'était pas possible d'en intégrer le coût par voie d'amendement puisque la réunion de la commission mixte paritaire est intervenue le 16 décembre 2004, avec un vote définitif de l'Assemblée nationale le 20 décembre 2004 et du Sénat le 22 décembre 2004. Pour l'avenir, le gouvernement devrait s'efforcer de concilier le calendrier des décisions en matière de rémunération avec celui de l'adoption définitive du budget, de façon à présenter au Parlement un tableau le plus proche

¹⁷⁴ RELF 2004 p. 51.

¹⁷⁵ Mesures salariales décidées par le gouvernement en l'absence d'accord avec les organisations syndicales à l'issue des négociations.

possible de la réalité des prévisions budgétaires, où à défaut alimenter de façon suffisante dans le PLF la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations prévue par la LOLF.

Pour l'essentiel, cette insuffisance de crédits a été comblée par un décret d'avances.

En outre, plusieurs ministères ont effectué en 2005 des virements de crédits en faveur de dotations de personnel à partir notamment de chapitres de fonctionnement, comme par exemple, sur le budget de *l'enseignement supérieur* et sur le budget de *l'enseignement scolaire* pour un montant de 212 M€ Au ministère de la *santé et des solidarités*, cette insuffisance a été comblée par prélèvement sur des dotations de personnel, mais également sur le chapitre 39-04 « Expérimentation en Haute Normandie » (0,55 M€) et, surtout, par un prélèvement de 9,1 M€ sur le chapitre 34-98 des moyens de fonctionnement des services.

Or, l'abondement de dotations de personnel à partir de chapitres de fonctionnement ne sera plus possible en 2006. Cette faculté est prévue, par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 en vigueur jusqu'au 31 décembre 2005, sous réserve de respecter les règles organisant les mouvements de crédits. En revanche, cette pratique est contraire au principe de « fongibilité asymétrique » établi à l'article 12 de la LOLF, en vertu duquel « *aucun virement ni transfert ne peut être effectué au profit des dépenses de personnel à partir d'un autre titre* ». A compter du 1^{er} janvier 2006, ce type de mouvement n'est donc plus possible, ce qui rend nécessaire une prévision plus fine des dépenses de personnel de l'année à venir et une évaluation plus prudente des crédits à mettre en place.

Recommandation 37. : *La détermination du montant des crédits de rémunération présentés au vote du Parlement devrait tenir compte de l'ensemble des mesures salariales décidées ou prévues avant l'adoption définitive de la loi de finances.*

2 - Des sous-évaluations récurrentes

Comme il a été mentionné plus haut, les opérations militaires extérieures (OPEX) financées sur le budget de la *défense* ont donné lieu à des ouvertures de crédits en cours de gestion, à hauteur de 611 M€ en raison de la forte sous-évaluation de la dotation inscrite en LFI 2005 (100 M€). Le décret d'avance qui a procédé à cette ouverture de crédits a été gagé par des annulations de même montant portant sur d'autres crédits du ministère de la défense, notamment des crédits d'investissement. Si ce redéploiement a pu être effectué, compte tenu du volume global du budget de la défense, en revanche l'insuffisance des inscriptions de crédits à ce titre dans la loi de finances initiale pose un problème au

regard de l'information donnée au Parlement et de la transparence du budget de ce ministère. L'engagement a été pris par le gouvernement d'inscrire un montant de crédits plus conforme aux prévisions de dépenses disponibles¹⁷⁶. La Cour prend acte de cet engagement, qui devrait se traduire en 2007, selon la déclaration précitée, par une inscription en LFI de crédits équivalents à 80 % du montant moyen des dépenses constatées au cours des trois dernières années.

Les chapitres évaluatifs du budget de la *justice* qui supportaient jusqu'au 31 décembre 2005 les dépenses exposées au titre des frais de justice (495 M€) ont, une fois encore, dégagé une insuffisance en exécution qui ne cesse de s'aggraver (131 M€ contre 84 M€ en 2004 et 33 M€ en 2003). Même si le véritable enjeu réside dans une maîtrise de la dépense qui n'est aujourd'hui pas assurée et si les besoins sont, par nature, difficiles à évaluer pour ce type de charges, le montant des crédits ouverts, inférieur à la consommation de l'année précédente, était manifestement insuffisant au regard des prévisions disponibles, compte tenu du rythme d'augmentation de ces dépenses.

Sur le budget du ministère du *logement*, la dotation du chapitre 46 40 « Contribution de l'Etat au financement des aides à la personne » (5 239 M€ en 2005), a été sous évaluée, comme les deux années précédentes ; il a été opéré une ouverture supplémentaire de 155 M€ en loi de finances rectificative, soit environ 3 % des crédits initiaux ; or si le montant des aides personnelles au logement (5 684 M€ en 2005 sur le chapitre 46-40) ne peut être anticipé avec précision, notamment en raison des revalorisations décidées chaque année en juillet, force est de constater que ce chapitre est déficitaire depuis trois ans et que bien que les dépenses soient en hausse, les ouvertures en LFI ont été inférieures aux dépenses de l'année précédente à la fois en 2004 et en 2005.

Les ouvertures de crédit en cours de gestion sur la section *santé, famille, personnes handicapées et solidarités* (149 M€, soit 37 % de la dotation initiale de 399 M€) pour assurer la couverture des dépenses d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et des personnes déboutées de leur demande d'asile, étaient également prévisibles avant le vote de la loi de finances initiale. Les dépenses correspondantes sont en effet régulièrement supérieures aux dotations initiales, au moins depuis l'année 2000.

¹⁷⁶ Déclaration de la ministre de la défense devant l'Assemblée nationale le 4 octobre 2005 et devant le Sénat le 5 octobre 2005.

Enfin, la prise en charge sur crédits budgétaires de la remise additionnelle accordée aux buralistes a donné lieu à une ouverture de crédits par voie réglementaire de 41 M€ afin de couvrir les échéances dues au titre des deuxième et troisième trimestres 2005. Or, la situation financière dégradée du compte de tiers « remise sur vente au détail des tabacs manufacturés », qui risquait d'être en découvert, et le coût de la mesure étaient connus avant le vote de la loi de finances initiale. Des crédits suffisants auraient dû être inscrits sur le chapitre 44-42 « Interventions diverses » du budget de *l'économie, des finances et de l'industrie* dès la LFI¹⁷⁷.

Recommandation 38. : *Effectuer l'évaluation des crédits sur la base des prévisions de dépenses disponibles au moment de l'élaboration et du vote de la loi de finances, et notamment :*

- *les crédits destinés au financement des OPEX doivent être ouverts en prenant en compte la réalité des besoins ;*

- *l'évaluation des crédits nécessaires pour couvrir les frais de justice du ministère de la justice, qui ont à partir de la loi de finances 2006 le caractère de crédits limitatifs, doit tenir compte de l'augmentation tendancielle de ces crédits ;*

- *les crédits consacrés au financement des « aides à la personne » sur le budget du logement doivent tenir compte des dépenses de l'année en cours et de l'effet prévisible de la revalorisation effectuée chaque année en gestion ;*

- *les crédits destinés à assurer la couverture des dépenses d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et des personnes déboutées de leur demande d'asile sur le budget santé et solidarités devraient être remis à niveau pour prendre en compte les dépenses prévisibles de façon réaliste.*

Les sous-évaluations de crédits en loi de finances initiale mentionnées par la Cour dans ce chapitre représentent un montant de crédits budgétaires de 1,8 Md€ soit 0,6 % du montant des dépenses du budget général.

Ces sous-évaluations de crédits en loi de finance initiale ont été couvertes, pour partie, au moyen d'ouvertures opérées par voie réglementaire (cf. infra) et, pour partie, dans le cadre de la loi de finances rectificative de décembre 2005. La Cour relève, à cet égard, que les crédits ouverts dans le collectif de fin d'année n'ont – pour la première fois – concerné que des dépenses rattachables à l'exercice en cours et que ces crédits n'ont pas donné lieu à des reports sur 2006.

¹⁷⁷ Le montant inscrit en LFI était de 435 000 €

B - Le droit d'information du Parlement

1 - L'élargissement du champ d'action de l'AFITF aurait dû faire l'objet d'une décision explicite et d'une information du Parlement

En application des décisions du comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003, un décret du 26 novembre 2004 a créé l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), établissement public auquel ont été transférées les ressources, notamment fiscales, propres à assurer le financement de 35 grands projets. La Cour a relevé que l'agence a été appelée en 2005 à suppléer l'Etat dans le financement d'un certain nombre d'infrastructures relevant des contrats de plan Etat-régions (CPER), qui ne sont pas au nombre des attributions transférées par le décret du 26 novembre 2004. Cette opération a donné lieu au versement à l'AFITF, sur les crédits du compte d'affectation spéciale relatif aux produits de cessions de titres, parts et droits de société, d'un acompte de 250 M€ sur la dotation de 4 Md€ qui devrait lui revenir au titre de la vente des participations de l'Etat dans les sociétés d'autoroutes. Ce transfert s'est accompagné d'une annulation de crédits sur la section *transports et sécurité routière* d'un montant de 272 M€ sur les dotations d'entretien routier à la charge de l'Etat. L'administration indique que le décret du 26 novembre 2004 est en cours de modification pour y mentionner explicitement la capacité de l'agence à financer des projets contractualisés.

2 - La pratique des « surnombres » ne devra pas être renouvelée dans le cadre de la LOLF

Au ministère de l'*intérieur*, la direction générale de la police nationale a obtenu depuis 1998 l'autorisation d'importants « surnombres » de gardiens de la paix, afin d'anticiper et lisser les nombreux recrutements rendus nécessaires par les départs en retraite. Cette situation, présentée comme un élément transitoire de gestion prévisionnelle, se traduit par un effectif réel supérieur de 2 117 agents au nombre d'emplois autorisés par la loi de finances.

Cette pratique des surnombres, et, plus généralement, l'ensemble des dérogations effectuées en gestion au nombre d'emplois budgétaires autorisés¹⁷⁸, est contraire à l'ordonnance de 1959 et a conduit à une sous-estimation récurrente des effectifs de l'Etat dans les lois de finances.

¹⁷⁸ Cf. rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2004 p. 31

A partir de 2006, la nouvelle définition « de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat » a pour objectif de mettre fin à cette dérive¹⁷⁹. La Cour sera attentive à ce que l'application des plafonds d'emplois dans le cadre de la LOLF retrace effectivement de façon fidèle l'ensemble des personnels de l'Etat.

C - Les ouvertures de crédits par décret d'avance

Comme en 2004, la Cour a constaté qu'une partie des ouvertures de crédits effectuées en 2005 par voie de décret d'avance ont été opérées sans que soit respectée la réglementation en vigueur.

L'article 11 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, dont les termes sont repris à l'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001, prévoit en effet que des crédits supplémentaires peuvent, « *en cas d'urgence* », être ouverts par décret d'avance. Cette disposition a pour objet de permettre au gouvernement de faire face à des dépenses susceptibles de survenir en cours d'année et qui ne pouvaient pas être anticipées au moment du vote de la loi de finances initiale.

Plusieurs mesures répondant à cette définition ont été prises en 2005. Ce fut le cas par exemple des ouvertures de crédits opérées sur le budget des *affaires étrangères* (10 M€) pour financer la participation de la France aux actions humanitaires en faveur des pays d'Asie du sud-est touchés par le raz-de-marée de décembre 2004 ou sur la section *santé, famille, personnes handicapées et solidarités* (150 M€) pour le financement d'actions de prévention et de lutte contre la grippe aviaire.

En revanche, comme les années précédentes, un certain nombre d'ouvertures de crédits¹⁸⁰ ont été effectuées par voie réglementaire pour couvrir des sous-dotations manifestes de la loi de finances initiale. Relèvent, en particulier, de ce cas de figure les ouvertures de crédits opérées, à hauteur de 421 M€, sur le budget de la *défense* au titre des opérations militaires extérieures (OPEX). Il en est de même des ouvertures pratiquées par décret sur la section *santé, famille, personnes handicapées et solidarités* (149 M€) pour assurer la couverture des dépenses d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et des personnes déboutées de leur demande d'asile.

¹⁷⁹ En LFI 2006, ces surnombres ont été pris en compte pour calculer le plafond d'ETPT du ministère de l'intérieur.

¹⁸⁰ En application de l'article 58 (6°) de la LOLF, la Cour a présenté ses observations sur chacune des mesures concernées dans ses rapports au Parlement des 23 novembre et 7 décembre 2005 relatifs aux décrets d'avance publiés en 2005.

Recommandation 39. *limiter le recours à la procédure dérogatoire de l'ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avance, conformément à l'article 13 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, aux seules situations d'urgence résultant de circonstances qui ne pouvaient être prévues au moment du vote de la loi de finances initiale.*

D - Les incidences de la « régulation budgétaire »

Comme les années précédentes, la gestion 2005 a été marquée par des mesures de mise en réserve de crédits. Ces mesures ont été notifiées aux différents ministères par une lettre du ministre des finances du 10 février 2005.

A partir de l'exercice 2006, les mises en réserve de crédits sont soumises à l'article 4 bis introduit dans la LOLF par la loi organique du 12 juillet 2005 relative aux lois de finances qui précise qu'elles sont destinées à « *assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement* ». Les taux des mises en réserve sur les crédits sont désormais indiqués dans la loi de finances initiale.

1 - Des programmes réduits ou retardés et des services perturbés dans leur fonctionnement

Selon les indications recueillies par la Cour, les mesures de mise en réserve de crédits ont induit des modifications significatives des programmes d'action de la plupart des ministères, soit parce que les crédits concernés ont été annulés, soit parce qu'ils ont été rendus de nouveau disponibles à une date qui ne permettait pas qu'ils soient utilisés pendant l'exercice en cours.

Sur le budget *ville et rénovation urbaine* notamment, les annulations ont porté sur 20 % des crédits initiaux (84 M€), ramenant le montant des crédits ouverts, composés à hauteur de 98 % d'interventions mises en œuvre par la délégation interministérielle à la ville et la nouvelle Agence nationale de rénovation urbaine, à 352 M€. Les crédits ouverts sur ce budget sont en baisse régulière depuis 2002, alors que les crédits votés sont en hausse, et la baisse cumulée atteint 26 % par rapport au montant atteint en 2001. Le financement des « contrats de ville » a notamment été à nouveau fortement amputé, et les dettes de l'Etat au titre de ces opérations étaient de 315 M€ fin 2005.

Les mesures de régulation ont empêché, comme au ministère de *l'intérieur et de l'aménagement du territoire* ou au ministère de la *jeunesse, des sports et de la vie associative*, certaines opérations de renouvellement informatique, et notamment la mise en place des systèmes d'information sur les ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre de la LOLF. Dans les services communs du ministère de *l'équipement*, les « gels » opérés sur les crédits des unités déconcentrées et sur les chapitres d'investissement ont atteint dans certains cas 25 % de la dotation et se sont traduits par une dégradation des conditions de renouvellement de certains matériels et de maintenance des bâtiments, au moment où les services sont engagés dans une réorganisation et où une partie des locaux doit être cédée prochainement aux collectivités territoriales.

Le chapitre 46-34 « Interventions en faveur de la famille et de l'enfance » du budget de la *santé et des solidarités*, qui finance les tutelles et curatelles d'Etat et le remboursement de l'allocation de parent isolé (API), a subi un gel de crédits, alors que ceux-ci étaient déjà notoirement insuffisants. Ce gel a été levé en fin de gestion au moment où s'est par ailleurs avérée nécessaire une ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative.

Au ministère de la *jeunesse, des sports et de la vie associative*, les crédits effectivement dépensés sur le chapitre 43-91 « Sport de haut niveau, développement de la pratique sportive et formation » représentent seulement 30 % des crédits votés et les contrats de plan conclus avec les régions en matière de formation n'ont été honorés qu'à hauteur des deux tiers. La Cour a déjà été conduite à mettre en lumière les retards accumulés dans la mise en œuvre des programmes d'équipement inscrits sur le budget de la *mer*. Les gels de crédits opérés en 2005 ont induit de nouveaux décalages dans l'exécution du plan de modernisation des phares et balises 1998-2003, au titre duquel par exemple le renouvellement de la flottille atteint, deux ans après l'échéance, un taux de réalisation de moins de 50 %.

La mise en réserve présentée par le gouvernement à l'appui du PLF 2006 a été imputée de manière transversale sur l'ensemble des programmes. Cependant, les programmes comportant d'importantes dépenses obligatoires font l'objet d'une disposition particulière qui prévoit qu'une libération des mises en réserve sera autorisée en cours de gestion. Le programme *Actions en faveur des familles vulnérables* est explicitement visé par ce mécanisme dérogatoire.

2 - Des reports de charges et des impayés coûteux pour l'Etat

Les impayés sur le budget d'investissement du ministère de la *défense* s'élevaient encore à 2 144 M€ au 31 décembre 2005 après 3 046 M€ fin 2004¹⁸¹. Les retards de paiement de 2004, ont généré en 2005 des intérêts moratoires en hausse par rapport aux années précédentes (33,5 M€ contre 28 M€ en 2004 et 20 M€ en 2003).

L'Etat a accumulé par ailleurs, suite à l'insuffisance des crédits ouverts sur la section *emploi et travail*, des arriérés de 2 500 M€ au titre des compensations d'exonérations sociales¹⁸², auxquels s'ajoute une dette cumulée de 1 378 M€ envers l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), qui a donné lieu à un contentieux perdu par l'Etat. Celle-ci est constituée à hauteur de 841 M€ des régularisations 2000 du FOREC, de 320 M€ de la « dette textile », de 135 M€ des compensations d'exonérations d'allocations familiales dans le secteur du BTP et de 82 M€ des régularisations 2001 du FOREC. De surcroît, les dotations budgétaires destinées au remboursement par l'Etat des prestations gérées par les organismes de sécurité sociale inscrites au budget *santé-solidarité* ont encore été très insuffisantes en 2005 pour permettre à l'Etat d'honorer ses engagements. De fait les arriérés à l'égard des régimes de sécurité sociale au titre des prestations qu'ils versent pour le compte de l'Etat atteignaient 3.200 M€ à fin 2005 (dont 681 M€ pour l'aide médicale d'Etat, 686 pour l'allocation aux adultes handicapés, 428 M€ au titre du fonds national d'aide au logement¹⁸³, 339 M€ pour l'allocation de parent isolé et 322 M€ au titre de la prime de Noël des bénéficiaires du RMI).

Sur le budget de l'*agriculture*, l'ensemble des engagements qui auraient dû donner lieu à des paiements en 2005 mais qui, faute de disponibilités suffisantes, n'ont pu être couverts s'élève, selon le ministère, à 484 M€. Sur la section *mer* du budget de l'équipement, la baisse de 22,4 à 14,4 M€ du montant des arriérés à l'égard des ports autonomes n'a été obtenue que par l'accumulation d'arriérés supplémentaires à l'égard des ports d'intérêt national (10,7 M€), qui vont être décentralisés au 1^{er} janvier 2007 ; dans l'immédiat, les impayés pèsent sur la trésorerie des entreprises qui ont réalisé des travaux sur les infrastructures portuaires. Au total, la dette de l'Etat à l'égard des ports maritimes, est donc toujours significative et s'établit à 33,7 M€ à fin 2005.

¹⁸¹ Le ministère de la défense indique qu'entre 2004 et 2005 près de 30 % des reports de crédits ont été résorbés, permettant la diminution parallèle des reports de charges.

¹⁸² Ce montant correspond aux arriérés 2001 à 2004 en droits constatés, le solde 2005 n'étant pas encore connu.

¹⁸³ Régime général seulement.

Recommandation 40. : 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 ;
- 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 reports de charges mais par des mesures pérennes d'économie budgétaire.

II - Les dotations des Pouvoirs publics

Comme la Cour l'a indiqué dans ses précédents rapports, le principe d'autonomie financière reconnu aux Pouvoirs publics leur permet de déterminer librement le montant des dotations nécessaires à leur fonctionnement et de s'en réserver le libre usage en dehors des règles de droit commun budgétaire d'exécution et de contrôle. Le code des juridictions financières n'est pas applicable aux Pouvoirs publics, qui ne sont donc pas soumis au contrôle de la Cour.

Les dépenses des Pouvoirs publics ont progressé de 13 % depuis 2001 et s'établissent à 856 M€, dont 493 M€ pour l'Assemblée nationale et 303 M€ pour le Sénat. Les progressions les plus fortes ont concerné la Présidence de la République et la chaîne parlementaire. Une part de la croissance du budget de la Présidence résulte cependant du regroupement de crédits qui étaient jusque là supportés par d'autres budgets. Il s'agit donc d'une remise en ordre, souhaitée par la Cour, et dont elle se félicite.

Tableau 15 : Evolution des dépenses exécutées des pouvoirs publics – 2001-2005*En milliers d'euros*

	2001	2004	2005	2005/04	2005/2001	Moy 01/05
Présidence de la République	17 154	31 336	31 900	1,80 %	85,96 %	21,49 %
Assemblée nationale	455 306	484 577	493 300	1,80 %	8,34 %	2,09 %
Sénat	263 852	293 782	303 470	3,30 %	15,02 %	3,75 %
La chaîne parlementaire (Public-Sénat et LCP-Assemblée nationale)	13 111	14 731	19 644	33,35 %	49,83 %	12,46 %
Conseil constitutionnel	5 528	5 535	6 592	19,10 %	19,25 %	4,81 %
Haute Cour de Justice	/	/	/	/	/	/
Cour de Justice de la République	679	698	686	-1,73 %	1,02 %	0,25 %
Total	755 629	830 659	855 592	3,00 %	13,23 %	3,31 %

Source : MINEFI, Cour des comptes

A - La Présidence de la République

Les dépenses de la Présidence de la République (32 M€) ont augmenté de 1,8 % en 2005 et de 86 % depuis 2001 sous l'effet de l'intégration progressive dans son périmètre budgétaire de dépenses antérieurement prises en charge par d'autres administrations et entreprises publiques.

Ce mouvement d'intégration, régulièrement recommandé par la Cour, n'est cependant pas achevé. Les ministères ont en effet indiqué que 577 de leurs personnels provenant essentiellement du ministère de la défense étaient encore mis à disposition de la Présidence de la République en 2005.

Recommandation 41. : *Le budget de la Présidence de la République devrait intégrer toutes les dépenses de personnel et de fonctionnement qui concourent à son activité.*

B - La chaîne parlementaire

En application de l'article 2 de la loi du 30 décembre 1999 portant création de la chaîne parlementaire, chacune des assemblées parlementaires participe au financement d'une société de programmes de télévision : Public-Sénat ou LCP-Assemblée nationale.

Ces participations, regroupées au sein d'un même chapitre budgétaire (« chaîne parlementaire »), ont vu leurs dépenses augmenter de 50 % depuis 2001 pour atteindre 20 M€ en 2005.

Pour l'exercice 2004, les rapports des commissions spéciales chargées de vérifier et d'apurer les comptes des assemblées parlementaires sur les comptes de l'Assemblée nationale et du Sénat ne rendent pas compte de l'exécution du budget des chaînes parlementaires. Le rapport relatif aux crédits accordés aux Pouvoirs publics joint au projet de loi de règlement pour 2004 et les rapports des commissions des finances des assemblées relatifs au projet de loi de finances pour 2006 sur la mission *Pouvoirs publics* ne contiennent pas non plus d'éléments sur l'augmentation des dépenses de la chaîne parlementaire. Par conséquent, la Cour ne peut pas aller au-delà de ce constat.

C - Les Pouvoirs publics et la LOLF

La loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances a créé une mission *Pouvoirs publics* qui regroupe sept dotations : Présidence de la République, Assemblée nationale, Sénat, chaîne parlementaire, Conseil constitutionnel, Haute Cour de justice et Cour de justice de la République.

Les dispositions dérogatoires au droit budgétaire commun dont bénéficiaient les Pouvoirs publics sous le régime de l'ordonnance de 1959 sont confirmées. Ainsi, à la différence des programmes constitutifs des missions ordinaires, les dotations des Pouvoirs publics ne sont pas soumises à la présentation d'un projet annuel de performances assorti d'objectifs et d'indicateurs de performances.

III - Les dépenses de personnel

Malgré les progrès enregistrés en 2005, la Cour souligne qu'un travail important reste à accomplir en 2006 pour atteindre un niveau de qualité minimal en ce qui concerne le décompte des effectifs réels de l'Etat dans les documents qui seront annexés au PLF 2007. La plupart des outils en cours de développement ne devant être disponibles qu'en cours d'année, au mieux, le pilotage de la masse salariale en 2006 ne pourra pas être réellement mis en oeuvre.

Si le Parlement fait du rapprochement du nombre des départs en retraite et de la réduction des ETPT une référence, et non pas une norme, il conviendrait à tout le moins que les ministères y procèdent dans le cadre des documents budgétaires selon une méthodologie homogène, qui fait totalement défaut pour le moment.

La Cour souligne l'importance qui s'attache à la connaissance précise des effectifs réels des divers organismes participant à la mise en oeuvre des politiques publiques, qu'ils soient ou non reconnus comme « opérateurs » au sens comptable du terme. Cette connaissance est à la base d'une véritable maîtrise de l'emploi public.

Or, la connaissance de ces effectifs n'a pratiquement pas progressé depuis 2004. Dans cette perspective, il est indispensable que des bases méthodologiques clarifiées et uniformes soient posées. Dans une première étape, l'observatoire de l'emploi public pourrait utilement élargir ses travaux aux effectifs réels de ces nombreux et importants organismes. Sur ces bases, les ministères devraient rapidement procéder au recensement précis qui aurait dû être réalisé depuis longtemps.

A - Les effectifs

1 - Les effectifs de l'Etat

a) Les imprécisions de l'outil informatique de décompte des emplois

L'article 71 de la loi de finances pour 2006 fixe le plafond des autorisations d'emplois à 2 338 472 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour le budget général, et 12 562 pour les budgets annexes, soit un total de 2 351 034 ETPT.

Les outils mis à la disposition des gestionnaires pour le pilotage de la masse salariale commencent à prendre forme, sous deux aspects : la budgétisation et la gestion annuelle de la masse salariale (un outil¹⁸⁴ interministériel d'aide au pilotage de la masse salariale pour les gestionnaires de budgets opérationnels de programme et d'unités opérationnelles, testé en janvier 2006, devrait être mis en fonctionnement en 2006¹⁸⁵). En amont, il est important de pouvoir décompter le plus précisément et le plus rapidement possible les effectifs réels.

Des travaux importants ont aussi été conduits en 2005 avec la mise en service de l'outil informatique de décompte des emplois (ODE), hébergé dans l'infocentre INDIA (Infocentre National de la Dépense et des Informations Associées). Ils ont permis d'avancer dans la connaissance des effectifs de l'Etat, une fois abandonnée la notion d'emploi budgétaire instituée par l'ordonnance de 1959, à laquelle la LOLF substitue un pilotage fondé sur les notions d'ETPT – équivalent temps plein travaillé correspondant à l'effectif physique pondéré de la quotité de travail des agents et de la période d'activité – et de masse salariale. C'est ce concept d'ETPT qui est mis en œuvre dans ODE pour les agents indicés et ouvriers d'Etat payés en procédure de paiement sans ordonnancement préalable (PSOP), soit plus de 97 % des ETPT recensés.

Par convention, toutefois, le volume d'ETPT correspondant aux agents non indicés payés en PSOP¹⁸⁶ et aux agents non pris en charge par la procédure PSOP¹⁸⁷ est calculé à partir de la masse salariale. Enfin, toujours par convention et en l'absence d'outil disponible, dans le PLF pour 2006, des règles spécifiques de décompte ont été fixées pour un certain nombre d'emplois (membres du gouvernement, volontaires internationaux, allocataires de recherche et adjoints de sécurité sont décomptés sur la base d'un ETPT pour un agent).

En fondant principalement l'infocentre INDIA-LOLF sur les données issues de la procédure du paiement sans ordonnancement préalable, c'est-à-dire, pour l'essentiel, le mode de mise en paiement des personnels civils titulaires, non titulaires et des ouvriers d'Etat,

¹⁸⁴ Cet outil, appelé Pilotage Opérationnel des Emplois et de la Masse Salariale (POEMS), est en cours de développement par la DGME.

¹⁸⁵ Cet outil comporte un module « Prévision-suivi » et un module « Budgétisation ». Lorsque la restitution « R4 » de l'infocentre INDIA-LOLF consacrée aux rémunérations – que l'on appelle aussi « infocentre interministériel des rémunérations » - sera opérationnelle, elle constituera la mode d'alimentation de l'outil interministériel.

¹⁸⁶ Calcul de l'ETPT en divisant la rémunération brute par la rémunération brute moyenne des agents indicés.

¹⁸⁷ Calcul de l'ETPT en divisant les dépenses nettes par le coût moyen net ministériel d'un agent payé en PSOP.

l'administration a fait un choix originel qui n'est pas contestable en lui-même, mais qui aboutit à traiter dans ODE les décomptes de consommation d'ETPT payés hors PSOP par le biais d'estimations fondées sur la dépense rapportée à des coûts moyens d'ETPT : agents recrutés sur statut local à l'étranger (au ministère de *l'économie, des finances et de l'industrie*, à la *défense*, aux *affaires étrangères*), vacataires, saisonniers, agents en congé de formation professionnelle, agents affectés dans les TOM. Face à cette situation, des ministères ont dû développer des outils spécifiques (*défense, outre-mer*), dont il paraît judicieux que l'intégration la plus rapide possible dans l'outil interministériel ODE soit envisagée.

ODE en est à sa troisième version (ODE V3), ouverte aux utilisateurs le 31 mars 2006. Mais il ne s'agit toujours pas d'une version LOLF dans la mesure où elle ne permet d'interroger que les restitutions sur les emplois 2004 et 2005. Ce n'est qu'avec la version 4.1 (ODE-LOLF), dont l'ouverture n'était attendue que fin avril 2006, que les utilisateurs auront accès à un format plus conforme à la LOLF (intégration de la nomenclature budgétaro-comptable, prise en compte des dépenses de personnel hors PSOP). Encore leur faudra-t-il attendre jusqu'à la fin 2006 pour disposer, avec ODE 4.2, d'une version intégrant les plafonds d'emplois ministériels et la dépense du titre 2. Mais cette version est encore imparfaite puisqu'elle n'intégrera toujours pas la nomenclature des budgets opérationnels de programme et des unités opérationnelles, échelons de mise en œuvre du budget au format LOLF. Il paraît très ambitieux, dans ce contexte, de parler vraiment de pilotage de la masse salariale en 2006.

En plus de ces difficultés générales communes à tous les ministères, quelques difficultés particulières méritent d'être soulignées.

Le ministère de *l'écologie et du développement durable*, dont la quasi-totalité des personnels est mise à disposition par d'autres ministères ou organismes selon des modalités très hétérogènes, ne peut se servir d'INDIA-LOLF pour déterminer son plafond d'emplois. Au ministère de *l'agriculture et de la pêche*, ODE ne tient pas compte de 350 agents en fonction dans les services de l'inspection du travail, de l'emploi et de la protection sociale agricole, mis à disposition par la mutualité sociale agricole (MSA) moyennant un remboursement par une « subvention globale » ; ces agents ne seront pris en compte que très en aval, au stade de la comptabilité d'analyse des coûts. A *l'enseignement scolaire*, il ne tient compte ni du recours croissant aux vacataires « à la tâche » pour des remplacements de courte durée, ni des assistants d'éducation ou emplois-jeunes au motif qu'ils sont recrutés directement par les établissements publics locaux d'enseignement, entités distinctes de l'Etat. Enfin, à

l'enseignement supérieur, 4 122 emplois ont été transférés en 2005 aux établissements d'enseignement supérieur (moniteurs, attachés temporaires d'enseignement et de recherche, enseignants contractuels), ce qui a pour effet, sinon pour objet, de les faire disparaître du plafond d'emplois ministériel, la subvention étant versée sur le titre 3 au lieu du titre 2.

Une difficulté apparaît également pour décompter les personnels « non indicés » ; le *MINEFI* utilise un coût moyen par ministère, et non par catégorie d'emploi homogène, au sens de la LOLF. Certains ministères jugent cette règle trop globale, ne tenant pas compte de la diversité des situations (notamment à la *défense*, et à *l'enseignement supérieur*).

Enfin, on doit souligner que ODE est peu réactif : les agents n'y sont pris en compte que deux mois en moyenne après leur recrutement. Cette situation concerne tous les ministères ; on peut l'illustrer par les cas de *l'enseignement scolaire*, où les agents recrutés en septembre pour la rentrée scolaire sont d'abord rémunérés selon une procédure d'acompte et ne sont intégrés dans ODE que deux mois après, et de la *défense*, où il existe un décalage permanent de plus de 2 500 ETPT entre ODE et les effectifs engagés et volontaires, d'abord payés directement par l'unité. Compte tenu de ces éléments, et dans cette mesure, ODE a tendance à minorer le volume d'ETPT en moyenne annuelle, puisque la période d'activité des agents recrutés est réduite du nombre de mois où ils sont payés sous forme d'acomptes.

Au-delà de l'outil ODE, d'autres outils existent, sous l'égide de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et de l'observatoire de l'emploi public, mais qui ne sont disponibles qu'avec un décalage de près de 16 mois.

b) Réduction d'effectifs et départs en retraite

La Cour a interrogé les ministères sur l'évolution comparée des effectifs et des départs en retraite. Les réponses apportées sont hétérogènes et parcellaires ; bien qu'elle constitue depuis quelques années une « référence » gouvernementale, cette comparaison n'est pas un indicateur suivi. Parfois, le rapprochement peut être effectué, avec des réserves méthodologiques toutefois (en particulier, le concept d'ETPT n'a été assimilé que tardivement par les ministères). Le tableau suivant retrace ces travaux pour les ministères qui sont les plus importants employeurs :

	Variation des ETPT	Départs en retraite sur la période	Commentaires
Economie et finances	2002-2005 : - 5 164	11 763	La diminution des ETPT représente 44 % des départs en retraites
Défense	2002-2005 : + 9 441	48 737	En 2005, les ETPT diminuent dans une proportion de 28 % des départs en retraites
Enseignement scolaire	2005 : + 1 519	2005 : 34 890	
Intérieur	2004-2005 : + 1 987	2004-2005 : 9 100	La LOPSI a autorisé la création de 6500 emplois entre 2003 et 2007
Agriculture	2003-2005 : - 209	1 823	La diminution des ETPT représente 11 % des départs en retraites
Equipement	2002-2005 : + 789	10 428	

Source : ministères

Au total, les situations sont très variables. On constate que pour trois ministères importants (*enseignement scolaire, intérieur et défense*), les ETPT augmentent, alors que les départs en retraite se situent à un niveau assez élevé¹⁸⁸. A *l'équipement*, l'évolution sur la période est fortement impactée par la création de 1 076 ETP en 2002 (due, notamment, à la résorption de vacances et à l'intégration d'agents contractuels). Deux ministères connaissent une diminution des ETPT sur une plusieurs années, qui peut se comparer au nombre des départs en retraite. Seul le *MINEFI* fait apparaître un effort significatif de réduction des ETPT ; cet effort représente 44 % du nombre des départs en retraite enregistré sur la période pour ce ministère.

Recommandation 42. *Compte tenu de l'enjeu que représente l'évolution des dépenses de personnel en vue d'une maîtrise des dépenses publiques, l'information apportée au Parlement dans le cadre des lois de finances devrait être sensiblement améliorée. Pour chaque département ministériel, devrait être systématiquement présenté le rapprochement entre l'évolution du nombre d'ETPT et celle du nombre des départs en retraite, ainsi que celle du nombre total des départs définitifs, tous motifs confondus.*

¹⁸⁸ Le rythme des départs en retraite dans l'administration a été affecté par la réforme de 2003, qui a provoqué fin 2003 et début 2004 un pic de départs ; en conséquence, le nombre de départs à la retraite pour 2004 et 2005 a été moindre que ce qui était prévu avant la réforme, et ce n'est sans doute qu'à partir de 2006 qu'une nouvelle augmentation devrait se faire sentir.

2 - Les effectifs des organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public

Depuis plusieurs années, la Cour recommande que les « *informations les plus précises disponibles sur les effectifs employés par les établissements publics (...) figurent à l'avenir dans les documents budgétaires soumis à l'approbation du Parlement*¹⁸⁹ ». En effet, au-delà des effectifs directement employés par l'Etat, la connaissance de l'emploi public passe par celle des effectifs indirectement employés par lui. A défaut, il est aisé de transférer des agents à un établissement public pour diminuer fictivement les effectifs budgétaires de l'Etat alors que l'Etat en supporte toujours la charge – par l'intermédiaire de subventions – et que ces agents continuent de participer à la conception ou à la mise en œuvre d'une politique décidée par l'Etat.

La modification apportée à la LOLF en 2005¹⁹⁰ répond à cette préoccupation. Elle demande au gouvernement de fournir au Parlement une présentation, indicative puisqu'ils n'entrent pas sous le plafond d'autorisation d'emploi ministériel, des « *emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charge de services publics* », de façon prévisionnelle en annexe au PLF, mais aussi en réalisation, en annexe aux rapports annuels de performance.

Il reste à définir quels sont les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public. Pour la Cour, il s'agit des organismes, quel que soit leur statut, qui mettent en œuvre des politiques de l'Etat et à ce titre reçoivent des subventions pour assurer leur fonctionnement.

Pour la DGME, il s'agit des « *opérateurs des politiques de l'Etat* » dont elle a arrêté la liste par une circulaire du 8 février 2005. Ce choix est discutable, car cette liste a été arrêtée sur des critères différents, qui sont ceux énoncés par la norme comptable n° 7 relative aux immobilisations financières : entité dotée de la personnalité morale, contrôlée par l'Etat, exerçant une activité non marchande financée majoritairement par l'Etat, dont la mission et les objectifs sont définis par l'Etat, et dont l'activité est étroitement encadrée par l'Etat.

Le choix fait par le gouvernement aboutit à une acception restrictive de l'emploi public. Celle-ci n'est pas conforme à l'esprit de la LOLF, qui poursuit l'objectif d'affiner la connaissance de l'ensemble des emplois dont le financement pèse directement ou indirectement sur le budget de l'Etat.

¹⁸⁹ Cf. Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2003 (p. 37), juin 2004

¹⁹⁰ Loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005.

De plus, l'enquête réalisée par la Cour auprès des ministères démontre que ceux-ci n'ont qu'une connaissance très lacunaire des effectifs des opérateurs qui leur sont rattachés. Une grande confusion peut même être relevée au ministère de *l'écologie et du développement durable*, où l'on dénombre entre 1 557 et 1 624 ETPT pour les opérateurs du programme *Recherche dans le domaine des risques et des pollutions*, entre 2 212 et 6 922 ETPT pour ceux de la mission *Ecologie et développement durable*, pour laquelle l'Assemblée nationale a dénombré 15 291 emplois rémunérés¹⁹¹ ; plusieurs ministères ne disposent que des données en ETP, et non en ETPT¹⁹².

L'Etat ne sait toujours pas, à ce jour, combien de personnels sont employés dans les organismes auxquels il confie la conception et la mise en œuvre de politiques publiques, parfois par démembrement de l'administration traditionnelle. Quelques exemples sont fournis ci-après.

¹⁹¹ Le rapport de l'Assemblée nationale recense cependant les emplois d'établissements sous tutelles multiples, qui ne peuvent pas tous être imputés à la mission.

¹⁹² La différence portant principalement sur l'incidence financière de la « sur-rémunération » des quotités de temps partiel à 80 % et 90 %.

Tableau 16 : Effectifs des opérateurs*En nombre d'emplois et en M€*

Ministères	ETPT		Subvention versée		Exemples
	2004	2005	2004	2005	
Equipement (services communs et urbanisme)	7 454	7 370	310,2	331	INRETS, LCPC, CSTB, IGN, Météo-France
Mer	478	462	777,7	822	ENIM
Ecologie et développement durable		6 922			Grandes incertitudes (72 "opérateurs" sont recensés par la DRB)
Agriculture, forêt et pêche	20 421	19 738	360,44	471,44	45 "opérateurs" ou catégories, parmi lesquelles les offices, le CNASEA, les Haras nationaux, l'ONF, les écoles vétérinaires ou d'agronomie, etc.
Emploi et travail	34 096	34 857	3 457,3	3 437,2	ANPE et AFPA
Intérieur	342	355	1,9	12,6	
Affaires étrangères		7752		499,5	OFPRA et AEFÉ
Enseignement scolaire	4 120	4917	164,3	155,2	CNDP, ONISEP et CNED
Recherche	73 480	75 859			CNRS, INRA, CEA, INSERM
Jeunesse et sports		2 342			CREPS
Enseignement supérieur		153 000			
Culture	17 697	18 610			
Industrie	18 999	19 129	2 253,3	2 073,6	CEA, IFP, INPI, ANVAR
Défense	8 171	8 138	192,4	196,6	ONAC, Ecole polytechnique, ONERA

Source : ministères et Cour des comptes.

Parmi ces ETPT, une proportion importante est rémunérée directement par l'Etat (par exemple plus de 136 000 ETPT recensés chez les opérateurs de l'*enseignement supérieur*), et, à ce titre, sont inclus dans les plafonds d'emplois ministériels.

B - Les dépenses de personnel

Jusqu'à l'apparition, en 2003, de chapitres expérimentaux rassemblant des crédits de différentes natures pour préfigurer les modes de gestion fongibles institués par la LOLF, les dépenses du titre III pouvaient être analysées par nature, grâce à sa subdivision en parties. Depuis 2004, et plus encore en 2005, ce mode d'analyse n'est plus possible : les chapitres expérimentaux (en 7^{ème}, puis en 9^{ème} partie du titre III), mêlent dépenses de personnel, de fonctionnement, et d'intervention. Par ailleurs, des chapitres ont été créés en 9^{ème} partie des titres V et VI, avec des dépenses de personnel, de fonctionnement, d'intervention et d'investissement. L'analyse par nature est donc impossible pour la dernière année d'application de l'ordonnance de 1959.

**Tableau 17 : Dépenses du titre III
(tous ministères – hors budgets annexes)**

En M€

	2003	2004	2005	2005/2004	Moy 01/05
31 Rémunérations d'activité	65 904,2	63 718,0	48 994,7	-23,1 %	-6,07 %
33 Charges sociales	12 362,9	11 751,0	11 958,9	1,8 %	0,44 %
Sous-total Rémunérations et charges sociales	78 267,1	75 469,0	60 953,6	-19,2 %	-4,95 %
32 Pensions et allocations	33 335,4	35 168,3	36 817,9	4,7 %	4,86 %
Sous-total Dépenses de personnel	111 602,5	110 637,3	97 771,5	-11,6 %	-1,80 %
34 à 37 Moyens de fonctionnement des services	21 621,0	26 980,2	44 302,8	64,2 %	21,69 %
39 Expérimentations					
TOTAL TITRE III	133 223,5	137 617,5	142 074,3	3,2 %	3,18 %

Source : Comptes ACCT, Cour des comptes

Tout au plus peut-on retracer l'évolution de l'ensemble du titre III, soit l'ensemble des dépenses de personnel et de fonctionnement, ainsi que des dépenses d'intervention dans les chapitres de la 9^{ème} partie depuis 2005. Avec 142,1 Md€ en 2005, les dépenses ainsi définies augmentent de 3,2 % par rapport à 2004 ; le rythme de croissance s'est très légèrement ralenti par rapport à l'année précédente (3,3 % de 2003 à 2004). Elles représentent 48,3 % des dépenses du budget général¹⁹³.

¹⁹³ Dépenses nettes hors FSC et hors recettes en atténuation de la dette.

Certains ministères, peu nombreux, sont restés à l'écart de ces expérimentations (*SGDN, Commissariat au plan, logement, tourisme, aménagement du territoire*). On ne peut que souhaiter qu'ils sauront franchir d'un coup l'étape de l'initiation à la LOLF en 2006. Dans la plupart des ministères, l'ampleur des expérimentations aurait pu être plus grande, afin de préparer aux nouveaux modes de gestion le plus grand nombre de gestionnaires. Le ministère de *l'économie, des finances et de l'industrie* est sans doute celui qui a poussé le plus loin l'exercice (les chapitres expérimentaux y représentent 4,7 Md€ de crédits de personnel, 140 M€ de crédits de fonctionnement et 2,3 M€ de dépenses d'investissement).

Ces expérimentations se sont déroulées dans des conditions satisfaisantes. Dans la plupart des ministères, elles ont été conçues avec des crédits de personnel, de fonctionnement, d'intervention et d'investissement, ce qui est conforme au but poursuivi. Par ailleurs, le périmètre des chapitres expérimentaux préfigure souvent celui des programmes de la LOLF. Au total, elles ont permis aux gestionnaires d'assimiler les modes de gestion mis en place par la LOLF, et notamment la fongibilité au sein des enveloppes.

Il aurait toutefois été préférable qu'elles se déroulent dans des conditions juridiques plus satisfaisantes. En effet, autant les chapitres qui mélangent dépenses de personnel et de fonctionnement (deux catégories de dépenses qui sont au sein du titre III de l'ordonnance de 1959) ne méconnaissent pas formellement cette dernière, autant les chapitres qui mélangent des dépenses relevant de différents titres de l'ordonnance de 1959, comme c'est le cas en 2005 des chapitres des 9^{ème} parties des titres V et VI, et qui ne respectent donc ni la lettre, ni l'esprit de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. On ne peut donc que regretter que la révision de la LOLF en 2005 n'ait pas été mise à profit pour régulariser ce dispositif alors qu'elle constituait un vecteur juridique approprié pour le faire.

Ces expérimentations ont fait apparaître les limites à court terme de la fongibilité asymétrique¹⁹⁴, conçue pour installer une dynamique vertueuse de maîtrise de la masse salariale. Les expériences menées en 2005 font apparaître un bilan modeste en la matière. Dans de nombreux ministères, cette fongibilité n'a pas joué (ministères de la *culture*, de la *jeunesse, des sports et de la vie associative*, de la *recherche, services*

¹⁹⁴ La fongibilité asymétrique permet de redéployer des crédits des dépenses de personnel vers les dépenses de fonctionnement, mais non l'inverse.

*généraux du Premier ministre, de l'intérieur*¹⁹⁵, des *affaires étrangères, de l'outre-mer, du travail et de l'emploi, de la mer*). Dans ceux où elle a joué, son ampleur est réduite par rapport aux chapitres concernés (ministères de la *défense*, de *l'enseignement supérieur*, de *l'enseignement scolaire*, de *l'équipement*, de *l'écologie et du développement durable*, de *l'agriculture*, de *l'économie, des finances et de l'industrie*).

Certains ministères n'ont pas pu respecter la règle de fongibilité asymétrique (qui ne s'imposera qu'en 2006) : au ministère de la *ville* et au ministère de la *santé*, il a fallu abonder les crédits de personnel par des prélèvements sur les crédits de fonctionnement. Au ministère de la *défense*, le chapitre d'expérimentation a été abondé en cours d'année, grâce au rattachement de fonds de concours du service de santé des armées.

Sur les budgets de *l'enseignement supérieur* et de *l'enseignement scolaire* également, des virements de crédits en faveur de dotations de personnel ont été effectués à partir notamment de dépense de fonctionnement.

Le raisonnement en masse salariale conduit à poser encore plus qu'auparavant la question de l'élasticité des dépenses de personnel par rapport à l'évolution des effectifs. Au ministère de *l'économie, des finances et de l'industrie*, malgré une baisse des effectifs de 2,9 %, les dépenses de personnel ont augmenté, de 2002 à 2005, de 1,7 % en euros courants, du fait des revalorisations et du GVT¹⁹⁶ (plans de requalification, notamment). Au ministère de la *défense*, les dépenses de personnel ont augmenté, de 2002 à 2005, de 5,8 % alors que les effectifs de la défense n'ont augmenté que de 2,2 %.

L'écart entre le rythme de variation des effectifs et celui des dépenses a donc été significatif dans les deux cas (4,6 points au *MINEFI*, 3,6 points à la *défense*), et l'on peut se demander dans quelle proportion il est nécessaire de réduire les effectifs réels pour obtenir une stabilisation, à défaut d'une diminution, des dépenses de personnel. Plusieurs variables peuvent être utilisées pour parvenir à stabiliser les dépenses de personnel, y compris les mesures générales ou catégorielles de revalorisation, ou bien les mesures individuelles de promotion.

¹⁹⁵ Toutefois, le ministère de l'intérieur, avec la globalisation des crédits des préfectures mise en place depuis 2000, a acquis une bonne expérience de la fongibilité asymétrique.

¹⁹⁶ Glissement-vieillesse-technicité.

IV - Les dépenses de fonctionnement

a) Evolution générale des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement retracées au titre III sont de moins en moins significatives du fait, comme il a été dit ci-dessus, de la généralisation des expériences de globalisation dans tous les ministères. Certains facteurs d'évolution préoccupants peuvent être soulignés, ainsi que certains vecteurs, avérés ou supposés, d'économies.

L'importance croissante des frais de contentieux et des réparations civiles est un trait commun à l'ensemble des budgets des ministères. Par ailleurs, ces dépenses sont sous-évaluées de façon récurrente dans les prévisions budgétaires : le cas de la *justice* a déjà été évoqué plus haut (cf. gestion des autorisations budgétaires) ; à la *défense*, depuis 2002, la sous-évaluation constatée n'a cessé de s'accroître de 2002 à 2005 (le budget voté était de 45,95 M€ et la consommation a été de 104,34 M€) ; à l'*écologie et du développement durable*, pour la troisième année consécutive, on observe un dépassement en fin d'exercice ; à l'*intérieur*, il y a sous-évaluation depuis 2002 et, en 2005, les crédits ouverts (79,8 M€) ont été dépassés de 56,5 M€.

Or, avec la LOLF, les frais de justice ne seront plus évaluatifs mais limitatifs : il devient donc nécessaire d'affiner la prévision. Compte tenu de la difficulté de l'exercice, un effort méthodologique interministériel doit être organisé afin de mettre au point un instrument approprié.

Une autre source de dépenses en forte croissance et où l'aléa est important est le coût des carburants, compte tenu des problèmes de gestion des stocks et de la conjoncture internationale (le ministère de la *défense* est tout particulièrement concerné). L'Etat manque d'informations sur l'impact des fluctuations du coût des carburants sur ses dépenses de fonctionnement, aussi bien pour l'utilisation par ses véhicules (*défense, intérieur*) que pour les autres utilisations (chauffage des bâtiments publics, par exemple). Aucun signe d'infléchissement de cette tendance n'étant perceptible, et le marché étant par nature aléatoire, il paraît souhaitable qu'une attention particulière y soit portée au plan interministériel dans un but de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

Recommandation 43. *Mettre au point un instrument interministériel de prévision pour les frais de justice.*

Un exemple de tentative de rationalisation des dépenses : la gestion du parc automobile

Pour maîtriser la gestion du parc automobile de l'Etat, une mission interministérielle de modernisation de la gestion automobile (MIMGA) a été créée en janvier 2005, puis récemment intégrée dans les services de la DGME du MINEFI. La MIMGA a reçu pour mandat d'aider les ministères à rendre le parc automobile de l'Etat plus respectueux de l'environnement, de réaliser 20 % d'économies d'ici à la fin 2007 et d'édicter des règles de bonne gestion du parc. Des pistes d'économies émergent des travaux de cette mission.

Une modification du processus de vente des véhicules par les domaines a été préconisée et son impact financier a été estimé par la mission à environ 20 % d'augmentation du produit des ventes, soit près de 5 M€ Il s'agit de rendre plus intéressant le processus des ventes de l'UGAP (site informatif interactif, obligation de consulter le groupement d'achat, avances à 100 %, délais de réponse aux services) pour inciter les services déconcentrés à y recourir davantage.

La mission estime à 1,5 M€ le gain résultant de la mise en place d'un parc de véhicules sous forme de « pool » des administrations centrales. Les ministères achèvent de préparer des plans d'économies. A titre d'exemple, le plan des douanes annonce des économies annuelles de l'ordre de 2,2 M€ pour 3 900 véhicules. Pour 2006, la mission a demandé une actualisation des fichiers « véhicules » des domaines, en liaison avec les ministères, un bilan des dépenses dans l'ensemble des services et des coûts des assurances et des accidents.

Il reste également à s'interroger sur la politique de l'Etat en matière d'assurance automobile (la confusion règne entre les services qui s'assurent, ceux qui s'auto-assurent et ceux qui font les deux).

La MIMGA peut représenter un gisement d'économies sous réserve d'une volonté forte pour réduire la flotte de véhicules ministériels.

b) L'externalisation et la sous-traitance

Le recours à l'externalisation et à la sous-traitance¹⁹⁷ constitue une perspective de maîtrise des dépenses de personnel et de fonctionnement souvent mentionnée, dont la Cour a souhaité mesurer les enjeux.

¹⁹⁷ Cette pratique, appelée aussi « outsourcing », consiste à abandonner des activités à des tiers pour leur en confier la mise en œuvre. Stratégie de long terme, elle s'est développée devant la nécessité de réduire les coûts fixes. L'administration conserve la responsabilité du suivi et de l'encadrement de la prestation.

On assiste dans les ministères à de nombreuses expériences d'externalisation ; elles prolifèrent parfois de façon désordonnée, ne faisant l'objet d'aucune coordination entre les différentes composantes d'un même ministère (*économie, finances et industrie*). Quelques ministères explorent toutefois une externalisation mutualisée (*jeunesse et sport* avec d'autres administrations, *outre-mer* avec *intérieur, justice* avec *intérieur* pour l'analyse des empreintes génétiques).

La plupart du temps, les économies attendues ne sont ni chiffrées en prévision (*écologie et développement durable, enseignement scolaire, ville*) ni évaluées ex post (*affaires étrangères* par exemple). Le cas du ministère de la *culture* qui a décidé d'externaliser dans un contrat multiservices l'ensemble des activités pouvant être sous-traitées au musée du quai Branly¹⁹⁸, ne déroge pas à la règle et le seul chiffrage disponible est celui du coût du marché.

Quand elles sont chiffrées, les économies attendues sont faibles par rapport aux crédits de fonctionnement, d'autant que souvent l'externalisation ne se traduit pas par des suppressions d'emplois, et parfois aucun redéploiement n'est constaté. Quelques ministères admettent que les coûts et les effectifs restent constants (*culture*) et qu'ils n'attendent par conséquent, aucune économie comme résultat des externalisations. On peut en conséquence se demander si la possibilité de redéployer ou de supprimer les emplois correspondants n'est pas la condition pour que les expériences d'externalisation produisent des effets.

Parfois, ces tentatives se heurtent à des difficultés de mise en œuvre. Par exemple, la direction générale des impôts a dû revenir sur l'externalisation de l'impression et de la mise sous pli des déclarations d'impôts sur le revenu, la pré-déclaration imposant un traitement par l'administration pour des raisons de confidentialité.

Recommandation 44. *La Cour recommande que les ministères ne s'engagent dans une démarche d'externalisation qu'après avoir étudié l'ensemble des économies attendues y compris en termes de redéploiements ou de suppressions d'effectifs au regard des coûts, notamment de gestion, induits. Les expériences d'externalisation devraient être davantage mutualisées aussi bien dans les administrations centrales que dans les services déconcentrés.*

¹⁹⁸ Le contrat se rapporte aux prestations relatives à l'accueil, la sécurité et la sûreté, les services généraux, la propreté et l'environnement, l'exploitation et la maintenance des équipements techniques, l'entretien du clos-couvert, le second œuvre, le mobilier, la régie des systèmes d'information, du multimédia, des équipements audiovisuels, télécoms et scéniques. Le montant du marché s'élève à 14,5 M€ pour 2006.

c) Les nouvelles politiques d'achat

Le développement de nouvelles politiques d'achat dans les administrations, à l'image de ce qui se produit dans les entreprises les plus importantes, peut être source d'économies appréciables en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement de l'État. La Cour a donc souhaité cette année faire le point sur ces nouvelles pratiques.

Dans la plupart des ministères, la rationalisation des achats relève encore davantage de la centralisation, au mieux dans un service d'achats, que d'une véritable stratégie de dépenses ce qui n'empêche pas que certains marchés soient malgré tout passés via l'UGAP comme aux *affaires étrangères* par exemple.

La politique de rationalisation des achats est souvent à l'état embryonnaire. Il est heureusement prévu, dans quelques cas, de faire réaliser un audit de la fonction achat en 2006 (*outre-mer, culture*).

Les expériences les plus avancées sont à mettre au crédit du ministère de la *défense*, avec la mise en place d'un groupement des achats informatiques des armées, et surtout de l'agence centrale des achats du ministère de *l'économie, des finances et de l'industrie*, service à compétence nationale créé en 2005 mais dont l'objectif de 150 M€ d'économies sur 3 ans, reste modeste par rapport au montant annuel des achats du MINEFI (2 Md€). De plus, la répartition des compétences entre l'agence et les directions du ministère n'est pas clairement établie et demeure donc source de difficultés ou de moindre efficacité à l'avenir.

Il faut regretter que trop peu d'administrations envisagent une coordination de leur politique d'achats avec d'autres ministères comme c'est le cas à la *justice*, qui passe des marchés communs avec le ministère de *l'intérieur*.

Le projet OPACHE, qui visait à développer une politique d'achats commune à six ministères volontaires dans des domaines bien délimités (téléphonie mobile, nettoyage et gardiennage de locaux notamment) a été laissé en déshérence avant la disparition de la DGMPSE, et n'a été que récemment repris à son compte par la DGME qui envisage de l'étendre à toutes les administrations. Il serait souhaitable que cet élargissement ne compromette pas les chances de succès de l'expérience.

Recommandation 45. *La Cour recommande une évaluation approfondie des résultats de l'agence centrale des achats du MINEFI préalablement à une éventuelle généralisation aux autres administrations.*

Recommandation 46. *Mener, au moins à titre expérimental, une politique coordonnée de rationalisation des achats, entre des services déconcentrés de différentes administrations.*

V - Les opérations budgétaires relatives à la dette de l'Etat

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

A - Le service brut de la dette

La croissance du service brut de la dette s'inscrit dans un rythme modéré après la baisse de 2003.

Tableau 18 : Tableau 1 – Service brut de la dette

En M€

	2002	2003	2004	2005	05/04	Moy 01/05
LFI	39 556,0	41 277,8	40 992,0	42 355,8	3,3 %	1,9 %
Crédits ouverts	40 451,0	40 322,2	40 870,0	41 671,0	2,0 %	1,6 %
Dépenses	40 690,0	40 012,0	40 606,3	41 277,5	1,6 %	1,5 %

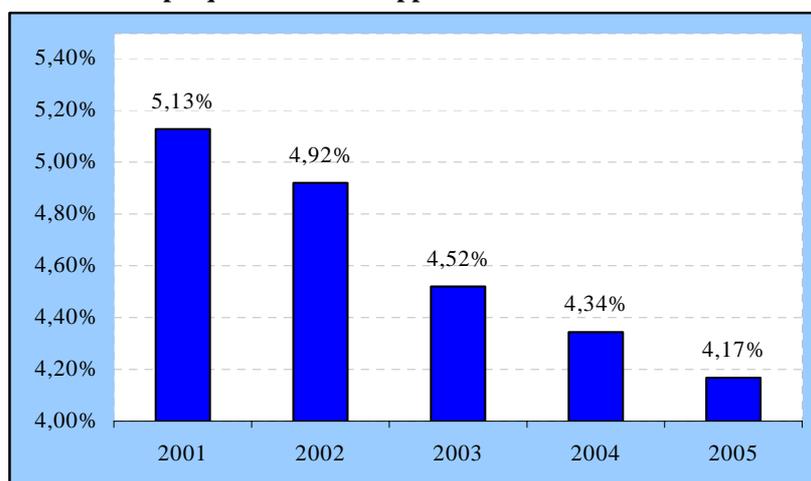
Source : MINEFI

Comme les années précédentes, les effets de l'augmentation rapide de l'encours de la dette de l'Etat (989,6 Md€ en comptabilité générale¹⁹⁹, + 5,8 % par rapport à 2004) ont été quasiment neutralisés par la poursuite de la baisse des taux, notamment pour la dette à long terme.

Ainsi, le taux apparent de la dette de l'Etat (obtenu en rapportant les charges d'intérêt de la dette d'une année à l'encours de la dette à la fin de l'année) a été divisé par deux depuis 1993 passant de 8,5 % à 4,17 % en 2005.

¹⁹⁹ Encours de la dette négociable, y compris les intérêts courus non échus, la dette non négociable, les dépôts des correspondants, les créiteurs divers et les charges à payer.

Graphique n° 8 - Taux apparent de la dette de l'Etat



Source : MINEFI, Cour des comptes

Le service de la dette négociable représente 99 % du service brut de la dette de l'Etat (41 922 M€). Les charges d'intérêts de la dette négociable à long terme (31,2 Md€ pour les obligations assimilables du Trésor – OAT) et à moyen terme (7,5 Md€ pour les bons du Trésor à intérêts annuels – BTAN) augmentent respectivement de 1,1 % et de 4,7 %. Cette évolution résulte à la fois du maintien de taux bas (effet de taux) et de l'augmentation de l'encours. La charge d'intérêt des bons à taux fixe (BTF) d'une durée égale ou inférieure à un an diminue (-3,1 %) sous l'effet de la baisse du volume des émissions et du maintien de taux bas mais moins fortement qu'en 2004 (-13,4 %).

Le déficit à financer, moins important que celui prévu en loi de finances initiale, a conduit à réduire par ailleurs le recours aux BTF par rapport à 2004 (-1,7 Md€). La structure du service de la dette fin 2005 reste globalement identique à 2004.

La composante dynamique du service de la dette est constituée par les dépenses budgétaires relatives aux OAT indexées sur l'inflation. Ces dépenses couvrent les charges d'intérêt, comme pour les OAT classiques, et des provisions constituées en prévision de l'indexation du capital que l'Etat aura à payer lors du remboursement de l'emprunt²⁰⁰.

²⁰⁰ Les dépenses correspondantes sont effectuées chaque année le jour de l'échéance des intérêts, soit le 25 juillet. Elles ne permettent donc pas d'évaluer la valeur indexée de l'OAT à la fin de l'année : cette information n'est disponible qu'en comptabilité générale où une réévaluation de la valeur des OAT indexées a lieu à la clôture de l'exercice.

Modalités de prise en charge de l'indexation des OAT indexées

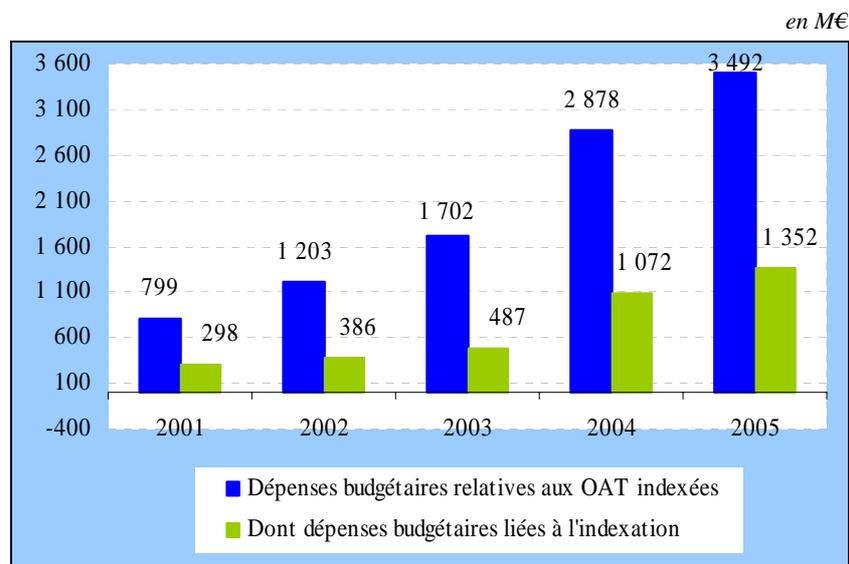
L'indexation est payée au porteur à la date de remboursement du titre. Un provisionnement budgétaire a été constitué afin de traduire dans le budget de l'Etat la réalité économique du coût des OAT indexées. Le coût représentatif de la charge annuelle d'indexation a été inscrit chaque année en loi de finances. Cette précaution, était utile, dans un contexte où la comptabilité générale de l'Etat ne tenait pas le rôle qu'elle occupe aujourd'hui.

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut dans la partie « Recettes non fiscales », il n'y a plus lieu désormais de provisionner en comptabilité budgétaire le coût futur de l'indexation, cette provision étant faite en comptabilité générale. De plus, la LOLF a redéfini la liste des charges et des recettes budgétaires et la possibilité d'effectuer des provisions en comptabilité budgétaire n'est pas prévue. Parallèlement, les provisions déjà effectuées en comptabilité budgétaire ne pourront pas être reprises.

Les dispositions de l'article 125 de la loi de finances pour 2000 qui prévoyaient de provisionner la charge correspondant au coût représentatif de l'indexation des OATi sont désormais abrogées de facto, parce qu'elles sont contraires aux dispositions de la LOLF.

Les dépenses relatives aux OAT indexées ont été multipliées par 4,5 depuis 2001. Leur progression a cependant été ralentie en 2005 (21 % contre 69 % en 2004). Au 31 décembre 2005, les OAT indexées représentaient 9,9 % de l'encours de la dette négociable à long terme contre 9 % en 2004. Cette évolution reflète la part croissante des OAT indexées dans les émissions, depuis leur apparition en 1998. Le service des OAT indexées se caractérise par un profil différent dans le temps : alors que le coupon des OAT classiques est stable en valeur sur la durée de vie de l'emprunt, l'indexation est cumulative.

Graphique n° 9 - Charges d'indexation des OAT indexées



Source : MINEFI, Cour des comptes

Le service de la dette non négociable augmente de 16,2 % (357 M€ après 308 M€ en 2004, 668 M€ en 2003 et 1 356 M€ en 2002). L'essentiel de la charge est constitué par la rémunération des dépôts de divers instituts d'émission et de banques centrales (183 M€) et les intérêts des comptes de dépôt des établissements publics nationaux (167 M€). Les intérêts des bons sur formules sont en décroissance depuis l'arrêt des émissions le 1^{er} janvier 1999 et deviennent peu significatifs.

B - Le service net de la dette

Les crédits initiaux relatifs aux intérêts de la dette et aux charges associées s'élevaient à 42 356 M€. Ces crédits, évaluatifs, n'ont fait l'objet aucune régulation. Des modifications de crédits intervenues en loi de finances rectificative anticipaient correctement sur les tendances de l'exécution²⁰¹.

²⁰¹ 625 M€ ont été annulés sur le chapitre 11-05 (intérêts de la dette négociable à long terme), 102 M€ ont été annulés sur le chapitre 11-06 (intérêts de la dette négociable à court et moyen terme) et 42 M€ ont abondé le chapitre 12-01 (intérêts des comptes de dépôt au Trésor).

Les recettes en atténuation des charges de la dette et des frais de trésorerie (2 380 M€ au lieu de 2 477 M€ en 2004) sont constituées essentiellement des recettes sur coupons courus perçues lors de l'émission d'obligations assimilables du Trésor (1 321 M€) ou de bons du Trésor à taux fixe et à intérêts annuels (0,6 M€) : l'acheteur verse à l'Etat la fraction des intérêts correspondant à la période allant de la date de jouissance à la date de règlement ; en contrepartie, l'Etat verse à la date anniversaire suivante les intérêts d'une année entière. Elles comprennent également les intérêts reçus au titre des placements de trésorerie de l'Etat (0,4 M€).

Tableau 19 : Service net de la dette

En Md€

	2001	2002	2003	2004	2005
Charge brute	39,0	40,7	40,0	40,6	41,3
Recettes en atténuation des charges de la dette et des frais de trésorerie	-2,3	-2,6	-2,4	-2,5	-2,4
Charge nette	36,7	38,1	37,6	38,1	38,9

Source : MINEFI

Le service net de la dette ressort donc à 38 898 M€, soit 15,6 % des recettes nettes du budget général.

C - Les opérations budgétaires liées à la gestion active de la dette

La gestion active de la dette repose essentiellement sur deux instruments : les rachats, qui se traduisent au plan budgétaire par le paiement anticipé de certains intérêts (retracé au budget général) et les contrats d'échange de taux. Ces contrats permettent d'échanger avec une contrepartie les flux d'intérêt de deux emprunts ayant des caractéristiques différentes en termes d'échéances et de taux²⁰². Les intérêts échangés figurent respectivement en recettes (2 154 M€) et en dépenses (1 675 M€) sur le compte spécial du Trésor n° 904-22 « gestion active de la dette et de la trésorerie » soit un solde positif de 478 M€ contre 236 M€ en 2004.

²⁰² Par exemple, un emprunt long à taux fixe contre un emprunt court à taux variable.

VI - Les dépenses d'investissement

Des interrogations fortes subsistent sur la capacité de l'Etat à faire face aux engagements qu'il a souscrits dans les contrats de plan Etat-régions.

Les financements croisés entre le budget général et l'Agence de financement des infrastructures de transport de France ne permettent pas d'appréhender l'effort global réalisé par la collectivité en faveur des transports.

La modernisation de la gestion du parc immobilier a connu une nette accélération en 2005 et prévoit de recourir à des modes de financement innovants.

Les dépenses des titres V et VI, qui s'élèvent à 35,9 Md€ et représentent 12,2 % des dépenses nettes du budget général, contre 10,8 % en 2004, ont fortement progressé en 2005. Cependant, cette hausse n'est pas significative d'une augmentation des dépenses d'investissement, mais reflète en fait la création de nouveaux chapitres de crédits globalisés classés en titre V et qui regroupent à la fois des crédits de fonctionnement, d'intervention et d'investissement.

Les dépenses militaires continuent de peser d'un poids prépondérant (46 % de la dotation des autorisations de programme, 47,2 % des crédits de paiement en LFI mais seulement 39,8 % des dépenses nettes).

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

A - Une exécution toujours marquée par la rigueur mais qui pose à terme la question du respect de certains de ses engagements par l'Etat

Dans sa présentation du projet de loi de finances pour 2005, le gouvernement affichait sa volonté de financer strictement les investissements de l'Etat conformément aux différentes lois de programme adoptées (loi de programmation militaire, loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure et loi d'orientation et de programmation pour la justice). Malgré la rigueur qui a encore pesé cette année sur l'exécution budgétaire, les objectifs à mi-parcours des lois de

programmation ont été globalement tenus, même si une interrogation subsiste sur la capacité du ministère de la *défense* à réaliser à terme intégralement la loi de programmation militaire compte tenu de l'encours élevé de ses reports de crédits.

1 - Un périmètre des crédits fortement modifié par la création des chapitres expérimentaux globalisés

Les expériences de budgétisation globale des moyens consacrés au fonctionnement, aux interventions et aux investissements en préfiguration de la mise en œuvre de la LOLF se traduisent finalement par une progression des crédits votés en LFI et des dépenses sur les titres V et VI. L'instauration de chapitres globalisés, qui représentent, par exemple, 11 % des crédits votés en LFI sur les titres V et VI, rend particulièrement délicate toute analyse de l'effort consacré en 2005 spécifiquement aux dépenses en capital par l'Etat et interdit en conséquence toute comparaison à périmètre constant avec les années précédentes.

La hausse des crédits masque par ailleurs un ajustement à la baisse à hauteur de 286 M€ des dotations en autorisations de programme et en crédits de paiement en LFI après le transfert du financement en 2005 des opérations d'infrastructures routières et ferroviaires à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) (cf. infra).

Les crédits ouverts (39,5 Md€) ont été supérieurs de 23 % aux crédits votés en LFI (32,1 Md€), en raison de versements élevés de fonds de concours au budget général (3,3 Md€, soit +18 % par rapport à 2004), concentrés essentiellement sur deux ministères (*transports et sécurité routière* et *intérieur* à hauteur respectivement de 39 % et 37 %). Ils se sont ajoutés aux effets de reports de crédits de l'année précédente (5,9 Md€ dont 2,7 Md€ pour le ministère de la *défense*).

2 - Une gestion moins contrainte

La régulation, qui a affecté encore cette année les crédits des titres V et VI pour un montant élevé semble toutefois avoir moins perturbé la gestion que les années précédentes. Malgré des mesures d'annulation plus importantes (1,9 Md€ contre 1,2 Md€ en 2004, représentant respectivement 6 % et 4 % des crédits votés en LFI), les reports de crédits de 2004 sur 2005 conjugués à la hausse des fonds de concours ont en effet permis de relever sensiblement les moyens disponibles des ministères et d'atténuer la rigueur budgétaire.

3 - Les engagements de l'Etat dans le cadre des contrats de plan seront difficilement respectés

Le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2004 soulignait le retard considérable pris dans la réalisation des contrats de plan Etat-régions (CPER) qui devaient s'achever en 2006. L'année 2005 n'a pas permis de combler cet écart puisque globalement le taux de réalisation des contrats ne s'élève qu'à 67 % avec de fortes disparités entre les ministères, qui sont la conséquence d'une programmation pluriannuelle peu fiable et d'une mise en place des crédits insuffisamment lissée, entraînant des retards dans la réalisation des opérations.

Tableau 20 : Taux d'exécution à fin 2005 de la part Etat des CPER 2000-2006

En milliers d'euros

Part Etat	Montant des contrats après révision à mi-parcours	Cumul des crédits mis en place 2000 - 2005	Taux de réalisation
Total des contrats régionaux	18 885 649	12 646 365	66,96 %
dont : agriculture	1 892 015	1 377 457	72,80 %
éducation nationale	3 022 042	2 212 597	73,22 %
ville	1 246 423	962 509	77,22 %
environnement	1 056 541	752 140	71,19 %
équipement, transport, logement	7 288 240	4 270 318	58,59 %
FNADT ²⁰³	1 244 341	864 728	69,49 %
Total des contrats interrégionaux	623 299	335 172	53,77 %
Total tous contrats	19 508 948	12 981 537	66,54 %

Source : Dossier de presse du CIADT du 6 mars 2006

Ainsi, dans l'*enseignement supérieur*, pour ce qui concerne les constructions et leur premier équipement, le taux d'exécution à fin 2005 se monte à 70 %, mais les modalités d'exécution budgétaire ont été chaotiques - sous-consommation importante de crédits de paiement disponibles et reports massifs en 2003, crise aiguë de crédits de paiements en 2004 - permettant in fine d'honorer uniquement les chantiers prioritaires.

²⁰³ Fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

Le déficit de réalisation des volets portuaires et ferroviaires des CPER inscrits sur le budget des *transports* s'est accentué. Le taux d'exécution²⁰⁴ des investissements portuaires atteint en effet 49 %, celui des volets ferroviaires ne dépasse pas 43 %. Quant aux volets routiers, malgré l'effort budgétaire supplémentaire consenti en LFR 2004 à hauteur de 300 M€ intégralement reportés sur 2005 et les reversements de l'AFITF (cf. infra) pour en accélérer l'exécution, le retard sur le rythme théorique d'avancement demeure globalement inchangé avec un taux de réalisation qui devrait dépasser difficilement 80 % en 2006.

S'agissant du volet ferroviaire, la direction du budget indique que la programmation initiale 2000-2006 des opérations ne présentait pas un caractère réaliste. Ont ainsi été inclus dans le CPER l'ensemble des projets locaux d'aménagement et de modernisation du réseau ferroviaire, sans aucune sélectivité non seulement quant à leur intérêt socio-économique, mais également quant à leur degré de maturité. Il s'est ainsi avéré, compte tenu des délais d'études préliminaires très longs qui précèdent les travaux ferroviaires, que la majorité des projets n'était pas techniquement prête à être lancée sur la période au moment de leur inclusion dans l'enveloppe des contrats. C'est donc en priorité sur cette ligne, au regard de l'avancement physique des projets, que le ministère a fait porter d'importantes annulations en gestion.

4 - Des relations complexes et peu transparentes entre le budget général et l'AFITF

Lors de sa création fin 2004, la vocation de l'AFITF était de financer d'ici à 2012 la part de l'Etat dans le financement de 35 grands projets considérés comme prioritaires par le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire.

Toutefois, l'AFITF a inscrit à son budget primitif du premier exercice en 2005 des dépenses d'intervention destinées à couvrir non seulement des besoins de financement d'opérations nouvelles mais aussi ceux liés à la poursuite d'opérations financées précédemment par le budget de l'Etat. Le financement des volets routiers des CPER et du TGV Est et des études des grands programmes de transport a ainsi été transféré à hauteur de 286 M€ du budget général à l'AFITF dès la LFI 2005 (cf. supra).

²⁰⁴ Le taux d'exécution est mesuré par le rapport entre les affectations d'AP en administration centrale et les engagements de financement pris dans le cadre des CPER.

Par ailleurs, en novembre 2005, afin d'accélérer la réalisation du volet routier des CPER, une dotation exceptionnelle de 250 M€ est venue compléter en gestion la dotation initiale. Elle a été financée à partir d'un compte d'affectation spéciale²⁰⁵, par un acompte versé sur la part du produit de la vente des participations de l'Etat devant revenir à l'AFITF, et s'est traduite parallèlement par une annulation des crédits correspondants sur le budget général.

Mais dans la mesure où l'Etat demeure le maître d'ouvrage des opérations routières, l'AFITF reverse au budget général par le biais de fonds de concours les crédits destinés à financer la réalisation de ces opérations. Ces reversements se sont élevés au total à 430 M€, ce fonds de concours comprenant à la fois les crédits de l'Etat et les contributions des collectivités territoriales au titre de leur participation aux CPER routiers.

Ce mécanisme a permis *in fine* au budget des **transports** et de la sécurité routière d'augmenter sensiblement ses moyens malgré les annulations de crédits. Cependant, le financement croisé qui s'est instauré entre le budget général et celui de l'AFITF est particulièrement complexe et peu transparent. Il ne facilite pas la bonne compréhension de l'effort réalisé par l'Etat en faveur des infrastructures de transport.

B - Les prémices d'une politique immobilière

Le rapport d'information du 6 juillet 2005 sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'Etat et des établissements publics²⁰⁶, publié en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, constatait les carences de la gestion immobilière de l'Etat, dont le parc évalué à 33 Md€²⁰⁷ à fin 2004 était insuffisamment entretenu, sous occupé et en croissance continue. Il préconisait une réforme en profondeur s'appuyant notamment sur la définition et la mise en oeuvre par l'Etat d'une stratégie immobilière qui permettrait de dynamiser et d'optimiser la gestion de son patrimoine.

²⁰⁵ Compte d'affectation spéciale n° 902-24 relatif aux produits de cessions de titres, parts et droits de société.

²⁰⁶ Rapport d'information n° 2457 de l'Assemblée nationale sur la gestion et la cession du patrimoine immobilier de l'Etat et des établissements publics.

²⁰⁷ Cette évaluation exclut les immeubles affectés aux établissements publics et porte sur 90 % du nombre des immeubles détenus par l'Etat représentant 95 % de leur valeur (Source : Rapport n° 2457 de l'Assemblée nationale précité).

Le bilan de l'année 2005 se caractérise par une forte progression des cessions d'actifs, la poursuite d'une politique de rationalisation des implantations immobilières et la volonté de développer la réalisation de projets immobiliers en partenariat avec des acteurs privés.²⁰⁸

1 - Une hausse significative des cessions d'actifs, mais qui reste en retrait sur les objectifs de la LFI

Les cessions de biens immobiliers domaniaux connaissent depuis 2004 un rythme de réalisation supérieur à celui des années précédentes. De l'ordre de 14 M€ par an en moyenne sur la période 1998-2002, hors cessions réalisés par le ministère de la *défense*²⁰⁹, les produits de cessions immobilières se sont élevés à 630 M€ en 2005 contre 170 M€ en 2004²¹⁰. Ce résultat, en nette amélioration par rapport à l'exercice précédent, s'explique en particulier par la vente de quelques immeubles parisiens d'un montant unitaire particulièrement élevé, tels que celui des douanes du *MINEFI* situé rue du Bac, pour 165 M€ ou celui du siège de l'ENA, rue de l'Université pour 45 M€

Le produit des cessions demeure néanmoins, comme en 2004, en deçà de la prévision initiale (850 M€ inscrits dans la loi de finances initiale pour 2005, 500 M€ pour celle de 2004). Dans la mesure où les actifs qui seront mis en vente en 2006 seront plus dispersés et de valeur unitaire plus faible, l'objectif de 480 M€ de cessions en 2006 pourrait s'avérer difficile à tenir.

2 - La poursuite de la rationalisation des implantations immobilières

Le processus de rationalisation des implantations immobilières dans lequel sont engagés les ministères les conduit à céder des actifs devenus inutiles et à réaliser des arbitrages entre la détention patrimoniale ou le recours aux formules locatives afin d'évoluer vers un parc moins coûteux et plus adapté.

Le ministère de *l'intérieur et de l'aménagement du territoire* optimise son parc immobilier en mettant notamment en vente tous les sites de type abris, forts, blockhaus et tunnels qui ont été construits dans les années suivant la seconde guerre mondiale et ne présentent plus

²⁰⁸ Les questions de comptabilisation des biens immobiliers sont traitées dans le rapport de la Cour sur les comptes de l'Etat pour 2005.

²⁰⁹ Pour le ministère de la défense, les ventes ont représenté en moyenne entre 15 à 30 M€ non compris le programme exceptionnel de cession de la caserne Duplex - Rapport N° 2457 de l'Assemblée nationale précité. Le ministère indique que les cessions réalisées en 2005 ont été beaucoup plus élevées (127 M€).

²¹⁰ Source : MINEFI.

d'intérêt pour la défense. Au total, près de 59 000 m² vacants seraient concernés auxquels s'ajouteraient 17 000 m² faisant l'objet d'une rétrocession à des tiers. La possibilité de recourir à la vente par appel d'offres, qui introduit une plus grande souplesse et réduit significativement les délais, a permis de réaliser 28 cessions en 2005 pour un montant de 9 M€ En 2006, une soixantaine de ventes sont envisagées pour un montant évalué à plus de 40 M€

Le *MINEFI*, dont 68 % du parc est propriété de l'Etat, à l'exception de celui de la direction générale de la comptabilité publique qui est essentiellement locatif, accompagne désormais sa stratégie d'implantation et d'investissements immobiliers d'une réflexion méthodologique permettant de comparer sur le long terme les coûts complets entre les différentes options offertes. Expérimentée pour établir le bilan prévisionnel de l'opération de relogement des services de la douane à la suite de la cession des immeubles parisiens des rues du Bac et de la Tour des dames, cette analyse devrait être généralisée en 2006.

Le ministère de *l'agriculture* prévoit de regrouper sur un site unique dix offices d'intervention dans le secteur agricole. Actuellement dispersés à Paris, ces offices agricoles seront relogés à Montreuil dans un immeuble neuf à construire avec une prise à bail par le ministère. Le bail d'une durée de 12 ans est assorti d'une clause de sortie anticipée partielle à l'issue de la sixième année. Il pourra être transféré à l'un des établissements relogés dans l'immeuble. Le ministère de la *défense* étudie la possibilité de confier pour partie ou en totalité à une ou plusieurs sociétés privées la gestion du parc immobilier de la gendarmerie qui comprend 4 223 casernes locatives et domaniales et 79 355 logements et présente les caractéristiques d'être hétérogène et, par nature, dispersé géographiquement.

Afin de sensibiliser les ministères aux coûts de détention des immeubles mis à leur disposition, il est aussi envisagé de leur appliquer le principe de paiement d'un loyer au titre de l'occupation des immeubles. Trois ministères (*affaires étrangères, MINEFI et justice*) participeront en 2006 à cette expérimentation.

3 - Les premiers contrats de partenariat avec le secteur privé

La possibilité de recourir aux formules de partenariat public-privé a été ouverte par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002 (LOPSI) et étendue par la loi de programmation militaire aux armées et aux services de la défense. L'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat a élargi l'association public-privé au-delà du champ de l'immobilier et au-delà

des secteurs de la *défense*, de la *sécurité intérieure* et de la *justice*. Le nouveau dispositif permet de confier à un partenaire privé pendant une période déterminée, la conception, la réalisation le financement, la maintenance et/ou la gestion de certains équipements ou investissements publics nécessaires à la personne publique pour l'exercice de ses missions.

Limités jusque là, comme il vient d'être dit, aux projets des ministères de l'*intérieur et de l'aménagement du territoire*, de la *défense* et de la *justice*, les investissements susceptibles de faire l'objet de ce mode de financement innovant se sont multipliés et diversifiés au cours du deuxième semestre 2005. Plus d'une trentaine de projets d'une ampleur variable couvrent désormais différents domaines tels que :

- *l'enseignement supérieur* avec la rénovation et la mise aux normes de sécurité des universités de Paris IX et de Strasbourg I ;
- la *culture* avec la rénovation des installations du zoo de Vincennes ;
- le *sport* avec la rénovation et la gestion des installations d'hébergement, de formation et de restauration de l'Institut national du sport et de l'éducation physique ;
- la *justice* avec d'une part la rénovation et la restructuration de la maison d'arrêt de la Santé à Paris, et d'autre part la construction et l'extension des palais de justice de Toulon et de Bourgoin-Jallieu ;
- l'*intérieur* avec la création d'une école de formation à la lutte contre les effets du terrorisme à Cambrai ;
- les *transports* pour financer de nouvelles infrastructures dans les secteurs routier, ferroviaire et fluvial.

A la fin de l'année 2005, trois projets de l'Etat étaient suffisamment engagés pour pouvoir débiter la phase de « dialogue compétitif » et aboutir d'ici le second semestre 2006 ou début 2007 à l'attribution du contrat au partenaire retenu. Les autres projets en étaient encore au stade des études préliminaires ou devaient mettre en oeuvre certaines procédures préalables en matières d'urbanisme et de foncier, notamment pour ce qui concerne les projets finançant les infrastructures de transport, avant d'être soumis à une validation de l'« organisme expert ».

Les ministères bénéficient, en effet, du concours d'un organisme expert pour la préparation, la négociation et le suivi des contrats de partenariats. La mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat, créée par décret du 19 octobre 2004 et rattachée au ministre chargé de l'économie et des finances, joue ce rôle pour l'ensemble des

ministères sauf la défense²¹¹, et devra procéder à l'expertise de l'économie générale des projets. L'évaluation systématique préalable du projet prévue par l'ordonnance doit ainsi permettre de comparer en termes de coût global, de performance et de partage des risques le contrat de partenariat aux autres alternatives envisageables (délégation de service public, bail emphytéotique administratif, autorisation d'occupation temporaire...) et d'établir l'utilité de recourir à ce mode de financement.

Le contrat de partenariat public-privé, qui doit permettre de réaliser des projets complexes ou urgents dans des délais raccourcis, avec une garantie de performance dans le temps et une répartition des risques entre les secteurs public et privé, engage les ministères pour une très longue période puisqu'ils devront rémunérer le co-contractant privé pendant toute la durée du contrat qui peut aller jusqu'à 30 ans.

Dans ces conditions, une grande attention devra être accordée à l'équilibre financier de ce dernier. Si la démonstration de l'utilité du projet constitue un préalable, l'ensemble des surcoûts²¹² générés par le recours à la formule complexe du partenariat public-privé doivent être intégrés dans la prise en compte des coûts globaux. A cet égard, les coûts liés au montage du projet pendant la période qui précède la conclusion du contrat peuvent s'avérer relativement élevés dans la mesure où les ministères ne disposent généralement pas des compétences pour procéder à l'évaluation, à la procédure de passation et à la négociation de ce type de contrat et ont recours à des conseils et des expertises externes.

Les nombreuses hypothèses nécessaires pour évaluer sur longue période les coûts des différentes solutions envisageables sont également une source potentielle de difficulté : une variation ténue des hypothèses, projetée sur une période de 30 ans, peut engendrer une grande différence quant aux conclusions à tirer.

Le contrat de partenariat public - privé doit donc enfin être apprécié dans sa globalité, et pendant toute sa durée afin de garantir que l'équilibre initial de partage des risques, notamment le risque financier que doit assumer le partenaire privé, n'est pas rompu en faveur de ce dernier. Il convient, en effet, de s'assurer, que l'administration bénéficiera également d'un retour sur les économies réalisées par le cocontractant s'il obtenait des conditions de refinancement plus avantageuses en cours d'exécution du contrat.

²¹¹ Le ministère de la défense dispose de son propre organisme expert.

²¹² Surcoûts liés au montage du projet, surcoûts financiers dans la mesure où le partenaire privé obtiendra des conditions de financement moins favorable que l'Etat, éventuellement surcoût fiscal.

VII - Les dépenses d'intervention

Une part croissante des dépenses d'intervention est gérée par des établissements intermédiaires qui mettent en oeuvre les politiques de l'Etat. Elles sont aussi caractérisées par une grande rigidité, du fait des textes législatifs et réglementaires qui fixent le montant et les conditions d'octroi des subventions versées. Les dispositifs d'évaluation restent encore peu développés, même si des initiatives ont été prises dans le cadre de la mise en oeuvre de la LOLF.

Les dépenses inscrites sur le titre IV (interventions de l'Etat) se sont élevées à 75,9 Md€ en 2005, en baisse de 5,3 % par rapport à 2004.

Tableau 21 : Dépenses du titre IV - répartition par type d'intervention - 2001-2005

En M€

	2001	2002	2003	2004	2005	
Action sociale	30 281	32 933	32 345	27 159	26 031	34 %
Action économique	21 128	19 710	17 880	33 716	31 234	41 %
Action éducative et culturelle	15 595	15 526	16 154	15 873	15 121	20 %
Dotations aux collectivités locales	6 316	8 375	8 578	1 136	1 154	2 %
Autres interventions	2 209	2 195	2 211	2 281	2 364	3 %
Total	75 529	78 739	77 168	80 165	75 904	100 %

Source : CGAF, Cour des comptes

En 2004, d'importants changements de périmètre avaient affecté les dépenses d'intervention de l'Etat (budgétisation des dépenses liées à la compensation de l'exonération des charges sociales et transfert du financement des dotations aux collectivités locales des crédits budgétaires vers les prélèvements sur recettes).

En 2005, les évolutions sont liées d'une part à la baisse des dépenses d'intervention dans plusieurs secteurs, notamment concernant les actions contre l'exclusion et pour l'intégration (-748 M€), et la compensation de l'exonération des cotisations sociales (-945 M€)²¹³.

²¹³ Du fait d'un excédent de versement par l'Etat au titre des allègements généraux pour 2004.

Elles s'expliquent aussi par les transferts de crédits vers des chapitres de globalisation et d'expérimentation de la LOLF. Ainsi, les crédits du titre IV du budget de la *culture* inscrits en loi de finances initiale pour 2005 enregistrent une diminution de 19 % par rapport à la LFI de 2004, passant de 824 M€ à 665 M€. En réintégrant les montants transférés, ils s'élèvent à 835 M€, en progression de 1,3 %. L'évolution observée des crédits du titre IV n'est donc pas significative.

A - Les dépenses d'intervention sont de façon croissante gérées par des organismes tiers

Le niveau élevé de consommation des crédits (97,3 % des crédits ouverts et 100 % des crédits initiaux) s'explique notamment par le fait que ceux-ci sont pour l'essentiel destinés à être versés de manière globalisée à des organismes gestionnaires des interventions de l'Etat, le budget général étant un simple vecteur de transmission et de répartition.

Ainsi, le ministère chargé de l'*emploi* recourt à des opérateurs au sens de la LOLF (ANPE, CNASEA, AFPA²¹⁴), à des organismes de sécurité sociale (ACOSS, CCMSA²¹⁵) et à l'Unédic, pour mettre en œuvre les politiques de l'emploi. En 2005 le total des versements à ces intermédiaires atteint 27,1 Md€, soit 87,4 % du total des dépenses du budget de l'emploi et du travail (30,9 Md€). Le nombre d'actions directement gérées par le ministère est désormais très limité.

C'est également le cas au ministère de l'*écologie et du développement durable*, où les subventions versées à des établissements publics opérateurs du ministère, l'IRSN²¹⁶ et l'INERIS²¹⁷, laissent peu de marge de manœuvre propre au ministère.

Le rôle des administrations centrales évolue ainsi vers une fonction d'orientation et de surveillance de l'action menée par les établissements gestionnaires. La mesure des performances des politiques publiques devra donc, comme il a été indiqué au chapitre I, faire appel de façon croissante aux systèmes d'information mis en place dans ces institutions. Les relations contractuelles avec ces institutions doivent désormais prendre en compte les exigences de la LOLF en termes d'objectifs et d'indicateurs de performances, et plus largement mettre en place les outils nécessaires à l'évaluation des politiques publiques concernées.

²¹⁴ Agence nationale pour l'emploi, centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

²¹⁵ Agence centrale des organismes de sécurité sociale, Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

²¹⁶ Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire.

²¹⁷ Institut national de l'environnement industriel et des risques.

B - La rigidité des dépenses d'intervention

Un grand nombre de dépenses d'intervention sont prédéterminées par des textes législatifs ou réglementaires qui fixent les conditions d'attribution aux bénéficiaires, et sont de ce fait incompressibles.

C'est le cas notamment au ministère de l'*emploi*, où les compensations de l'exonération des cotisations sociales ont représenté 18,6 Md€ soit 64 % des dépenses du titre IV de ce ministère.

Au ministère des *anciens combattants*, la quasi-totalité des dépenses de ce budget sont régies par des dispositions législatives et réglementaires qui ne laissent aucune marge de manœuvre à l'administration. Sur le budget du *logement*, les dépenses consacrées aux aides personnelles au logement (5,7 Md€ en 2005) représentent 81 % du budget du ministère et la quasi-totalité de ses dépenses du titre IV.

L'essentiel du budget d'intervention du ministère des *transports et de la sécurité routière* (6,3 Md€ en LFI 2005), est constitué de la contribution aux charges d'infrastructure et au désendettement de la SNCF et de RFF (2,7 Md€) et de la subvention au régime de retraite de la SNCF (2,7 Md€). La participation de l'Etat au financement des transports collectifs en Ile-de-France, ainsi que les compensations pour tarifs sociaux sont également des dépenses entièrement contraintes. Seuls les chapitres destinés aux actions de promotion dans le domaine des transports et de la sécurité apparaissent moins rigides, mais les montants concernés sont marginaux par rapport aux précédents.

Sur le fascicule *mer*, la progression des dépenses d'intervention traduit la hausse de la subvention d'équilibre (822 M€ en 2005) versée par l'Etat aux régimes de retraite et de prévoyance des marins dont l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM) est gestionnaire, du fait de la poursuite de la dégradation de l'équilibre financier de ces régimes.

Du fait de la rigidité de ces dépenses, le montant et le taux de croissance des dépenses d'intervention de l'Etat ne pourront pas être maîtrisés sans un examen des textes législatifs et réglementaires ouvrant droit à des subventions de l'Etat, sur la base d'une évaluation de leur adaptation à l'objectif recherché et de leur efficacité.

C - Les dispositifs d'évaluation des interventions ont peu progressé

Les directives générales données aux ministres par le Premier ministre, à l'occasion du cadrage budgétaire pour 2006 (lettre du Premier ministre du 7 février 2005) précisait que « *Les dépenses d'intervention auprès des françaises et des français, et auprès des entreprises, doivent être évaluées en terme de justice et d'efficacité au regard des objectifs visés, afin de promouvoir une meilleure allocation des moyens et de lutter contre la sédimentation de dispositifs parfois contradictoires.* ».

Cependant, les dispositifs d'évaluation restent encore peu nombreux et embryonnaires et certains domaines importants d'intervention de l'Etat sont totalement dépourvus de dispositifs d'évaluation.

Les dispositifs de compensation d'exonérations de cotisations sociales ne font pas l'objet d'une évaluation satisfaisante de leur efficacité²¹⁸. A compter de 2006, les crédits correspondant à la part des compensations générales d'exonérations de cotisations sociales ne sont plus ouverts au budget de l'*emploi* (cf. chapitre I). Ce transfert est susceptible de rendre encore moins lisible le suivi de ce coûteux mécanisme.

S'agissant des crédits ouverts sur le budget des *anciens combattants*, aucune procédure d'évaluation des dispositifs d'intervention n'est en place. Le ministère de la défense indique que de telles procédures se heurtent à un obstacle méthodologique : l'administration n'a pas de moyens de connaître les niveaux de revenus globaux des bénéficiaires.

A l'inverse, au ministère de l'*outre-mer*, plusieurs initiatives ont été prises en matière d'évaluation en 2005. L'article 135 de la loi de finances pour 2004 au titre des « jaunes budgétaires » et la loi d'orientation pour l'*outre-mer* du 21 juillet 2003 ont soumis le ministère à l'obligation de fournir au Parlement des études d'évaluation spécifiques sur l'impact socio-économique des dépenses fiscales bénéficiant aux zones ultramarines (exonération de charges sociales patronales et défiscalisation des investissements productifs). L'évaluation sera menée en 2006 par un consultant extérieur et les résultats produits au Parlement en 2007.

²¹⁸ L'évaluation des mesures d'allègement généraux se heurte à d'importantes difficultés méthodologiques. Même si 14 études ont été recensées en 10 ans par le conseil d'orientation pour l'emploi, l'ampleur des effets varie d'une étude à l'autre.

Dans de nombreux secteurs, les outils sont en cours d'élaboration. C'est le cas pour les dépenses d'intervention financées sur le budget de *l'enseignement scolaire* (pour l'essentiel subventions aux établissements privés et bourses d'étude), qui ne comportent pas encore de dispositif permettant d'évaluer l'utilisation des subventions versées et leur adéquation aux objectifs affichés.

Au ministère de *l'économie, des finances et de l'industrie*, la démarche de contractualisation avec les nombreux opérateurs du ministère n'est pas aboutie, puisqu'elle ne concerne qu'une partie d'entre eux, et que les contrats signés ne comportent pas tous un volet d'évaluation de la performance. Notamment, les conventions conclues avec Ubifrance et l'Agence française pour les investissements internationaux doivent être revues.

En 2004, la Cour avait souligné la nécessité pour le ministère de *l'écologie et du développement durable* de renforcer l'évaluation des dispositifs de soutien aux associations afin de mieux en mesurer l'impact et d'apprécier l'adéquation des moyens mis en œuvre aux objectifs visés. Le ministère a commencé à mettre en place dans les conventions de subventionnement des modalités d'évaluation des actions menées par les associations. Ce nouveau dispositif demande désormais à être systématisé.

D - La préfiguration de la nouvelle nomenclature

La nouvelle nomenclature en mode LOLF ventile désormais les crédits d'intervention du titre IV entre les dépenses de fonctionnement (titre 3, catégorie 32 - subventions pour charges de service public), et les dépenses d'intervention, appréciées sous l'angle du destinataire final (titre 6, transferts aux ménages, transferts aux entreprises, transferts aux collectivités territoriales, transferts aux autres collectivités).

Cette distinction repose non pas sur le type d'établissement concerné, mais sur la nature de la dotation. Il convient donc de distinguer, au sein des dotations versées aux établissements, la part qui finance le fonctionnement des établissements (personnel et frais de fonctionnement), de celle qui constitue la mise en œuvre d'une politique de transferts, que l'on peut aisément répartir entre différentes catégories de bénéficiaires finaux.

Il n'est pas sûr que cette répartition ait été comprise et mise en œuvre de manière similaire dans l'ensemble des ministères. Certains ministères ont considéré qu'il y avait lieu de porter intégralement au titre 3 les dotations versées aux opérateurs de l'Etat. Par ailleurs, la

combinaison de la norme comptable n° 7 et de la norme comptable n° 2 implique que ne soient inscrites au titre 3 que les subventions versées aux établissements figurant dans la liste des opérateurs. En conséquence, au ministère de l'*économie, des finances et de l'industrie*, le déclassement de certains centres techniques industriels de la liste des opérateurs de l'Etat s'est traduit par le transfert de leurs dotations du titre 3 au titre 6, sans pour autant qu'il y ait changement de la nature de la subvention versée.

Le périmètre des subventions inscrites dans la catégorie 32 du titre 3 devra donc être réexaminé à la lumière de la première année d'exécution dans le cadre de la LOLF, pour s'assurer de la cohérence et de rationalité des choix effectivement opérés.

Chapitre IV

Les relations financières de l'Etat avec les collectivités territoriales et l'Union européenne

I - Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales

Ce chapitre n'a pas fait l'objet d'une analyse par la Cour, et ne présente donc qu'un constat descriptif. Il fera l'objet dans le rapport sur l'exercice 2006 d'un examen plus approfondi.

Tableau 22 : Dotations budgétaires en faveur des collectivités territoriales

En M€

Dotations sur crédits budgétaires	Exécution 2004	2005 Exécution (prévision)	Loi de finances 2006 (projet)	2006/2004
Dotation globale d'équipement	860	931	770	-10,5 %
Dotation régionale d'équipement scolaire	598	616	640	7,0 %
Dotation départementale d'équipement des collèges	297	306	318	7,1 %
Dotation générale de décentralisation	797	858	1 031	29,4 %
Dotation générale de décentralisation Corse	245	257	265	8,2 %
Dotation de décentralisation formation professionnelle	1 862	1 942	1 611	-13,5 %
Dotation de développement rural	116	120	124	6,9 %
Subventions de fonctionnement et d'équipement des ministères	1 721	1 880	1 767	2,7 %
Total dépenses nettes du budget général	6 496	6 910	6 526	0,5 %
Compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs ²¹⁹	10 732	11 791	13 658	27,3 %
Comptes spéciaux du Trésor, dont fonds national de l'eau et FNDS	40	57	0	-100,0 %
Total budget général et comptes spéciaux	17 268	18 758	20 184	16,9 %

²¹⁹ Y compris prélèvements sur recettes de compensation des pertes de base de TP, de compensations d'exonération de fiscalité locale et récépissé de création d'entreprise..

Tableau 23 : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales*En M€*

Prélèvements sur recettes	Exécution 2004	2005 Exécution (prévision)	Loi de finances 2006 (projet)	2006/2004
Dotation globale de fonctionnement	36 880	37 259	38 218	3,6 %
Dotation spéciale instituteur	185	174	136	-26,5 %
Dotation d'élu local	47	49	50	6,4 %
Compensation de la suppression de la part des salaires dans les bases de la taxe professionnelle	111	113	116	4,5 %
Dotation de compensation de la taxe professionnelle	1 258	1 250	1 116	-11,3 %
Fonds de compensation pour TVA	3 910	3 791	4 030	3,1 %
Amendes forfaitaires de la police de la circulation	542	560	620	14,4 %
Reversement de la TIPP à la Corse	29	30	30	3,4 %
Total prélèvements sur recettes	42 962	43 226	44 316	3,2 %

Source Jaune budgétaire PLF 2006 « effort financier de l'Etat aux collectivités locales »

Tableau 24 : Fiscalité transférée*En M€*

	Exécution 2004	2005 Exécution (prévision)	Loi de finances 2006 (projet)
Carte grise (régions)	1 479	1 505	1 035
Vignette (départements) Quote-part TSCA	133	130	146
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière départementale	5 741	6 045	6 300
Quote-part de TIPP (départements)	4 941	4 941	4 949
Quote-part de TSCA (départements)			920
Loi 13.08.2004 relative aux libertés et responsabilités locales			
dont quote-part TIPP (régions)			945
dont quote-part TSCA (départements)			119
Total	13 293	14 053	14 914

Depuis 1999, l'organisation des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales s'articule autour du contrat de croissance et de solidarité qui vise à garantir une prévisibilité des ressources des collectivités territoriales et des charges de l'Etat grâce à une programmation de l'évolution des dotations. La loi de finances pour 2005 a reconduit le mécanisme qui aboutit à une progression de l'enveloppe normée selon un taux égal à l'inflation prévue en 2005, plus 33 % de la croissance du PIB en 2004. Ainsi, pour 2005, une progression de 2,65 % de l'enveloppe normée soit plus de 1,2 Md€ a été garantie aux collectivités territoriales.

A - La loi de finances 2005 organise la seconde étape de la réforme des concours de l'Etat aux collectivités territoriales

La première étape de la réforme a été franchie par la loi de finances pour 2004 qui a refondu l'architecture des dotations dans le but d'améliorer la clarté du système tout en cherchant à créer les conditions d'un accroissement des flux financiers annuels alimentant la péréquation²²⁰. L'élargissement de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à plusieurs dotations et compensations fiscales auparavant autonomes a été accompagné par une réorganisation des masses internes à cette dotation, dont la création d'une DGF des régions.

La seconde étape a été inscrite dans la loi de finances 2005 qui renouvait les critères de répartition des dotations, aussi bien en matière de dotation forfaitaire qu'en matière de dotation de péréquation. La loi de programmation du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale a eu des incidences non négligeables pour la dotation de solidarité urbaine (DSU). Cette réforme vise à mesurer les écarts entre les collectivités, à les réduire progressivement et à développer la solidarité dans la stabilité.

1 - Des critères plus objectifs de la dotation forfaitaire

a) La dotation forfaitaire des communes et EPCI

Cette dotation était jugée peu lisible et donnait lieu à des écarts importants par habitant. C'est pourquoi, deux critères objectifs de répartition ont été introduits : la population et la superficie. Désormais, la dotation forfaitaire de chaque commune comprend quatre composantes :

- une dotation de base en fonction de l'importance de la population (de 60 à 120 € par habitant) ;
- une dotation proportionnelle à la superficie, égale à 3 € par hectare sauf pour les communes de montagne où elle est de 5 € par hectare ;
- un complément de garantie qui assure à chaque commune de percevoir en 2005 une dotation forfaitaire au moins égale à celle de 2004 ;
- les montants correspondant à l'ancienne compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle et à l'ancienne compensation des baisses de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) observées entre 1999 et 2001, qui sont isolés au sein de la dotation forfaitaire.

²²⁰ Voir le rapport 2004 de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaire (pages 57 à 59).

b) La dotation forfaitaire des départements

Comme pour la DGF des communes et EPCI, la réforme de la dotation forfaitaire des départements vise à mieux prendre en compte la population dans son calcul. Elle aboutit à distinguer deux composantes au sein de la dotation forfaitaire. D'une part, une dotation de base égale à 70 € par habitant et, d'autre part, un complément de garantie destiné à compenser la perte subie par certains départements du fait de ce nouveau mode de calcul, dans la limite de la dotation forfaitaire perçue en 2004 par les départements concernés.

2 - La réforme des modalités de répartition de la dotation d'intercommunalité

Cette réforme poursuit quatre objectifs principaux :

1. la réduction progressive des écarts de dotation par habitant entre les communautés de communes et les communautés d'agglomération ; ainsi, le taux de croissance de la dotation par habitant des communautés de communes est compris entre 130 % et 160 % du taux retenu pour les communautés d'agglomération ;

2. la modification de la clef de répartition entre la dotation de base (30 %) et la dotation de péréquation (70 %) qui permet une plus grande stabilité des attributions ;

3. la suppression de l'écrêtement subi par les communautés de communes à fiscalité additionnelle afin de ne pas les décourager à s'intégrer davantage ;

4. la simplification du coefficient d'intégration fiscale (CIF) - qui mesure le degré de mise en commun de la fiscalité par les communes au profit des EPCI - par la suppression de la notion de dépenses de transfert pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle.

B - La réforme des dotations de péréquation vise à développer la solidarité entre collectivités

1 - La prise en compte de la richesse réelle des communes

Les règles de répartition des dotations de péréquation communale sont réformées afin de mieux bénéficier aux collectivités les plus défavorisées. Le potentiel fiscal, reflet de la capacité d'une collectivité à lever des ressources fiscales est remplacé par celui de potentiel financier qui, en plus du potentiel fiscal, prend en compte la dotation forfaitaire perçue l'année précédente.

Cette nouvelle méthode vise - à partir des ressources stables et pérennes des collectivités - à mieux appréhender la richesse réelle des communes, à mesurer leur capacité à équilibrer leur budget et donc à envisager plus objectivement le versement ciblé de concours. Toutefois, la forfaitisation de la DGF intervenue en 1994 était issue d'éléments de péréquation prenant en compte les charges subies par les communes ; par conséquent, plus une commune subissait de charges en 1993, plus son potentiel financier s'en trouve aujourd'hui élevé et ses dotations de péréquation réduites. Cette nouvelle méthode clarifie ses ressources. Cependant, une réforme des bases de la fiscalité locale et plus particulièrement du foncier bâti aurait un impact sur la part fiscale du potentiel et traduirait mieux le principe d'autonomie financière des collectivités locales.

2 - Le développement des effets de péréquation des dotations de solidarité

a) Pour les communes

En ce qui concerne la dotation nationale de péréquation (DNP), la réforme vise à adapter les conditions d'éligibilité en relevant le seuil et en garantissant, en échange, l'absence de baisse pour les communes qui ne sont plus bénéficiaires et pour celles qui connaîtraient une baisse.

La dotation de solidarité rurale (DSR) « bourgs centres » est attribuée aux communes remplissant les conditions d'éligibilité et situées en zone de revitalisation rurale (ZRR).

La dotation de solidarité urbaine (DSU) fait l'objet de nouvelles dispositions dans la loi de programmation pour la cohésion sociale et dans la loi de finances pour 2005. D'une part, cette dotation augmente de 120 M€ par an pendant 5 ans et, d'autre part, la loi favorise les communes éligibles à la DSU qui ont une population située en zone urbaine sensible (ZUS) ou en zone franche urbaine (ZFU). L'impact de ce nouveau dispositif semble réel puisque sur les 702 communes de plus de 10 000 habitants qui sont éligibles à la DSU, 116 ont vu leur dotation augmenter au-delà du taux de la progression minimale de + 5 % par rapport à 2004. Cependant, la réforme a favorisé les communes ayant des proportions importantes de leur population en ZUS ou en ZFU alors que les plus défavorisées ne sont pas bénéficiaires de l'abondement des crédits. Ainsi, cette réforme privilégie les critères ZUS et ZFU au détriment des critères de richesse pourtant induits par la référence nouvelle au potentiel financier.

La quote-part de la dotation d'aménagement destinée aux communes d'outre-mer est renforcée par le relèvement de 10 % à 33 % du taux de majoration de la population de ces communes.

b) Pour les départements

La première mesure consiste, comme pour les communes, à substituer au potentiel fiscal le potentiel financier permettant de mieux prendre en compte la richesse réelle des départements. Cet instrument est composé des ressources fiscales liées aux quatre taxes directes locales, des transferts de l'Etat versés aux départements de manière régulière et automatique, des droits de mutation à titre onéreux et de la taxe de publicité foncière.

En second lieu, la loi de finances réorganise l'architecture des dotations de péréquation départementale autour de la dotation de péréquation urbaine (DPU) qui est créée à partir des montants de dotation de péréquation actuellement perçus par les départements urbains, d'une part, et de l'actuelle dotation de fonctionnement minimale (DFM) à laquelle viennent s'ajouter les montants de dotation de péréquation perçus actuellement par les départements ruraux, d'autre part.

II - Les relations financières avec l'Union européenne

Les relations budgétaires avec l'UE n'appellent pas, s'agissant de la gestion 2005, d'observations particulières. Elles donneront lieu, toutefois, à plusieurs recommandations visant à obtenir, au-delà des progrès déjà réalisés en application, notamment, de précédentes recommandations de la Cour, plusieurs améliorations dans les domaines de l'information du Parlement, de la clarté des comptes et de la protection de la LFI contre les risques d'accident dans l'évaluation prévisionnelle du niveau du prélèvement sur recettes au profit de l'UE. Ces relations concernent, pour l'essentiel, sur le plan des masses, les relations de l'Etat avec le budget communautaire : mises à disposition de ressources propres (17,6 Md€ de versements nets des frais de perception en 2005) et fonds de concours reçus de l'UE (2,4 Md€ en 2005). Le faible montant des fonds de concours reçus s'explique par la gestion en dehors du budget de l'Etat de l'essentiel des aides européennes à l'agriculture²²¹. Ce montant diminuera encore, à partir de 2006, lorsque l'essentiel des aides provenant des fonds structurels sera géré, à son tour, en dehors du budget de l'Etat.

²²¹ Cf. notamment rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2004, page 60.

Les opérations retracées dans ce dernier ne traduiront plus alors, du côté des aides reçues du budget communautaire, que des opérations directement conduites par l'Etat. La question de l'information du Parlement sur l'utilisation des aides accordées par l'UE, sujet sur lequel la Cour a déjà appelé l'attention dans ses rapports antérieurs²²², se posera donc en termes encore accrus et au-delà de la seule agriculture.

A - Prélèvement sur recettes au titre des ressources propres

Depuis 1971, le budget de l'UE « *est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres* »²²³, dont l'assiette, le recouvrement et le versement à bonne date incombent aux Etats-membres concernés. Ces ressources font l'objet d'un prélèvement sur recettes régi par les articles 6 et 34-4 de la LOLF. Les ressources prélevées en 2005 l'ont été, comme depuis 2002, en application de la décision relative aux ressources propres (DRP) du 29 septembre 2000²²⁴.

Tableau 25 : Rappel des principales règles de fixation des ressources propres de l'UE

	Années	1999 à 2001	2002	2003	2004-2005
	Décision ressources propres applicables	DRP du 31/10/1994	DRP du 29/9/2000		
a	Remboursement des frais de perception (droits de douane et diverses cotisations sucre)	10 %	25 % + ajustement 2001	25 %	25 %
b	Taux d'appel de la ressource TVA	1,0 %	0,7 %	0,7 %	0,5 %
c	Ecrêtement des assiettes TVA	50 %	50 %	50 %	50 %
d	Taux d'appel de la ressource PNB	Fixé dans le cadre de la procédure budgétaire (équilibre)			
e	Financement de la correction en faveur du Royaume-Uni	Abattement d'un tiers en faveur de l'Allemagne	Abattement de 75 % en faveur de quatre Etats membres (Allemagne, Autriche, Pays-Bas et Suède)		

Source : Cour des comptes

²²² Cf. notamment rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2004, recommandation n° 12, p. 64 et les références de la note 63 de ce rapport.

²²³ Article 1^{er} de la décision ressources propres (DRP) du 21 avril 1970 repris dans toutes les DRP ultérieures et intégré, depuis le TUE, dans l'article 201 du traité CEE (aujourd'hui article 269 TCE).

²²⁴ Pour le rappel de l'évolution des règles applicables, voir le rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, page 189.

En 2005, 18 Md€ de ressources propres ont été prélevés, l'essentiel (17,6 Md€) correspondant à la partie destinée à être versée à l'UE et le solde (455 M€) restant acquis à l'Etat au titre du remboursement des frais de perception.

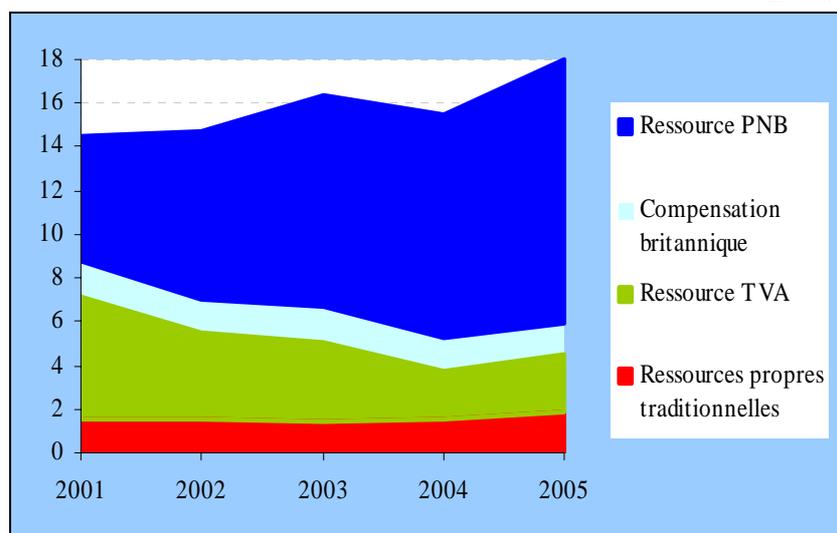
Tableau 26 : Evolution du montant des ressources à verser à l'UE²²⁵

En M€

	2001	2002	2003	2004	2005
Droits de douane et prélèvements	1 417,7	1 294,2	1 252,5	1 375,6	1 558,6
Cotisations sucre et isoglucose	139,4	234,3	130,7	171,3	260,0
Ressources propres traditionnelles	1 557,1	1 528,5	1 383,2	1 546,2	1 818,6
Ressource TVA	5 610,1	4 012,1	3 684,2	2 233,3	2 655,5
Participation au financement de la correction britannique	1 650,1	1 520,7	1 642,2	1 495,3	1 429,9
Ressource PNB	5 682,7	7 694,6	9 621,9	10 234,8	12 132,7
Autres prélèvements	0,1	0,4	10,7	0,7	0,4
Total du prélèvement	14 500,1	14 755,9	16 342,3	15 510,3	18 037,1
Frais de perception	162,8	624,4	345,8	386,7	454,7
Total à verser à l'UE	14 337,3	14 131,4	15 996,4	15 123,6	17 582,4

Source : ACCT et Cour des comptes

²²⁵ Ont été isolés, dans ce tableau, les « autres prélèvements », malgré leur faible montant, afin de mieux refléter les subdivisions de la nomenclature budgétaire et comptable. Cette ligne recouvre, le plus souvent, les ajustements opérés dans les ressources douanières communautaires (droits de douane et prélèvements, à la suite de contrôles de la Commission ou, en cas de désaccord, de décisions de la CJCE). Des ajustements ont aussi, dans le passé, été liés aux ressources TVA (pour un exemple en ce dernier domaine, voir RELF 2004, page 84)

Graphique n° 10 - Evolution du montant des ressources à verser à l'UE*En Md€**Source : ACCT et Cour des comptes*

Plus des deux tiers du prélèvement (67,3 %) ont été effectués, en 2005, au titre de la ressource PNB²²⁶ soit une nouvelle progression par rapport aux ratios observés au cours des années antérieures (66 % en 2004, 59 % en 2003, 52 % en 2002). Cette évolution reflète, au niveau français, les transformations recherchées au niveau communautaire. La ressource PNB est jugée, en effet, surtout dans une Europe élargie à 25, comme la ressource dont la répartition reflète le mieux les capacités contributives relatives des divers Etats-membres. C'est également celle qui, pour toutes les parties concernées, implique le moins de charges de gestion et le moins de contraintes administratives additionnelles. C'est celle enfin qui permet aux Etats-membres de conserver, là où ils le souhaitent, le maximum de liberté fiscale puisqu'elle ne préjuge pas les harmonisations fiscales à effectuer et permet d'éviter, sauf décision inverse à rechercher pour ses mérites propres, tout nouveau besoin de transfert à l'Union de tout ou partie d'un nouvel impôt particulier. Les solutions retenues par le Conseil européen, en décembre 2005, contribueront, dans les années à venir, à accroître encore la part de cette ressource.

²²⁶ Ressource dont l'appel se fait au prorata des PNB (désormais RNB) respectifs des Etats-membres.

En proportion du PIB, le total des prélèvements au profit de l'UE a été plus élevé, en 2005 (1,06 %), qu'il ne l'avait été en 2004 (0,93 %) dépassant quelque peu le ratio le plus élevé qui ait été observé au cours des cinq dernières années (1,02 % en 2003). Il y a eu augmentation, également, du ratio des prélèvements européens par rapport aux recettes fiscales nettes de l'Etat puisque ce ratio, qui était tombé à 5,8 % en 2004 (niveau le plus faible depuis 1999), est remonté à 6,6 %, niveau relativement proche du maximum de 6,8 % observé en 2003.

La hausse du prélèvement à effectuer en 2005 avait été anticipée mais pas l'ampleur de cette hausse. La LFI 2005 avait prévu, en effet, un prélèvement au profit de l'UE de 16 570 M€, soit une sous-évaluation de 1 467,1 M€ (- 8,85 %). La prévision associée au PLF 2006, seule autre prévision transmise au Parlement, s'est avérée, elle aussi, sous-évaluée (- 3,9 %).

Tableau 27 : Evaluation du prélèvement 2003 au profit de l'UE

En M€

	LFI 2005	Prévision du PLF 2006	Exécution 2005	Ecart sur LFI	Ecart sur PLF 2006
Droits de douane et prélèvements	1 400,0	1 530,3	1 558,6	158,6	28,3
Cotisations sucre et isoglucose	150,0	175,0	260,0	110,0	85,0
Ressource TVA	2 458,8	2 541,6	2 655,5	196,7	113,9
Correction Royaume Uni	1 417,0	1 429,9	1 429,9	12,9	0,0
Ressource PNB	11 144,2	11 663,4	12 132,7	988,5	469,3
Autres prélèvements			0,4	0,4	0,4
Total du prélèvement	16 570,0	17 340,2	18 037,1	1 467,1	696,9
Frais de perception	387,5	426,3	454,7	67,2	28,4

Source : Direction du budget

La sous-évaluation observée en 2005 entre LFI et exécution (1 467,1 M€) a été, et de loin, la plus importante des cinq sous-évaluations observées au cours des quinze dernières années au titre du montant total des prélèvements au profit de l'UE. Elle a été très supérieure, en particulier, à celles qui ont été observées pour 1991 (606 M€) et 2003 (542 M€)²²⁷. Il n'y a que dans les exécutions 1995 et 2002 que peuvent être relevées, dans l'autre sens (surévaluations), des erreurs de prévisions plus importantes qu'en 2005²²⁸. Ces derniers écarts, compte tenu du caractère imprévisible des facteurs qui étaient à leur origine, n'étaient pas de nature à affecter la sincérité des prévisions de prélèvement figurant dans les LFI concernées²²⁹.

On trouvera, dans le tableau n° 28, une actualisation du tableau qui a été publié, pour la troisième année consécutive, conformément aux recommandations de la Cour²³⁰, dans la dernière annexe explicative sur les relations avec l'Union européenne (« jaune » associé au PLF 2006, page 23). On y observe que si, parmi les principaux facteurs explicatifs de l'écart observé, plusieurs concernent, comme les années précédentes, des postes dont l'incidence, lors de la préparation du PLF 2005, ne pouvait pas être correctement évaluée (sens et ampleur des diverses régularisations de ressources TVA et PNB au titre des exercices antérieurs ; proportion exacte de la quote-part de la France dans les assiettes TVA et PNB de l'année 2005), il y en a d'autres qui, à cette date, pouvaient faire l'objet de choix plus ou moins bien fondés. Tel était le cas, notamment, de la prévision du solde excédentaire du budget communautaire 2004 qui serait à reporter sur 2005. La prévision effectuée (5,9 Md€) supposait le maintien prolongé d'une sous exécution importante du budget communautaire alors que l'on était sorti de la période de démarrage de la nouvelle génération des fonds structurels et que l'on était entré, au contraire, dans une période d'accélération de la consommation des crédits communautaires. Il s'agissait donc d'une prévision beaucoup plus exposée que celles des années antérieures. Elle a contribué, à elle seule, à hauteur de + 501 M€ à expliquer l'écart constaté en 2005.

²²⁷ Ces sous-évaluations étaient, jusqu'ici, les deux plus importantes à avoir été relevées depuis l'entrée en vigueur des réformes qui ont renouvelé, à partir de 1989, le financement et les pratiques budgétaires de l'UE (propositions dites du premier « paquet Delors » et décisions du Conseil européen de Bruxelles de 1988).

²²⁸ Ecarts de -1 493 M€ en 1995 et de -2 114 M€ en 2002.

²²⁹ Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002, page 193.

²³⁰ Ibidem, page 194.

Tableau 28 : Prélèvement au profit de l'UE : décomposition de l'écart observé entre PLF et exécution

En M€

	2004	2005
Loi de finances initiale	16 400	16 570
Variation de la ressource PNB	-900	989
Impact de la variation du taux d'appel	18	319
dont impact de la variation par rapport à l'estimation faite en LFI :		
- des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union	-160	162
- de la sous-consommation des réserves (fonds de garantie, aide d'urgence)	-24	-13
- du solde de l'exercice précédent	93	501
- du produit des recettes diverses du budget communautaire	-40	-89
- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE	122	-38
- du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE	27	-203
Impact de la variation des bases PNB des Etats membres	-42	146
Soldes de ressource PNB sur les exercices antérieurs	-42	443
Crédits n-1 rendus aux Etats-membres en n	-834	81
Variation de la ressource TVA	-159	197
Impact de la variation du taux d'appel	-127	28
Impact de la variation des bases TVA des Etats membres	-5	85
Soldes de ressource TVA sur les exercices antérieurs	-27	84
Variation du produit des ressources propres traditionnelles	17	269
Variation de la participation au financement de la correction britannique	152	13
Total des écarts	-890	1 467
Exécution	15 510	18 037
Ecart entre l'exécution et la prévision en LFI (en %)	-5,4 %	+ 8,8 %

Source : Direction du budget et Cour des comptes

L'importante sous-évaluation constatée en 2005 devrait conduire à faire à l'avenir des hypothèses prenant mieux en compte les tendances les plus récentes de l'exécution des crédits communautaires.

B - Fonds de concours en provenance de l'UE

Tableau 29 : Récapitulation des fonds de concours reçus du budget communautaire

En M€

	2001	2002	2003	2004	2005
FEOGA-Garantie	908	374	13	43 ²³¹	0
Fonds structurels	1 421	1 051	1 939	2 374	2 310
Autres	22	65	52	70	46
Total	2 351	1 490	2 004	2 487	2 356

Source : ACCT

L'année 2005 aura été la première année au cours de laquelle la totalité des aides accordées par le FEOGA-Garantie aux agriculteurs aura été gérée en dehors du budget et la dernière pendant laquelle l'essentiel des aides provenant des fonds structurels aura transité par celui-ci. On peut donc prévoir, pour 2006, une réduction sensible des fonds de concours européens.

1 - Disparition des fonds de concours liés au FEOGA-Garantie :

Tableau 30 : Fonds de concours reçus du FEOGA-Garantie en flux de trésorerie

En M€

	2001	2002	2003	2004	2005
Fonds de concours FEOGA-G. (I)	908	374	13	1,9 (*)	0
Versements reçus de l'UE (compte FEOGA-Garantie) (II)	9 223	9 752	10 419	9 389	9 969
(I) / (II)	9,8 %	3,8 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %

(*) hors remboursement par la Commission

Source : ACCT

Les services déconcentrés de l'Etat (SDE), en tant qu'organisme payeur des aides du FEOGA-Garantie, ne jouaient plus, depuis plusieurs années, qu'un rôle résiduel. Il n'y pas eu de paiements à effectuer, après

²³¹ Dont une somme de 41,1 M€ reçue en raison d'une décision de la Cour de justice des communautés européennes (cf. rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2004, page 67).

le 31 décembre 2004, au titre des régimes d'aides pour lesquels ces services, en 2005, restaient agréés comme organisme payeur²³².

Par un arrêté du 30 novembre 2005, l'arrêté du 15 octobre 1996 modifié portant agrément des SDE comme organisme payeur a été abrogé.

La Cour avait recommandé que cette évolution soit accompagnée d'une évolution de l'information donnée au Parlement sur l'ensemble des subventions, tant nationales que communautaires, allant au secteur agricole²³³ mais ces recommandations, jusqu'ici, n'ont pas été suivies. Ce sujet devra être repris, désormais, à la lumière des besoins de la LOLF.

2 - Maintien provisoire des fonds de concours liés aux fonds structurels

Les fonds de concours reçus par la France au titre des fonds structurels, en 2005, ont atteint 2 310 M€, soit une exécution dans le prolongement des bonnes performances de 2004.

Les mesures de simplification qui ont été introduites, à l'échelon national, à partir de l'été 2002, ont concouru à la bonne exécution des crédits. La règle qui fait obligation aux Etats membres de consommer, avant la fin de la seconde année civile suivant l'engagement l'intégralité de la tranche annuelle engagée, a fortement contribué, elle aussi, à l'accélération de la consommation des crédits européens au niveau communautaire²³⁴.

Tableau 31 : Fonds de concours reçus des fonds structurels européens

En M€

	2001	2002	2003	2004	2005
FEDER	815	496	1 279	1 387	1 208
FSE	491	433	541	839	776
FEOGA-Orientation	111	116	92	93	280
IFOP (pêche)	4	6	27	55	46
Total	1 421	1 051	1 939	2 374	2 310

Source : ACCT

²³² Pour la liste de ces régimes, voir le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2004, page 64.

²³³ Rapport public 2001 (page 264) ; rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2002 (pages 198 et 199) ; rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2003 (page 87) et pour 2004 (page 64).

²³⁴ Cette règle devrait notamment entraîner aussi une réduction du solde excédentaire à reporter sur 2006.

A partir du début de l'année 2006, la procédure des fonds de concours ne concernera plus que les aides européennes directement utilisées par l'Etat. Toutes les autres, pour des raisons notamment, de traçabilité des fonds reçus, transiteront, désormais, par des comptes de tiers.

La Cour estime que ce changement devra s'accompagner d'une évolution adéquate de l'information fournie au Parlement sur l'utilisation de ces aides.

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

Les autres fonds de concours reçus de l'UE sont d'une importance plus réduite (46 M€ au total en 2005). Ils ont surtout concerné, en 2005, le ministère de *l'agriculture et de la pêche* (31,5 M€²³⁵ et le ministère de *l'équipement* (10,3 M€²³⁶).

C - Autres recettes et dépenses découlant de textes ou décisions adoptés au niveau de l'UE

1 - Remboursement des frais de perception des ressources propres

Les remboursements de frais de perception enregistrés en 2005 se sont élevés à 454,7 M€

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

a) Fonds européen de développement (FED)

L'année 2005 a été marquée, comme l'année 2004, par une exécution légèrement supérieure aux crédits ouverts par la LFI. Il y a eu également, en janvier 2005, comme en 2004, un besoin de paiement d'intérêts moratoires (203 082 €).

²³⁵ Au titre de plusieurs contributions à la lutte contre diverses maladies animales, à des actions de surveillance et d'information sur les activités de la pêche et à des frais d'enquêtes statistiques.

²³⁶ Projets d'infrastructure éligibles à la politique des « réseaux transeuropéens » (TGV Sud).

Tableau 32 : Financement du FED (inclus, depuis la LFI 2002, dans le chapitre 68-02 du ministère des affaires étrangères)

En M€

	2002	2003	2004	2005
LFI	218,5	496,0	565,0	628,0
Exécution	595,2	446,4	658,0	641,5
Exécution/LFI	+ 172 %	NS	+ 16 %	+ 2 %

Source : Cour des comptes

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

Après deux premières opérations en 2003 (« Concordia » et « Artémis »)²³⁷, l'année 2004 avait été marquée, dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune ou « PESC », par la mise en place de structures permanentes destinées à éviter la lourdeur de recours répétés à des accords ad hoc²³⁸ :

- le mécanisme « Athéna » a été créé par une décision du Conseil du 23 février 2004. Il s'agit d'un mécanisme de gestion des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la *défense*. Les coûts, pour la France, de la participation au mécanisme « Athéna » se sont élevés, en 2005, à 11,6 M€ Ils ont été imputés sur le budget du ministère de la *défense* (chapitre 36-01) ;

- l'Agence européenne de défense (AED) a été créée par une action commune du Conseil du 12 juillet 2004. La charge relative à l'AED a été également supportée par le ministère de la *défense*. La contribution française pour 2005 s'est élevée à 3,2 M€(chapitre 36-01).

Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (« JAI »), les deux principales contributions concernent *Europol* et le *Collège européen de police*²³⁹ :

- la contribution à *Europol*, organisation intergouvernementale destinée à faciliter la coopération policière européenne, s'est élevée, en 2005, à 8,6 M€ Cette contribution a été financée par le budget du ministère de *l'intérieur* ;

²³⁷ Cf. rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2003, page 90.

²³⁸ Cf. rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2004, page 66.

²³⁹ Ibidem, page 67.

- la contribution au *Collège européen de police* s'est élevée, en 2005, à 700 000 €. Elle a été payée sur des crédits du budget du ministère de *l'intérieur* (chapitre 34-41) mais ce dernier a été remboursé, à hauteur de 40 %, par le budget du ministère de la *défense* (gendarmerie). Le financement de ce collège sera assuré, à partir du 1^{er} janvier 2006, par le budget communautaire.

La Cour a relevé, sur ces questions de PESC et de JAI, les nouvelles améliorations qui ont été apportées, conformément à ses recommandations, à l'annexe explicative sur les relations avec l'Union européenne (« jaune » associé au PLF 2006, page 23).

3 - Paiements découlant du non respect d'obligations communautaires

Les principales opérations, pour l'année 2005, concernent :

- des refus d'apurement de dépenses du FEOGA-Garantie (110,8 M€) motivés, à hauteur de 101,6 M€ par l'élimination de certaines dépenses, principalement dans le secteur des fruits et légumes (80,7 M€) et, pour le solde de 9,2 M€ pour non respect des délais de paiement ;

- le paiement, en octobre 2005, par le ministère de *l'agriculture et de la pêche*, d'une amende forfaitaire de 20 M€ à la suite de l'arrêt de la Cour de justice européenne (CJE) condamnant la France pour manquement à ses obligations relatives à la mise en œuvre des mesures visant à protéger les poissons de taille inférieure à la taille minimale légale.

La Cour avait demandé la création, dans la nomenclature d'exécution budgétaire, sans être suivie jusqu'ici, d'une imputation visible et responsabilisante des paiements découlant du non respect d'obligations communautaires²⁴⁰. Il faut se féliciter que, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, deux articles d'exécution spécifiques, intitulés « apurement communautaire » aient été créés sur les programmes *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés* (art. 227-04-11) et *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural* (art. 154-07-08), afin d'imputer à chaque programme les refus d'apurement qui y sont rattachés. Une telle évolution devrait être recherchée dans tous les domaines où il peut y avoir lieu à refus d'apurement des aides communautaires.

²⁴⁰ Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003, page 91.

Chapitre V

Les suites des recommandations du rapport sur l'exercice 2004 sur l'exécution budgétaire

Jusqu'à celui publié en 2004, le rapport sur l'exécution des lois de finances ne comportait pas de recommandations, comme c'était le cas pour certains rapports publics de la Cour. Celle-ci a, depuis lors, généralisé sa pratique de formuler des recommandations et d'en dresser le bilan. Le rapport publié en 2005 sur l'exécution des lois de finances pour 2004 a suivi cette évolution en dégageant pour la première fois des recommandations. Le rapport de cette année poursuit dans cette voie et comporte davantage de recommandations, étant entendu que la Cour n'en formule que quand elle n'a pas obtenu d'explications ou d'engagements satisfaisants de la part des acteurs concernés dans le cadre de l'instruction.

La Cour examine, dans le présent chapitre, les suites données aux recommandations qu'elle avait présentées l'an dernier, en nombre encore limité, et qui concernaient toutes l'exécution budgétaire.

I - Recommandations portant sur l'information du Parlement

A - Information sur les effectifs employés par les établissements publics

Recommandation 7 (page 37) : *La Cour recommandait 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.*

Les articles 4 et 5 de la loi organique du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique du 1^{er} août 2001 répondent à la recommandation de la Cour.

B - Concours dont bénéficie le secteur agricole

Recommandation 12 (page 64) : *La Cour recommande à nouveau que le Parlement soit destinataire d'une information détaillée sur l'ensemble des concours dont bénéficie le secteur agricole, sur le plan national et communautaire, afin d'être en mesure d'apprécier l'efficacité des aides accordées.*

Le ministère de l'*agriculture* estime que la recommandation de la Cour est satisfaite grâce à la mise à disposition du Parlement, au mois d'octobre de chaque année, en même temps que le projet de loi de finances, du document intitulé « *Les concours publics à l'agriculture* », qui présente l'ensemble des aides au secteur de l'agriculture de l'exercice précédent, aides nationales et européennes, classées par grands domaines.

Toutefois, par sa présentation éloignée de la présentation budgétaire, malgré un rapprochement intervenu en 2005, ce document ne répond pas complètement aux nécessités d'une information complète et détaillée souhaitée par la Cour.

Par ailleurs, le ministère indique qu'il envisage la conception d'un document plus court et synthétique, sous forme d'un document de quatre pages qui pourrait présenter certains indicateurs d'efficacité ou d'efficience issus des programmes annuels de performance (PAP), des rapports annuels de performance (RAP) ou des rapports d'évaluation des différents dispositifs ou des rapports de contrôle de gestion.

C - Information sur l'ensemble des financements communautaires

Recommandation 13 (page 73) : *La Cour recommande, comme elle le faisait dans son précédent rapport sur l'exercice 2003, que l'annexe explicative sur les relations avec l'Union européenne accompagnant le projet de loi de finances contienne, comme cela est déjà fait pour les crédits du FED, une mention des opérations financées sur la base des articles 28 et 41 du traité instituant l'Union européenne. Un progrès en ce sens a été réalisé, notamment en ce qui concerne la politique extérieure de sécurité commune (PESC), dans le document d'accompagnement du PLF 2005, mais celui-ci reste à compléter dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI).*

Le *MINEFI* a tenu compte de cette recommandation et une avancée a été faite vers la mise en place d'un suivi exhaustif de l'incidence budgétaire, pour la France, des diverses actions communes décidées par le Conseil sur la base desdits articles du traité de l'Union européenne.

D - Présentation des coûts associés à la redevance de route et à la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne

Recommandation 15 (page 77) : *La Cour recommande à nouveau que la présentation des coûts analytiques associés à chaque redevance (redevance de route et redevance pour services terminaux de la circulation aérienne - RSTCA) figure à l'avenir dans les documents d'information du Parlement.*

La direction générale de l'aviation civile (DGAC) indique que le rapport rendu au Parlement en vertu de l'article 99 de la loi de finances pour 1996 fournit une première information qui devrait être affinée sur la base des dispositions d'un règlement communautaire en cours d'élaboration²⁴¹. Cependant, cet article n'impose pas strictement une présentation des coûts associés à chaque redevance. Cette information serait intéressante pour le Parlement, mais la DGAC estime que cet affichage présente un caractère relativement sensible vis-à-vis des usagers, et elle préfère pour cette raison attendre l'aboutissement des négociations sur le règlement communautaire qui précisera les modalités de cet affichage.

E - Détail des réévaluations de remboursements et dégrèvements.

Recommandation 3 (page 15) : *La Cour réitère son souhait de voir l'administration se doter de moyens lui permettant de détailler par catégorie les réévaluations de remboursements et dégrèvements effectués dans la loi de finances rectificative.*

Cette recommandation n'a pas été suivie.

²⁴¹ Ce rapport retrace notamment les coûts des services de navigation aérienne, tant ceux qui sont mis à la charge des usagers au travers des redevances que ceux qui sont exonérés. Il comporte la répartition des coûts entre ceux qui correspondent aux services en route et ceux qui correspondent aux services terminaux. La DGAC a déjà réfléchi à une présentation des coûts analytiques associés à ces deux redevances.

II - Recommandations portant sur l'efficiencia de la dépense publique

A - Renforcement de l'évaluation des dispositifs d'intervention

Recommandation 8 (page 43) : *La Cour renouvelle sa recommandation que l'évaluation des dispositifs de soutien soit renforcée, afin de mieux en mesurer l'impact et d'apprécier l'adéquation des moyens mis en œuvre aux objectifs fixés.*

Cette recommandation a fait l'objet d'un suivi pour deux ministères.

Au ministère de la *recherche et de l'enseignement supérieur*, ce problème n'a pas été traité dans le cadre de la procédure budgétaire au format de l'ordonnance de 1959. En revanche, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, le projet annuel de performances pour 2006 (comme l'avant projet pour 2005) du programme *Orientation et pilotage de la recherche* comporte trois indicateurs relatifs à l'orientation thématique et au devenir des allocataires de recherche.

Pour le ministère de *l'écologie et du développement durable*, il ressort de l'instruction que les recommandations de la Cour n'ont été suivies que de peu d'effets²⁴². Les dépenses d'intervention ont seulement commencé à faire l'objet d'un dispositif d'attribution spécifique qui demande à être systématisé et approfondi avant de pouvoir être utilisé pour évaluer leur impact et leur adéquation aux objectifs visés.

B - Adaptation des effectifs du ministère du travail

Recommandation 16 (page 110) : *Au-delà de la constatation des effets de la démographie, une réflexion devrait être engagée sur les incidences qui résulteront, pour les effectifs du ministère du travail, d'une part de la décentralisation de la formation professionnelle, d'autre part de l'externalisation croissante de la gestion des dispositifs d'aides à l'emploi au bénéfice des opérateurs.*

²⁴² Le ministère n'a pas fourni de réponse au cours de l'instruction.

Le ministère du *travail* reconnaît que les deux évolutions relevées par la Cour tendent à réduire les missions de ses services. Les possibilités de redéploiement liées à ces évolutions seront absorbées par la réduction des effectifs de catégorie C prévue en 2006. Il est prévu d'utiliser les marges de manœuvre résiduelles au renforcement des missions de contrôle ainsi que, dans une moindre mesure, aux fonctions supports et il est prévu de poursuivre et d'approfondir en 2006 la démarche initiée à la suite de la recommandation de la Cour, avec l'élaboration de projection à trois ans en matière de flux de départ et de recrutements et de répartition des effectifs entre les différents métiers du ministère. Un groupe de travail sur l'évolution des compétences dans les services déconcentrés a remis son rapport final en octobre 2005. Celui-ci propose une nouvelle nomenclature de 46 métiers pour les services déconcentrés. Un travail analogue est en cours pour l'administration centrale.

C - Relations avec l'Agence nationale de rénovation urbaine

Recommandation 17 (page 121) : *La délégation interministérielle à la ville, qui assure la tutelle sur l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), ne dispose pas des éléments lui permettant de suivre les financements, l'activité et les performances de cet opérateur. Les mesures nécessaires doivent être mises en place pour que la tutelle puisse s'exercer effectivement.*

Un projet de convention avec cet opérateur est prévu en 2006, portant notamment sur la performance attendue et la justification de ses dépenses au premier euro.

D - Constatation de la créance détenue par l'Etat sur l'Unédic

Recommandation 4 (page 18) : *La Cour renouvelle sa recommandation que le gouvernement propose un article rectificatif à l'article 40 de la LFI pour 2003 précisant les conditions du respect des obligations incombant à l'Unédic. Elle demande que la créance détenue sur l'Unédic soit constatée dans les comptes de l'Etat.*

La décision résultant de l'article 40 de la LFI pour 2003 n'a pas été exécutée. La Cour recommande à nouveau dans le présent rapport, pour la troisième fois, que le second versement de 1,2 Md€ de l'Unédic à l'Etat prévu par la convention du 1^{er} janvier 2001 instaurant le PARE et reporté par l'article 40 de la LFI pour 2003 devienne exécutoire ou qu'à défaut une loi de finances en aménage l'échéancier.

III - Recommandations portant sur la procédure budgétaire

A - Réduction des opérations effectuées pendant la période complémentaire

Recommandation 2 (page 7) : *La Cour renouvelle sa recommandation que la DGCP mette en place un plan d'action pour la réduction des opérations comptabilisées pendant la période complémentaire.*

En prenant note de ce que la préparation du décret prévu à l'article 28 de la LOLF est à l'étude, la Cour renouvelle sa recommandation tendant à ce qu'un plan d'action soit engagé pour réduire les volumes d'opérations de la période complémentaire (cf. infra opérations de fin d'exercice et cf. rapport sur les comptes).

B - Apurement en fin d'exercice des comptes d'imputation provisoire

Recommandation 1 (page 6) : *La Cour renouvelle sa recommandation que l'effort d'apurement en fin d'exercice des comptes d'imputation provisoire soit poursuivi afin de parvenir à l'objectif fixé par la LOLF.*

Des progrès sensibles sont intervenus, en fin d'exercice 2005, en matière d'apurement de soldes en comptes d'imputation provisoire à impact budgétaire. La Cour note que, suite à ses recommandations, les comptables ont pu procéder sous leur propre responsabilité, sans attendre l'émission du titre par l'ordonnateur, à des apurements de soldes concernant des recettes parfaitement identifiées dont l'imputation finale était connue. A la fin de la période complémentaire, les montants non encore soldés étaient tombés en recettes à 384 M€ et en dépenses à 51 M€. Cette diminution pour 2005 permet d'espérer qu'à la fin de l'exercice 2006, les dispositions de l'article 28 de la LOLF relatives à l'apurement complet de ces soldes seront respectées.

C - Refonte de l'actuelle nomenclature des recettes non fiscales

Recommandation 5 (page 19) : *La Cour recommande une refonte de l'actuelle nomenclature des recettes non fiscales pour l'adapter aux exigences de la loi organique relative aux lois de finances, dans une optique de mesure des résultats de certaines actions de l'Etat.*

La recommandation de la Cour a été prise en compte, et la nouvelle nomenclature apparaît plus fine et mieux correspondre à la nature des produits. Toutefois, au vu de la table de correspondance entre l'ancienne et la nouvelle nomenclature des recettes non fiscales, quelques incohérences semblent encore subsister (cf. partie recettes non fiscales).

IV - Recommandations portant sur la sincérité de la loi de finances initiale

A - Surévaluation des crédits en LFI

Recommandation 10 (page 52) : *La Cour renouvelle sa recommandation que les dotations proposées au vote du Parlement soient ajustées au montant de la dépense anticipée, en tenant compte notamment des prévisions de reports.*

Sur la section *recherche*, le chapitre 62-00 « Commissariat à l'énergie atomique », dont la dotation représentait plus de la moitié des subventions accordées aux établissements publics du secteur et qui continuait à bénéficier de l'ouverture d'autorisations de programme en LFI enregistrait un reliquat de 366 M€ d'autorisations de programme, qui étaient sans emploi depuis plus de quatre ans. Le reliquat d'autorisations de programme anciennes n'a pas toujours été annulé en 2005. Le ministère indique qu'elles seront annulées en 2006.

Les crédits ouverts en 2004 sur le chapitre 61-40 « Modernisation de l'appareil de production agricole et travaux d'adduction d'eau » de la section *agriculture, alimentation, pêche et ruralité*, représentaient plus du double des dépenses, en raison notamment de l'imputation sur ce chapitre d'un report exceptionnel de 182 M€ lié à la suppression du Fonds national de développement des adductions d'eau (FNDAE) et au transfert de compétences aux agences de l'eau. Ce report ne correspondait que pour partie (30 à 90 M€ selon les estimations) à des paiements prévus au titre d'engagements de dépenses antérieurs à la suppression du fonds au 31 décembre 2003. Pourtant, ce solde n'a pas été annulé en loi de finances

rectificative (LFR) pour 2004 et ce même chapitre a de nouveau été doté en LFI pour 2005 (133 M€ en autorisations de programme et 14,6 M€ en crédits de paiement).

B - Inscription en LFI des crédits relatifs à la prime de Noël

Recommandation 11 (page 53) : *La Cour constate que la prime de Noël pour les bénéficiaires du RMI a, de nouveau, fait l'objet d'une ouverture en loi de finances rectificative (283 M€) ; elle réitère sa recommandation que cette dépense, qui apparaît désormais récurrente, donne lieu, si elle devait demeurer imputée sur le budget de l'Etat, à une inscription en loi de finances initiale sur le chapitre 46-84 de la section santé, famille, personnes handicapées et solidarité.*

La prime de Noël continue à ne pas être prévue en loi de finances initiale. Son montant a été financé en 2005 par virement (décret du 29 décembre 2005).

V - Recommandations portant sur la conformité aux règles budgétaires

A - Mouvements de crédits irréguliers en cours de gestion

Recommandation 9 (page 51) : *La Cour réitère sa recommandation que les mouvements de crédits opérés en gestion, qui doivent demeurer exceptionnels, soient effectués en stricte conformité avec les conditions et règles fixées par la loi organique relative aux lois de finances.*

L'exécution 2005 a révélé à nouveau des pratiques irrégulières au regard du droit budgétaire en matière d'ouvertures de crédits par décrets d'avances non conformes à la LOLF (cf. infra gestion des autorisations budgétaires).

Sur la section *enseignement supérieur*, il avait été observé que le coût de la majoration de la valeur du point de la fonction publique avait été financé en partie (3,1 M€) au moyen de crédits prélevés sur le chapitre 33-91 qui supporte les dépenses de prestations sociales versées par l'Etat. Ce virement de crédits d'un chapitre évaluatif vers des chapitres limitatifs avait été opéré en infraction avec les textes organiques. L'exercice 2005 n'a pas donné lieu à des manipulations irrégulières. Sur le fond, il est toutefois constaté qu'un abondement de crédits s'est avéré nécessaire pour couvrir le besoin de financement, en fin d'exercice, des chapitres de rémunération des personnels enseignants.

B - Traitement des « refus d'apurement » communautaires au titre du FEOGA-garantie

Recommandation 14 (page 68) : *La Cour rappelle que les « refus d'apurement » au titre du financement par le FEOGA-garantie ne doivent pas donner lieu à des contractions de recettes et de dépenses et aboutir à des affectations irrégulières de recettes budgétaires. Ces opérations doivent en outre donner lieu à la mise en place d'un suivi exhaustif (tous ministères confondus) des charges ainsi imputées à l'Etat.*

Le *MINEFI* a décidé, dans le cadre de l'application de la LOLF, d'isoler sur une ligne particulière les charges liées aux refus d'apurement d'aides qui jusqu'ici étaient inscrites dans un chapitre à vocation plus générale.

C - L'adaptation du régime des fonds de concours et des attributions de produits

Recommandation 6 (page 22) : *La Cour appelle l'attention sur le calendrier très bref d'adaptation du nouveau régime des fonds de concours et des attributions de produits, posé par l'article 17 de la loi organique. Cette réforme devra être effectivement applicable à compter de la loi de finances pour 2006. L'administration devra également se doter des moyens de garantir et de contrôler le principe du respect de l'intention de la partie versante dans l'utilisation des fonds de concours.*

La réforme de la procédure des fonds de concours nécessite deux ensembles de mesures qui n'étaient pas encore en place en avril 2006 : une révision de son périmètre et une mise en conformité à la loi organique de ses conditions d'emploi.

Sur le premier point, la concertation interministérielle a été lancée par une circulaire du *MINEFI* du 26 janvier 2005 et a porté sur 260 fonds par assimilation. Elle a consisté à sélectionner ceux dont les recettes correspondaient à la contrepartie d'une prestation de l'administration et à les mettre, en tant que de besoin, en conformité avec la LOLF. L'article 4 dispose en effet que la rémunération des services rendus par l'Etat est établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'Etat qui deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée.

Sur le second point, l'article 17-II renvoie à un décret en Conseil d'Etat la définition des règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours. Ce décret, en cours de signature, doit préciser les modalités de mise en œuvre du principe, clairement réaffirmé, du respect de l'intention de la partie versante, en tenant compte de la liberté de gestion que confère aux gestionnaires de programmes la LOLF et qui se traduit par une globalisation des crédits. La mise en place des nouvelles procédures est trop récente pour qu'il soit possible de porter déjà une appréciation sur les implications de la réforme.

Globalement, sur les dix-sept recommandations contenues dans le rapport précédent, six ont été appliquées, six ont été partiellement suivies et cinq n'ont pas été suivies. Les recommandations portant sur l'information du Parlement ont été particulièrement écoutées. Les efforts sont significatifs en ce qui concerne la procédure budgétaire et la conformité aux règles budgétaires, même s'ils restent insuffisants au niveau de l'architecture budgétaire, cadre nécessaire à une mise en place effective du dispositif de performance. Les points sur lesquels la Cour a été moins suivie concernent les pratiques de la gestion budgétaire : les mouvements de crédits opérés en gestion non conformes aux conditions et règles fixées par l'ordonnance organique, et l'absence de prise en compte correcte des prévisions de reports dans la détermination des dotations en loi de finances initiale. La diminution des reports constitue une évolution positive allant dans le sens des préconisations de la Cour.

Conclusion

L'objectif central de la LOLF est de mettre en place un ensemble de mécanismes contribuant à inciter les gestionnaires à rendre la dépense plus efficace.

Une période de cinq ans était prévue par la loi organique entre sa promulgation et la date d'application de ses principales dispositions. Un effort exceptionnel a été réalisé au cours des derniers mois, en administration centrale comme dans les services déconcentrés, pour la mise en œuvre de la loi, qu'il s'agisse de la définition des budgets opérationnels de programme, de la justification au premier euro des crédits, de la « bascule » de la gestion 2005 sur 2006 ou de la formation des services au nouveau système d'information « palier 2006 ». Si des interrogations subsistent, il importe donc de bien distinguer l'état réel de la réforme des aspects plus conjoncturels liés au démarrage de la gestion 2006. En outre, la réforme de l'Etat et l'accroissement de l'efficacité de l'administration ne passe pas uniquement par la mise en œuvre de la LOLF, même si celle-ci en est un élément important.

Les administrations ont accompli des efforts considérables pour mettre en œuvre une réforme de très grande ampleur, qui devait porter simultanément sur les conditions de l'exécution du budget, la mise en place d'une mesure de la performance et un changement complet du système comptable. Cependant, alors qu'en 2004, la mise en œuvre de la LOLF avait respecté les échéances, les administrations ont rencontré d'importantes difficultés pour tenir le calendrier en 2005.

S'agissant du nouveau cadre budgétaire, du retard a été pris et la déclinaison des budgets des programmes en budgets opérationnels de programme, étape importante dans la structuration budgétaire, n'était toujours pas achevée en début d'année 2006. En conséquence, il est vraisemblable que les administrations, faute de disposer au 1^{er} janvier 2006 de documents de programmation complets et de systèmes d'information budgétaire et comptable adaptés, se sont contentés de reproduire les schémas de gestion 2005 et mettent en œuvre la LOLF *a minima*. Pour que la LOLF soit pleinement opérationnelle en 2007, un effort exceptionnel devra être fourni, notamment en ce qui concerne l'organisation de l'administration et le développement des systèmes d'information.

La position du « responsable de programme » reste imprécise. Une définition du rôle de ce nouvel acteur - conditions de nomination, capacité à signer des actes juridiques par délégation du ministre (ainsi que l'articulation de cette capacité avec celle des directeurs du ministère et du secrétaire général) – devient à présent nécessaire. Ces précisions pourraient faire l'objet ultérieurement d'un texte à la lumière de l'expérience.

Surtout, au-delà de ces questions d'organisation, les idées-forces de la LOLF n'ont pas encore été pleinement mises en œuvre. Les « missions » prévues par la LOLF sont en principe l'expression d'une politique publique, mais elles sont de fait traitées dans les documents budgétaires comme une simple unité de vote. Il n'est défini d'objectifs qu'au niveau de chacun des programmes qui composent une mission. Les ministères doivent être invités à formaliser une stratégie au niveau de chaque mission, c'est-à-dire, selon les termes de l'article 7 de la LOLF, pour chaque politique publique, qui leur incombe.

Pour quelques politiques interministérielles, des « documents de politique transversale » (DPT) ont été élaborés. C'est une innovation bienvenue de la doctrine administrative. Elle s'accompagne en effet, d'une part, de la définition des orientations stratégiques de la politique transversale et, d'autre part, de la désignation d'un ministre « chef de file », responsable de la coordination des différents programmes concourant à la politique transversale. Cependant, rien de semblable n'est envisagé pour celles des principales missions de la LOLF qui ont un caractère interministériel. Il serait paradoxal que la définition de stratégies ne soit pas conduite pour toutes les politiques publiques de l'Etat mais seulement pour celles qui ne font pas l'objet d'une mission dans la nomenclature budgétaire. Les projets annuels de performances (PAP) devraient ainsi comporter en préambule la définition de la stratégie de la mission, ainsi que la désignation du ministre responsable dans le cas des missions interministérielles.

La correspondance entre l'organisation de l'administration et la LOLF n'est elle-même pas assurée. L'architecture à trois niveaux, mission, programme, action, coexiste avec l'organisation de l'administration, centrale et déconcentrée, et celle-ci n'est souvent pas cohérente avec la nomenclature de la LOLF. Cette situation, déjà perceptible au niveau central, est plus évidente encore au niveau départemental, où l'organisation traditionnelle a été préservée. Certains ministères doivent se préparer à restructurer l'administration centrale. De même une réorganisation des services déconcentrés apparaît dans certains cas nécessaire. En particulier, pour les administrations dont les services locaux ont des effectifs peu nombreux, les moyens devraient être

regroupés au niveau régional ou interrégional, de telle sorte que leur gestion ait du sens, par exemple pour que le « dialogue de gestion » entre les services centraux et locaux, difficile à réaliser entre interlocuteurs trop multiples, puisse vraiment avoir lieu, et pour que la fongibilité des crédits entre unités locales puisse être mise en oeuvre.

La définition et l'alimentation des « indicateurs » devant servir à la mesure de la performance a progressé mais reste incomplète.

Enfin, la liberté plus grande apportée par la LOLF impose une rigueur correspondante en matière de coût et de résultat : la LOLF assouplit considérablement les règles de l'exécution budgétaire ; la répartition des crédits par nature de dépenses n'a plus qu'un caractère indicatif. Or, la mesure du résultat et celle des coûts, qui doivent en être les contreparties, n'ont, dans la plupart des administrations que peu progressé. L'appareil de mesure des résultats demeure faible et ne permet pas d'apprécier l'efficacité de l'administration, et encore moins des nombreux établissements et organismes placés sous la tutelle de l'Etat qui gèrent les politiques publiques.

L'analyse du coût des actions doit permettre d'en comprendre les véritables déterminants : elle doit déboucher sur la justification des crédits et non pas sur le simple calcul du coût en lui-même. Or, la comptabilité d'analyse des coûts est généralement encore à l'état embryonnaire. La mise en place d'un contrôle de gestion et d'une comptabilité d'analyse des coûts dépend aussi de la qualité des systèmes d'informations qui sont aujourd'hui d'une extrême hétérogénéité, alors que les délais et le cahier des charges du système CHORUS, même s'ils sont respectés, renvoient à 2008 et plus certainement 2009.

Au-delà des progrès à accomplir dans l'organisation, les méthodes, la définition des stratégies, des objectifs et des indicateurs, la mise en place d'outils d'analyse des coûts, l'arrivée de la réforme à maturité suppose que les ministres eux-mêmes prennent pleinement en charge sa mise en œuvre : la définition des stratégies et des objectifs, le suivi des résultats des responsables de programme, les modifications nécessaires de l'organisation administrative, par exemple, relèvent nécessairement de leur initiative. A défaut d'une volonté politique qui suppose un engagement du gouvernement dans son ensemble, la réforme risquerait non seulement de rester inachevée mais, en restant au plan technique d'être privée d'une large part de sa portée.

Sur le plan de l'exécution budgétaire, la conduite de la politique budgétaire en 2005 a été marquée par des efforts importants pour atteindre les objectifs de solde budgétaire contenus dans la loi de finances initiale et par les progrès réalisés dans la gestion de la régulation, le contenu de la loi de finances rectificative et la réduction des reports de crédits. Cependant, si le déficit du budget a été moins élevé que ce qui était anticipé, la dette financière de l'Etat s'est accrue fortement. La Cour observe une déconnexion entre l'évolution de la dette - c'est-à-dire le cumul des soldes des opérations de trésorerie - et l'évolution du solde budgétaire. En effet, certaines opérations de reprise de dettes ont été assimilées à tort dans le passé à des opérations de trésorerie, induisant une augmentation de la dette sans contrepartie budgétaire. Ce type de pratique est observé à nouveau dans l'exécution 2005, dans le cas de la dette du FFIPSA (2,5 Md€). En sens inverse, un reversement par la CADES a été affecté aux recettes budgétaires de l'exercice 2005, pour un montant de 3 Md€, alors que la créance ainsi remboursée n'a jamais été décaissée budgétairement.

Sur un autre plan, le remboursement de 5,9 Md€ effectué le 5 janvier 2006 par l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) a été rattaché à la gestion 2005, alors que ce remboursement s'est accompagné d'un nouveau tirage du même jour, enregistré quant à lui en gestion 2006. Cette opération, qui n'était pas irrégulière au regard des textes actuellement applicables, pose cependant problème au regard du principe de la sincérité budgétaire, désormais affirmé par la loi organique.

Si aucune de ces trois opérations n'a d'impact sur le solde des finances publiques selon les critères de Maastricht, elles éclairent d'un jour préoccupant le solde du budget de l'Etat et traduisent la difficulté à le maîtriser compte tenu de la tendance actuelle de progression des dépenses.

Par ailleurs, le remboursement des prestations que les organismes de sécurité sociale gèrent pour le compte de l'Etat n'a pas été effectué en totalité. Au 31 décembre 2005, l'Etat devait ainsi à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) près de 680 M€ au titre de l'aide médicale d'Etat.

Enfin, le prélèvement de 330 M€ effectué en janvier 2006 sur la trésorerie du compte géré par Natexis au titre des crédits à l'exportation s'inscrit dans la ligne des décisions discrétionnaires déjà relevées par la Cour qui affectent la transparence des décisions et la sincérité du calcul du déficit de l'Etat.

S'agissant des recettes, la décision prise en loi de finances rectificative de créer un acompte exceptionnel d'impôt sur les sociétés versé en décembre a permis à l'Etat d'enregistrer une recette exceptionnelle de 2,3 Md€ et a joué un rôle important dans l'ajustement des recettes et du solde budgétaire.

Le présent rapport, qui s'inscrit dans une démarche longue, formule des recommandations destinées à aider l'administration à améliorer la gestion publique pour l'avenir. Toutes les recommandations énoncées ne sont pas d'égale importance ou d'égale urgence. La Cour attache un intérêt particulier à un nombre limité d'entre elles, et en suivra la mise en œuvre avec une attention spéciale. Les autres, qui se situent à des niveaux d'importance ou de généralité moindre, ou dont le calendrier est moins impératif, ont été formulées avec le souci de contribuer à l'effort permanent de l'administration pour améliorer les procédures et l'efficacité de la gestion, et mettre pleinement en œuvre les dispositifs prévus par la loi organique relative aux lois de finances.

La Cour présente sur l'ensemble de ces sujets des recommandations qui sont regroupées par nature dans les pages suivantes. Elle considère comme prioritaires les sept suivantes :

1 – Sur la mise en œuvre de la LOLF :

Recommandation 8 : Définir les priorités stratégiques au niveau de chaque mission, qu'elles soient ministérielles ou interministérielles.

Recommandation 11 : 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.

Recommandation 17 : Renforcer les indicateurs d'efficacité, seuls à même de refléter les progrès réalisés en matière de bonne gestion des deniers publics et des indicateurs de qualité de service.

2 – Sur l'exécution des lois de finances :

Recommandation 29 : Les conditions dans lesquelles certaines opérations de recettes et de dépenses pourront être comptabilisées en période complémentaire en vertu de l'article 28 de la LOLF doivent être fixées par décret en Conseil d'Etat avant la fin de l'année 2006. Les opérations concernées devraient exclure les « règlements réciproques » effectués avec des organismes dotés de la personnalité morale.

Recommandation 30 : S'agissant des prélèvements sur la trésorerie d'organismes liés à l'Etat pour l'exécution de missions de service public, la Cour renouvelle sa recommandation tendant à ce que le gouvernement instaure pour ce type de prélèvements des procédures explicites. Il y aurait lieu notamment que, pour respecter le principe de sincérité des prévisions budgétaires, le montant des prélèvements effectués après la fin de l'exercice en janvier ne diffère pas de celui prévu dans la loi de finances rectificative de décembre.

Recommandation 33 : La Cour demande que le second versement de 1,2 Md€ de l'Unédic à l'Etat prévu par la convention du 1^{er} janvier 2001 instaurant le PARE et reporté par l'article 40 de la LFI pour 2003 devienne exécutoire ou qu'à défaut une loi de finances en aménage l'échéancier.

Recommandation 37 : La détermination du montant des crédits de rémunération présentés au vote du Parlement devrait tenir compte de l'ensemble des mesures salariales décidées ou prévues avant l'adoption définitive de la loi de finances.

Liste des recommandations

I. Recommandations portant sur l'efficience de la dépense publique	
1	Désigner un ministre chef de file pour les missions interministérielles.
2	Réduire le nombre de programmes dans la mission Solidarité et intégration.
7	Formaliser dans chaque ministère un processus d'élaboration et d'actualisation des orientations stratégiques reposant sur la concertation des principaux responsables et l'implication du ministre et appuyé sur le développement d'une capacité de réflexion prospective.
10	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.
15	La Cour recommande que le dispositif de mesure de la performance couvre effectivement l'ensemble des actions des programmes y compris les actions « soutien » lorsque l'efficience des fonctions support n'est pas mesurée dans les autres indicateurs.
16	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.
17	Renforcer les indicateurs d'efficience, seuls à même de refléter les progrès réalisés en matière de bonne gestion des deniers publics, et des indicateurs de qualité de service.
18	Choisir des indicateurs directement corrélés à l'action des services de l'Etat.
19	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 se faire 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.
20	La Cour recommande que les documents de politique transversale conduisent à mettre en cohérence les objectifs et les indicateurs figurant dans les programmes qui les composent, de manière à permettre une vision consolidée de la performance.
21	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.
22	En adéquation avec la mise en place des schémas stratégiques d'évolution de la gestion des ressources humaines, harmoniser les pratiques et mettre au point, une méthodologie permettant de construire, des objectifs et des indicateurs communs à tous les programmes concernés, permettant d'apprécier la qualité de la fonction « ressources humaines ».

23	Reprendre les efforts de normalisation interministérielle, pour fixer le vocabulaire, les concepts centraux et les méthodes du contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat au service d'une prise de décision plus soucieuse de l'efficacité de l'action de l'Etat.
24	Harmoniser entre les ministères les modalités de répartition du coût des actions et des programmes de soutien. A chaque situation pourrait ainsi être attaché un choix de clés analytiques adaptées afin de renforcer la pertinence et la cohérence des dispositifs utilisés.
25	Mesurer la performance des principales dépenses fiscales qui contribuent au programme Epargne.
26	Dédoubler les deux indicateurs qui mesurent les effets de la réforme des retraites sur le comportement des fonctionnaires, âge moyen à la date de radiation des cadres et durée moyenne de cotisation, pour distinguer les fonctionnaires civils et les fonctionnaires militaires. Harmoniser les indicateurs entre les deux premiers programmes.
43	Mettre au point un instrument interministériel de prévision pour les frais de justice.
44	La Cour recommande que les ministères ne s'engagent dans une démarche d'externalisation qu'après avoir étudié l'ensemble des économies attendues y compris en termes de redéploiements ou de suppressions d'effectifs au regard des coûts, notamment de gestion, induits. Les expériences d'externalisation devraient être davantage mutualisées aussi bien dans les administrations centrales que dans les services déconcentrés.
45	La Cour recommande une évaluation approfondie des résultats de l'agence centrale des achats du MINEFI préalablement à une éventuelle généralisation aux autres administrations.
46	Mener, au moins à titre expérimental une politique coordonnée de rationalisation des achats, entre des services déconcentrés de différentes administrations.
II. Recommandations portant sur l'information du Parlement	
3	Retracer la politique de l'eau dans un programme ou à tout le moins dans un document de politique transversale.
4	Rappeler dans les documents annexés au projet de loi de finances consacrés aux missions du budget général les informations concernant les comptes spéciaux et les budgets annexes participant aux mêmes politiques publiques.
5	Les multiples contributions de la collectivité nationale à la politique familiale - tant en crédits budgétaires qu'en dépenses fiscales ou en modalités particulières de calcul de l'impôt- qui constitue une « politique publique » au sens de l'article 7 de la LOLF, devraient faire l'objet d'une identification particulière dans les documents annexés à la loi de finances, au moins dans un document de politique transversale.
6	Etablir clairement un lien, dans les projets annuels de performances annexés au PLF 2007, entre les priorités assignées aux responsables de programmes et les engagements communautaires de la France, lorsque ceux-ci portent sur la performance des politiques retracées dans les programmes.
8	Définir les priorités stratégiques au niveau de chaque mission, qu'elle soit ministérielle ou interministérielle.

9	Rappeler les priorités stratégiques de la mission et du programme dans les projets annuels de performances et les rapports annuels de performances et indiquer les moyens (crédits et personnels) qui leur sont alloués.
27	L'information du Parlement pourrait être utilement complétée par une présentation de l'ensemble des concours apportés à l'agriculture.
34	La reprise de provision relative au droit à prime sur plan d'épargne populaire devrait faire l'objet d'une information du Parlement. Les dispositions législatives prévoyant la constitution de provisions budgétaires relatives au coût représentatif de la charge d'indexation du capital des obligations assimilables du Trésor indexées sur l'inflation devraient être considérées comme caduques en raison de l'entrée en vigueur de la LOLF. La reprise de ces provisions budgétaires ne devrait pas donner lieu à la constatation de recettes budgétaires mais les suppléments d'indexation continuer à être suivis en classe 1 en comptabilité générale.
41	Le budget de la Présidence de la République devrait intégrer toutes les dépenses de personnel et de fonctionnement qui concourent à son activité.
42	Compte tenu de l'enjeu que représente l'évolution des dépenses de personnel en vue d'une maîtrise des dépenses publiques, l'information apportée au Parlement dans le cadre des lois de finances devrait être sensiblement améliorée. Pour chaque département ministériel, devraient être systématiquement présenté le rapprochement entre l'évolution du nombre d'ETPT et celle du nombre des départs en retraite, ainsi que celle du nombre total des départs définitifs, tous motifs confondus.
	III. Recommandations portant sur la procédure budgétaire
11	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	Mieux organiser les relations des secrétaires généraux des ministères avec les directeurs des affaires financières, les directeurs des ressources humaines et les responsables de programme.
13	Mieux structurer juridiquement la procédure de mise à disposition des crédits dans le cadre des budgets opérationnels de programme.
14	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.
29	Les conditions dans lesquelles certaines opérations de recettes et de dépenses pourront être comptabilisées en période complémentaire en vertu de l'article 28 de la LOLF devraient être fixées par décret en Conseil d'Etat avant la fin de l'année 2006. Les opérations concernées devraient exclure les « règlements réciproques » effectués avec des organismes dotés de la personnalité morale.

30	S'agissant des prélèvements sur la trésorerie d'organismes liés à l'Etat pour l'exécution de missions de service public, la Cour renouvelle sa recommandation tendant à ce que le gouvernement instaure pour ce type de prélèvements des procédures explicites. Il y aurait lieu notamment que, pour respecter le principe de sincérité des prévisions budgétaires, le montant des prélèvements effectués après la fin de l'exercice ne diffère pas de celui prévu dans la loi de finances rectificative de décembre.
35	Aligner la classification des recettes non fiscales sur celle des produits non régalien, afin de répondre au mieux aux exigences de la LOLF, dans une optique de mesure des résultats des actions de l'Etat.
40	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 reports de charges mais par des mesures pérennes d'économie budgétaire.
IV. Recommandations portant sur la sincérité de la loi de finances initiale	
37	La détermination du montant des crédits de rémunération présentés au vote du Parlement devrait tenir compte de l'ensemble des mesures salariales décidées ou prévues avant l'adoption définitive de la loi de finances.
38	Effectuer l'évaluation des crédits sur la base des prévisions de dépenses disponibles au moment de l'élaboration et du vote de la loi de finances, et notamment : les crédits destinés au financement des OPEX doivent être ouverts en prenant en compte la réalité des besoins ; l'évaluation des crédits nécessaires pour couvrir les frais de justice du ministère de la justice, qui ont à partir de la loi de finances 2006 le caractère de crédits limitatifs, doit tenir compte de l'augmentation tendancielle de ces crédits ; les crédits consacrés au financement des « aides à la personne » sur le budget du logement doivent tenir compte des dépenses de l'année en cours et de l'effet prévisible de la revalorisation effectuée chaque année en gestion ; les crédits destinés à assurer la couverture des dépenses d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile et des personnes déboutées de leur demande d'asile sur le budget santé et solidarités devraient être remis à niveau pour prendre en compte les dépenses prévisibles de façon réaliste.
V. Recommandations portant sur la conformité aux règles budgétaires	
28	Traiter les reprises de dette conformément à la règle de partage entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie fixée par la LOLF et notamment son article 25.
31	L'utilisation de la période complémentaire pour améliorer le solde budgétaire de l'exercice nuit à la sincérité de celui-ci et devrait être écartée.
32	La Cour recommande à nouveau la mise en place d'un plan d'action sous la responsabilité de la direction du budget et avec la participation de la DGCP et des ordonnateurs afin de limiter le recours à la période complémentaire.

33	La Cour demande que le second versement de 1,2 Md€ de l'Unédic à l'Etat prévu par la convention du 1 ^{er} janvier 2001 instaurant le PARE et reporté par l'article 40 des la LFI pour 2003 devienne exécutoire ou qu'à défaut une loi de finances en aménage l'échéancier.
36	La Cour demande que l'administration se dote des moyens de garantir et de contrôler le principe du respect de l'intention de la partie versante dans l'utilisation des fonds de concours.
39	Limiter le recours à la procédure dérogatoire de l'ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avance, conformément à l'article 13 de la loi organique du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances, aux seules situations d'urgence résultant de circonstances qui ne pouvaient être prévues au moment du vote de la loi de finances initiale.

ANNEXE

PREVUE PAR LE CODE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Les subventions exceptionnelles accordées aux communes (chapitre 41-52 du budget du ministère de l'intérieur)²⁴³

Conformément à l'article L.132-2 du code des juridictions financières, « la liste des communes ayant bénéficié de subventions exceptionnelles en vertu des dispositions de l'article L.2335-2 du code 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 »²⁴⁴.

Jusqu'en 1999, le chapitre 41-52 permettait le versement de subventions exceptionnelles de fonctionnement aux communes minières ainsi qu'à des communes qui connaissent des difficultés financières particulières.

Depuis l'année 2000, ce chapitre permet également le versement de subventions aux communes forestières touchées par les tempêtes de 1999. Les règles d'emploi des crédits ont été précisées aux préfets par une circulaire Intérieur/Budget du 16 mai 2000. Les communes éligibles sont celles :

- dont les recettes forestières représentaient 10 % au moins de leurs recettes de fonctionnement totales en moyenne sur la période 1996-1998 ;
- et qui, du fait de la baisse de leurs recettes forestières, connaissent un déséquilibre budgétaire en 2000.

²⁴³ Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales et de divers organismes

²⁴⁴ L'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales dispose : « Sous réserve des dispositions de l'article L. 1524-4, des subventions exceptionnelles peuvent être attribuées par arrêté ministériel à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières ».

Le gouvernement a, depuis 2002, progressivement réorienté le dispositif sur les communes les plus touchées par les tempêtes. Ainsi, la circulaire interministérielle du 20 mars 2003, relative au dispositif d'aides budgétaires aux collectivités locales forestières sinistrées, rappelle qu'il appartient aux préfets, après avis d'une commission départementale comprenant notamment les représentants des communes forestières, de moduler les attributions individuelles en fonction du degré de dégâts causés par les tempêtes aux forêts des collectivités locales.

Tableau 33 : Evolution des subventions versées aux communes de 2000 à 2005

en M€

	2002	2003	2004	2005
41-52 art 10 :				
Crédits LFI	0,83	11,76	11,76	11,82
Crédits LFR	0,48		1,12	0
Reports de crédits	15,04	1,61	1,24	0,93
Virements	-0,046		-0,33	-0,50
Total disponible	16,30	13,37	13,79	12,25
Consommation	14,69	12,13	12,86	11,64
Solde (disponible-consommation)	1,61	1,24	0,93	0,61

Source : MIAT le 22.02.2006

Situation en 2005

- Communes minières : Le montant de l'aide de fonctionnement pour les communes minières dû au titre de la gestion 2005 s'élève à 0,230 M€. Une extinction de ce dispositif est envisagée. Celui-ci doit néanmoins encore perdurer dans les prochaines années, compte tenu du transfert de patrimoine encore en cours pour certaines communes.
- Communes forestières : Au titre de 2005, une délégation de crédits à hauteur de 8,9 M€ a été effectuée au profit des départements concernés par les difficultés des communes forestières.
- Communes en difficulté financière : 12 communes ont bénéficié d'attributions du chapitre 41-52 article 10 au titre des subventions exceptionnelles de l'article L.2335-2 du code général des collectivités territoriales pour un montant total de 2,515 M€. Le détail des subventions exceptionnelles allouées en 2005 est le suivant :

Tableau 34 : Subventions allouées en 2005 (Source MIAT)*Euros*

Commune	Département	Montant
Sens*	Yonne	500 000
Vennans	Doubs	15 000
La chapelle en Vercors	Drôme	50 000
Vassieux en Vercors	Drôme	100 000
Talais	Gironde	150 000
Blaye les mines	Tarn	234 920
Cagnac les mines	Tarn	164 780
Carmaux	Tarn	685 720
Le Garric	Tarn	115 920
Saint Benoit de Carmaux	Tarn	181 860
Taix	Tarn	16 800
Avignon	Vaucluse	300 000
	TOTAL	2 515 000

* décision d'attribution prise en 2004, mais versement en deux tranches (complément de 500000 € dû au titre de 2004 engagé et payé en 2005)

Hormis la commune de Sens qui bénéficie d'un reliquat d'une attribution décidée en 2004, ces communes bénéficient pour la première fois d'une aide exceptionnelle.

Les communes de Vennans, La chapelle en Vercors, Vassieux en Vercors, ont reçu une aide financière exceptionnelle de l'Etat, le préfet ayant estimé que les budgets n'avaient pas été votés en équilibre réel ce qui l'a conduit à saisir la CRC compétente pour avis. Pour Talais, ce sont les risques liés aux difficultés imputables au budget annexe de l'eau et de l'assainissement qui ont conduit le conseil municipal à solliciter une subvention. Pour cette commune un avis de la CRC a également été rendu.

Les six communes du Tarn et Avignon, dont les budgets ont été votés en équilibre ont perçu une subvention exceptionnelle attribuée par arrêté ministériel sans avis préalable de la CRC compétente, en application de l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales qui 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 ».

Ainsi, les six communes du Tarn ont perçu une aide pour les difficultés rencontrées par le syndicat intercommunal exploitant le site de CAP Découverte,

Quant à Avignon, pour justifier de « circonstances anormales » entraînant des « difficultés financières particulières », le ministère de l'**intérieur** indique que la situation de la commune est « structurellement peu équilibrée depuis une vingtaine d'années ».

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE ET
DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

Le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2005, qui, au-delà de l'analyse qu'il porte sur l'exécution de la loi de finances pour 2005, s'enrichit d'un examen approfondi de la mise en œuvre de la réforme budgétaire dans la perspective de sa pleine application au 1^{er} janvier 2006, formule de nombreuses recommandations qui mériteront d'être étudiées plus avant.

S'agissant de la mise en œuvre de la réforme budgétaire

L'année 2005 a constitué, à tous égards, un exercice charnière dans la préparation de la mise en œuvre de la réforme budgétaire. Celle-ci a fortement mobilisé les services de l'État, administrations centrales et services déconcentrés confondus, dans la conduite, notamment, des expérimentations réalisées en préfiguration de l'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Nous nous réjouissons de voir la Cour saluer les efforts réalisés par l'ensemble des acteurs de la réforme budgétaire tout en partageant son sentiment que des progrès peuvent être encore enregistrés.

Nous soutenons, en particulier, la recommandation de la Cour d'une amélioration de la qualité de la présentation stratégique des projets annuels de performance. Celle-ci doit avant tout s'inscrire au niveau des programmes, qui constituent le cadre budgétaire de référence de mise en œuvre des politiques publiques associant moyens et objectifs de performance. Sans préjudice de la place centrale que les programmes doivent continuer à occuper dans l'architecture budgétaire, il nous semblerait effectivement utile d'éclairer, autant que possible, la stratégie que ceux-ci poursuivent globalement au sein des missions auxquels ils sont rattachés.

Les progrès que la Cour a notés dans la qualité des projets annuels de performance devront être poursuivis. L'amélioration de la mesure de la performance de l'action publique est, en effet, un impératif pour mieux servir nos concitoyens tout en contribuant à la réalisation des objectifs de maîtrise de la dépense publique réaffirmés récemment lors de la première conférence nationale des finances publiques.

Une place plus importante devra être réservée, comme le suggère la Cour, aux indicateurs d'efficience et de qualité de service dans les futurs projets annuels de performance. Cette évolution devra parallèlement s'accompagner d'une plus grande sélectivité dans le nombre des objectifs et indicateurs retenus. Nous veillerons, enfin, avec la plus grande vigilance à ce que les indicateurs de performance soient systématiquement renseignés, afin de remédier dans les meilleurs délais aux lacunes admises, en 2006, par le juge constitutionnel

La Cour recommande, par ailleurs, de préciser le rôle et les attributions du responsable de programme. La rédaction de chartes de gestion permet déjà de mieux définir, en pratique, son positionnement vis-à-vis des autres acteurs de la chaîne de gestion. Une plus grande formalisation du rôle du responsable de programme est d'ores et déjà en cours, ainsi que nous y invite la Cour.

Dans une circulaire que nous avons adressée le 7 avril dernier à l'ensemble des ministres, nous avons demandé que l'engagement des responsables de programme sur la stratégie de performance qu'ils présentent se concrétise formellement par la signature par ceux-ci des documents budgétaires remis au Parlement.

Nous inviterons, de même, prochainement nos collègues à officialiser la désignation des responsables de programme à l'occasion du changement du titulaire du poste auquel cette responsabilité est attachée.

Les décrets d'organisation des ministères peuvent enfin préciser, lorsque l'organisation administrative est suffisamment stable, l'identité des directeurs d'administration centrale responsables de programme. Un décret du 8 mars 2006 en donne récemment l'illustration au ministère des affaires étrangères. Un projet similaire pour le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche doit prochainement paraître.

Les retards mis en avant par la Cour dans la déclinaison des budgets des programmes en budgets opérationnels de programme (BOP) doivent être relativisés au vu de la nouveauté de l'exercice.

La réception des projets de BOP par les responsables de programme s'est étalée entre la fin du mois de novembre 2005 et le courant du mois de janvier 2006. Leur approbation est en général intervenue avant la fin du mois de janvier – voire jusqu'au début du mois de mars pour les BOP initialement mal cadrés ou ayant fait l'objet d'un long dialogue de gestion.

Le retard, que l'on peut estimer en moyenne à un mois et demi, est donc relatif au regard d'un calendrier cible initial ambitieux et de la pratique antérieure de certains services qui conduisait à arrêter les dotations au niveau local dans des délais tout à fait comparables.

Il apparaît, ainsi, que la moindre exécution des dépenses observée jusqu'à présent, liée en grande partie à ces changements dans le mode d'exécution du budget, est désormais en voie de nette résorption.

Un premier bilan de la mise en œuvre de la gestion 2006 est en cours. Les procédures pourront être adaptées, en conséquence, à l'avenir pour préciser et faciliter le déroulement des gestions ultérieures. Il apparaît d'ores et déjà que l'expérience des premiers dialogues de gestion contribuera à une meilleure appropriation de l'exercice par la suite et qu'un recentrage du nombre de BOP serait largement souhaitable.

S'agissant de l'exécution des dépenses

Au-delà des critiques sur la mise en œuvre des mesures de régulation en 2005, la Cour met en avant la conjugaison de plusieurs mécanismes entravant l'exécution de la dépense dans la gestion 2006 (mise en réserve de crédits initiale, constitution de réserves pour aléas à l'initiative de certains responsables de programme et délégation des crédits des budgets opérationnels de programme).

Nous souhaitons, à ce sujet, souligner le progrès considérable que constitue l'adoption du nouvel alinéa 4° bis de l'article 51 de la LOLF. Le dispositif qu'il met en place, qui a fait l'objet d'une concertation approfondie avec le Parlement, répond aux vœux exprimés de longue date par la Cour. Le Gouvernement est désormais tenu d'indiquer, dès le dépôt du projet de loi de finances, les montants des tranches fermes et conditionnelles des crédits ouverts sur chaque programme.

Le Gouvernement s'est conformé à cette obligation dans le projet de loi de finances pour 2006. Les gestionnaires des programmes ont ainsi été informés, en amont de la gestion, des conditions dans lesquelles leurs dotations seraient affectées par la régulation. Cette procédure, qui marque une profonde rupture avec les années passées, participe, au final, autant d'un souci de transparence vis-à-vis du législateur que d'un effort de visibilité au bénéfice des gestionnaires.

S'agissant de l'exécution des recettes

La Cour relève le fort ralentissement de la progression des recettes fiscales en 2005. Elle considère que la réalisation des prévisions inscrites en loi de finances s'expliquerait avant tout par une base meilleure qu'estimée initialement pour 2004 et par le recouvrement de l'acompte exceptionnel sur l'impôt sur les sociétés institué en loi de finances rectificative pour 2005.

La conformité de l'exécution des recettes aux prévisions de la loi de finances nous semble, en tout état de cause, devoir être saluée. Les prévisions affichées par le Gouvernement se sont concrétisées en dépit d'un contexte économique moins favorable comme l'a relevé la Cour.

Ce résultat conforte, de notre point de vue, l'absence d'une relation directe et immédiate entre la croissance et les recettes fiscales et valide notre démarche de prévision fondée sur l'examen technique et analytique de l'évolution des déterminants des assiettes propres à chaque impôt.

L'évolution d'impôts comme l'impôt sur les sociétés ou la taxe sur la valeur ajoutée s'avère, en effet, complexe du fait, notamment, de la détermination de leur base taxable et de leur mode de recouvrement. L'évolution de l'impôt sur le revenu et de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) n'est pas, non plus, directement dépendante de la croissance. Dès lors, l'explication des écarts de prévision ne saurait se satisfaire d'une simple comparaison statistique entre l'évolution du produit intérieur brut et celle des recettes fiscales.

Nous souhaitons, par ailleurs, revenir sur la qualification de l'acompte « exceptionnel » de l'impôt sur les sociétés versé en 2005. Dans la mesure où la loi de finances rectificative pour 2005 pérennise ce dispositif en procédant à une modification des modalités de versement du dernier acompte à compter du 1^{er} janvier 2006, le caractère « exceptionnel » du versement du cinquième acompte en 2005 ne l'est qu'au regard des dispositions en vigueur antérieurement et non pas du droit applicable à compter du 1^{er} janvier 2006. Le Gouvernement a expliqué, en fin d'année dernière, la justification d'une telle évolution.

Nous contestons, par ailleurs, l'assertion de la Cour selon laquelle, sans la majoration de 500 M€ du transfert de TIPP aux collectivités territoriales en loi de finances rectificative pour 2005, l'État aurait constaté une plus-value sur le produit de la TVA et de la TIPP du fait de l'augmentation des prix du pétrole.

Comme le relève la commission présidée par Monsieur Bruno Durieux dans la dernière actualisation de ses estimations qu'elle nous a transmise, les recettes de TIPP s'élèvent, pour l'ensemble des carburants, à 24,76 Md€ contre une prévision en loi de finances initiale de 25,6 Md€. Les collectivités publiques enregistrent ainsi sur l'année 2005 une moins-value de 837 M€ par rapport aux prévisions.

Cette moins-value est supportée presque intégralement par l'Etat qui, aux termes de la garantie reconnue aux départements, est lié par le montant des transferts de recettes inscrits en loi de finances. Le transfert de 500 M€ opéré en collectif de fin d'année est donc sans incidence sur le constat d'une moins-value ayant affecté le niveau des recettes fiscales perçues par l'Etat.

Cette perte fiscale s'ajoute, par surcroît, au montant des dépenses supportées par l'Etat du fait de la hausse des prix pétroliers qu'il s'agisse des dépenses directement à sa charge, comme celles liées aux consommations de carburant de ses services, ou de mesures d'aide aux particuliers (aide à la cuve) ou aux secteurs les plus touchés (agriculture et transports). Le montant de ces dépenses était estimé à près de 500 M€ en octobre dernier par la commission Durieux.

S'agissant du solde budgétaire

La Cour souligne, à juste titre, les efforts mis en œuvre pour atteindre l'objectif de solde budgétaire prévu dans la loi de finances initiale. Le solde budgétaire est au cœur de nos préoccupations car, comme le reconnaît la Cour, le creusement du déficit budgétaire conduit naturellement à l'augmentation de notre dette.

La Cour est consciente des aléas qui affectent régulièrement les exercices budgétaires et dont nous tâchons de prévenir l'impact par la mise en œuvre de mesures correctrices en gestion. Nous nous attachons, ainsi, à mettre en place les strictes mesures de régulation nécessaires à la réalisation

de l'objectif en dépenses, avec le souci du moindre impact sur la gestion des ministères et des opérateurs. Il nous apparaît légitime, de manière symétrique, de chercher à assurer l'atteinte de l'objectif de recettes prévu en loi de finances pour assurer le respect du solde budgétaire présenté au Parlement.

La mobilisation de recettes pour compenser les éventuelles moins-values constatées sur d'autres lignes n'est en rien illégitime au regard de cet objectif. Il en est ainsi, ponctuellement, des prélèvements sur la trésorerie d'établissements ou d'organismes publics. Nous voyons mal le grief qui pourrait être fait au Gouvernement de recourir aux moyens dont il dispose, dans le respect de la règle de droit, pour atteindre les objectifs sur lesquels il s'est engagé devant le Parlement.

L'année 2005 aura donc été marquée par d'importants efforts, qui renvoient directement au respect des engagements que la France a souscrits auprès de ses partenaires européens. Les résultats auxquels nous avons abouti l'an passé renforcent la crédibilité de notre démarche de redressement des finances publiques, encore récemment réaffirmée par la conférence nationale des finances publiques.

S'agissant des autres observations formulées dans le rapport

Nous partageons l'analyse de la Cour sur la nécessité de prendre en compte l'ensemble des mesures salariales décidées avant le vote de la loi de finances. Nous souhaitons, cependant, rappeler à la Cour que les décisions relatives aux augmentations du point fonction publique sont intervenues le 21 décembre 2004 et le 29 mars 2005. Dès lors, il n'a pas été possible d'intégrer le coût de ces augmentations dans le projet de loi de finances ni, par la suite, par voie d'amendement puisque la réunion de la commission mixte paritaire est intervenue le 16 décembre 2004, avec un vote définitif de l'Assemblée nationale le 20 décembre 2004 et du Sénat le 22 décembre 2004. La connaissance des mesures salariales applicables en 2007 nous permettra, en revanche, d'intégrer leur coût dans la budgétisation des crédits du projet de loi de finances pour 2007.

La Cour consacre, par ailleurs, un long développement au règlement de l'avance faite à l'ACOFA. Elle critique, à titre principal, le rattachement budgétaire du remboursement pendant la période complémentaire à l'exercice budgétaire 2005 qui ne respecterait pas, selon elle, le principe de sincérité budgétaire.

Il nous semble important de souligner, en premier lieu, que le bilan d'ouverture de l'État au 1^{er} janvier 2006 retracera, conformément aux principes de la comptabilité générale, la créance de l'État vis-à-vis de l'ACOFA. L'existence des deux comptabilités, générale et budgétaire, posée par la LOLF permet justement de faire apparaître une information dans l'une qui ne pourrait être révélée dans l'autre.

Il convient de rappeler, au surplus, que la possibilité de rattacher le remboursement des avances à l'exercice budgétaire précédent au cours de la période complémentaire est permise, ainsi que la Cour le note, dans le cadre des opérations réciproques définies dans le décret n°86-451 en vigueur en 2005.

Le rattachement du remboursement de l'avance à l'exercice 2005 trouve une justification supplémentaire dans la volonté d'assurer la comparabilité des exercices. A défaut d'avoir retenu cette option, le déficit budgétaire aurait été artificiellement creusé du seul fait de la décision de l'Union européenne de retarder le versement des fonds de quelques jours. Il serait, dès lors, peu cohérent voire insincère d'afficher une dégradation du solde budgétaire alors que le préfinancement d'une dépense communautaire par l'ACOFA traduit non pas une dépense de l'État mais la mise en œuvre d'un circuit financier au profit de tiers et, au surplus, est strictement neutre sur le plan de la comptabilité nationale.

La Cour critique les conditions dans lesquelles l'Etat a repris la dette contractée pour le compte du fonds de financement de la protection sociale agricole (FFIPSA). Dès lors que le budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA), dont cette dette était héritée, n'avait plus d'existence depuis sa suppression au 31 décembre 2004, il s'avérait impossible, en pratique, de couvrir cette opération par une autorisation budgétaire. La reprise d'une partie de la dette du FFIPSA ne pouvait donc que constituer une opération de trésorerie.

Cette mesure permet, au demeurant, d'apurer la situation financière du régime de protection sociale agricole, qui nécessitera d'être complétée, pour assurer pleinement son équilibre, par des mesures portant à la fois sur les recettes et les dépenses.

La Cour souhaite que le second versement de l'UNEDIC à l'État prévu par la convention du 1^{er} janvier 2001 instaurant le PARE et reporté par l'article 40 de la loi de finances pour 2003 devienne exécutoire ou qu'à défaut une loi de finances en aménage l'échéancier. La situation financière de l'UNEDIC n'a pas permis d'envisager, à ce jour, un versement de l'organisme. Dès lors que l'État n'a pas renoncé à ses droits, nous prenons bonne note des recommandations de la Cour et, notamment, de celle conduisant à enregistrer formellement cette créance dans le bilan d'ouverture en cours de préparation.

La Cour demande, enfin, que la pratique des « surnombres » ne soit pas renouvelée dans le cadre de la LOLF. Celle-ci dispose, en son article 34, que « la loi de finances de l'année [...] fixe, par ministère et par budget, le plafond des autorisations d'emplois ». La pratique dérogatoire des « surnombres » perdra, dès lors, tout sens au profit du seul respect des autorisations d'emplois.

Glossaire

ACCF	Autorité chargée du contrôle financier
ACCT	Agence comptable centrale du Trésor
ACOFA	Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ADEME	Agence pour le développement et la maîtrise de l'énergie
AE	Autorisation d'engagement
AEFE	Agence pour l'enseignement français à l'étranger
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transports de France
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AFT	Agence France Trésor
AIFE	Agence pour l'informatique financière de l'Etat
AII	Agence de l'innovation industrielle
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ANR	Agence nationale pour la recherche
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
ANVAR	Agence nationale de valorisation de la recherche
AP	Autorisation de programmes
BCES	Budget coordonné de l'enseignement supérieur
BCRD	Bureau civil de recherche et de développement
BOP	Budget opérationnel de programme
BTAN	Bons du Trésor à intérêts annuels
BTF	Bons du Trésor à taux fixe
CADES	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CAS	Compte d'affectation spéciale
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CEA	Commissariat à l'énergie atomique
CEE	Communauté économique européenne
CEMA	Chef d'état-major des armées
CEMAGREF	Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social
CHORUS	Futur système d'information budgétaire, financière et comptable de l'Etat
CIADT	Comité interministériel à l'aménagement du territoire
CIAP	Comité interministériel d'audit des programmes
CIEEMG	Commission interministérielle d'étude des exportations de matériel de guerre
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CMU	Couverture maladie universelle

CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNC	Centre national de la cinématographie
CNDP	Centre national de documentation pédagogique
CNED	Centre national d'enseignement à distance
CNES	Centre national d'études spatiales
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COPERNIC	Programme chargé de mettre en place le système relatif au compte fiscal simplifié
CP	Crédits de paiement
CPER	Contrat de plan Etat-régions
CRC	Chambre régionale des comptes
CREPS	Centre d'éducation populaire et de sport
CSTB	Centre scientifique et technique du bâtiment
DAS	Délégation aux affaires stratégiques (ministère de la défense)
DCN	Direction des constructions navales
DCTP	Dotation de compensation de la taxe professionnelle
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS	Direction départementale de l'action sanitaire et sociale
DGA	Délégation générale pour l'armement du ministère de la défense
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la communication et de la répression des fraudes
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGER	Direction générale de l'enseignement et de la recherche
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGI	Direction générale des impôts
DGME	Direction de la modernisation de l'Etat
DGSE	Direction générale de la sécurité extérieure
DGTPE	Direction générale du Trésor et de la politique économique
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DICOD	Délégation à l'information et à la communication de la défense
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DPT	Document de politique transversale
DPU	Dotation de péréquation urbaine
DRAF	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
DRASS	Direction régionale de l'action sanitaire et sociale
DRAST	Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques
DRB	Direction de la réforme budgétaire
DRH	Directeur des ressources humaines
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

DRP	Décision relative aux ressources propres
DSPRS	Direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (ministère de la défense)
DSU	Dotation de solidarité urbaine
ECPAD	Etablissement de communication et de production audiovisuelle de la défense
EDF	Electricité de France
EGIDE	Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux
EMA	Etat-major des armées
ENIM	Etablissement national des invalides de la marine
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPST	Etablissement public à caractère scientifique et technique
ETP	Equivalent temps plein
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
FED	Fonds européen de développement
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricoles
FFIPSA	Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles
FMI	Fonds monétaire international
FNADT	Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire
FNDS	Fonds national pour le développement du sport
FOREC	Fonds pour la réduction des cotisations sociales
FSC	Fonds de stabilisation des changes
FSE	Fonds social européen
FSER	Fonds de soutien à l'expression radiophonique
HLM	Habitation à loyer modéré
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche
IFP	Institut français du pétrole
IGA	Inspection générale de l'administration (ministère de l'intérieur)
IGN	Institut géographique national
INDIA	Infocentre national de la dépense et des informations associées
INERIS	Institut national de l'environnement industriel et des risques
INPI	Institut national de la propriété industrielle
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INRETS	Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
INRIA	Institut national de recherche en informatique et automatique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IR	Impôt sur le revenu
IS	Impôt sur les sociétés
ISF	Impôt sur la fortune
IUFM	Institut universitaire de formation des maîtres
JAI	Justice et affaires intérieures
JAPD	Journée d'appel de préparation à la défense
JO	Journaux officiels
LCPC	Laboratoire central des ponts et chaussées

LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LPM	Loi de programmation militaire
M€	Million d'euros
MAE	Ministère des affaires étrangères
Md€	Milliard d'euros
MENESR	Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
MIAT	Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire
MILDT	Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie
MILOS	Mission interministérielle d'inspection du logement social
MIMGA	Mission interministérielle de modernisation de la gestion automobile
MINEFI	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
MIRES	Mission de recherche et d'enseignement supérieur
MJSVA	Ministère de la jeunesse, du sport et de la vie associative
OAT	Obligations assimilables du Trésor
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
ODE	Outil informatique de décompte des emplois
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
ONAC	Office national des anciens combattants
ONERA	Office national d'études et de recherche aérospatiale
ONF	Office national des forêts
ONISEP	Office national d'information sur les enseignements et les professions
ONU	Organisation des nations unies
OPEX	Opérations militaires extérieures
OST	Observatoire des sciences et des techniques
PAC	Politique agricole commune
PAP	Projet annuel de performance
PARE	Plan d'aide au retour à l'emploi
PASED	Projet d'action stratégique de l'Etat en département
PASER	Projet d'action stratégique de l'Etat en région
PBI	Programmation budgétaire initiale
PCRD	Programme-cadre de recherche et de développement
PEL	Plan d'épargne logement
PEP	Plan d'épargne populaire
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PIB	Produit intérieur brut
PITE	Programme <i>Interventions territoriales de l'Etat</i>
PLF	Projet de loi de finance
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit national brut
PPE	Prime pour l'emploi
PSLA	Prêt social location-accession
PSOP	Paiement sans ordonnancement préalable
RAP	Rapport annuel de performance
RBOP	Responsable de budget opérationnel de programme

RELF	Rapport sur l'exécution des lois de finances
RFF	Réseau ferré de France
RMI	Revenu minimum d'insertion
RNB	Revenu national brut
SDE	Services déconcentrés de l'Etat
SGDN	Services généraux de la défense nationale
SIRH	Systèmes d'information des ressources humaines
SMR	Stratégie ministérielle de réforme
SNCF	Société nationale des chemins de fer
TCE	Traité de Constitution européenne
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TP	Taxe professionnelle
TSCA	Taxe spéciale sur les conventions d'assurance
TUE	Traité sur l'Union européenne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UGAP	Union des groupements d'achats publics
Unédic	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
UO	Unité opérationnelle
ZFU	Zone franche urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible

Index

A

ACCF, 23, 24
ACOFA, 5, 213, 214, 336
ACOSS, 211, 261, 295
ADEME, 182, 184, 202
ADPF, 125
AED, 318
AEFE, 120, 121, 123, 125, 272
AFAA, 125
affaires étrangères, 318
AFITF, 218, 257, 286, 288, 289
AFPA, 272, 295
agriculture, 308, 317, 328
AIFE, 22, 65
AII, 179, 182, 184, 186, 189,
194, 201, 218
ALS, 201
ANAH, 36, 164, 166
ANPE, 58, 272, 295
ANR, 178, 179, 184, 186, 187,
188, 194, 201, 218
ANRU, 36, 163, 164, 166, 326
ANVAR, 179, 182, 272
API, 260
APL, 201

B

BCES, 174, 180, 183
BCRD, 141, 173, 180, 183
budget opérationnel de
programme (BOP), 124

C

CADES, 210, 242, 336
CBCM, 22, 24, 75, 355
CCMSA, 261, 295

CEA, 140, 141, 175, 191, 202,
272
CEE, 309
CEMA, 129, 130, 134, 136
CEMAGREF, 190
CGLLS, 36, 166
CHORUS, 22, 67, 75, 88, 97,
129, 137, 142, 335
CIACT, 31
CIADT, 31, 257, 287
CIAP, 39, 41, 59, 60, 86, 123,
128, 139
CIEEMG, 141
CIRAD, 190
CIRST, 193
CJCE, 310
CMU, 62
CNAMTS, 213, 336
CNASEA, 153, 154, 272, 295
CNC, 202, 203, 204
CNDP, 272
CNED, 272
CNES, 175, 177, 182, 184, 191,
201
CNRS, 190, 197, 272
Coface, 106, 216, 242
contrats de plan, 151, 152, 257,
260, 285, 287
contrats pluriannuels d'objectifs
et de moyens, 35, 36, 339
contrats pluriannuels de
performance, 34, 91
contrôle financier, 23, 24, 43,
44, 94, 95, 355
CPER, 257, 287, 288, 289
CRC, 347
CREPS, 272
CSTB, 272

D

DAS, 138, 140
DCN, 241
DCTP, 305
DDAF, 35
DDASS, 46
défense, 318
dépenses fiscales, 18, 29, 107,
149, 150, 155, 156, 157, 162,
163, 177, 178, 179, 202, 204,
297, 340
DFM, 308
DGA, 128, 129, 130, 131, 133,
134, 136, 137, 139, 140, 141
DGSE, 138, 139, 141
DGUIHC, 161, 163, 164, 167,
168
dialogue de gestion, 19, 35, 40,
43, 45, 47, 61, 71, 87, 94, 95,
114, 115, 154, 194, 199, 335,
350
DICOD, 144, 145, 146
DIV, 161, 163, 164, 165, 167,
168
DPSD, 138, 139
DPU, 308
DRAF, 35
DRASS, 46
DRAST, 182, 195
DRB, 21, 22, 49, 67, 74, 116,
127, 272
DRIRE, 48
DSPRS, 147, 148
DSR, 307
DSU, 305, 307

E

ECPAD, 146, 147
EDF, 241
EGIDE, 125
EMA, 130, 137, 140
EMC, 210

emploi, 325

ENIM, 272, 296
enseignement supérieur, 328
ENSICA, 140
ENSTA, 140
EPCI, 305, 306
EPLE, 174
EPST, 191, 193, 197

F

FED, 308, 317, 318, 323
FEDER, 247, 316
FEOGA, 213, 247, 315, 316,
319, 330
FFIPSA, 210, 211, 212, 336
FNADT, 287
FNDAE, 328
FNDS, 302
fongibilité, 23, 24, 48, 49, 50,
87, 94, 108, 114, 117, 118,
125, 126, 127, 129, 148, 150,
151, 156, 170, 196, 197, 254,
274, 275, 335
FOREC, 56, 261
FSE, 247, 316
FSER, 203
FSI, 39, 64

H

HLM, 164

I

IFOP, 316
 IFP, 272
 IGN, 272
 INCA, 64
 INDIA, 266, 267
 INERIS, 295
 INI, 147
 INPI, 272
 INRA, 190, 272
 INRETS, 272
 INRIA, 190
 INSEE, 91, 222
 INSERM, 190, 272
intérieur, 318
 IR, 223, 231, 232, 234, 235, 236
 IRSN, 181, 295
 IS, 223, 225, 231, 232, 234,
 235, 238, 245
 ISF, 227, 236, 237, 238
 ISI, 187
 IUFM, 193

J

JAI, 318, 319, 323
 JAPD, 145
justice, 315, 318

L

LCPC, 272
 LPM, 131, 132, 133, 134

M

MAE, 120, 124
 MENESR, 174, 176, 182, 184,
 187, 188, 189, 193, 194, 195,
 196, 198, 199, 201
 MIAT, 346, 347
 MILDT, 156, 158
 MILOS, 167
 MIMGA, 277
 ministère de l'*agriculture*, 35,
 36, 40, 41, 50, 61, 72, 151,

155, 195, 199, 291, 317, 319,
 323
 ministère de l'*emploi*, 160, 162,
 167, 296
 ministère de l'*enseignement*
supérieur, 50
 ministère de l'intérieur, 7, 35,
 41, 47, 113, 118, 120, 257,
 258, 260, 275, 279, 290, 319,
 345, 348, 357
 ministère de la *défense*, 33, 66,
 118, 129, 133, 134, 138, 144,
 145, 146, 147, 148, 254, 261,
 263, 275, 276, 279, 286, 290,
 291, 293, 297, 318, 319, 356,
 357
 ministère de la justice, 256, 342
 ministère de la *recherche*, 186,
 199, 325
 ministère du *travail*, 45, 325,
 326
 MIRES, 183, 190, 195, 196
 MJSVA, 169
 MSA, 267

O

OCDE, 30, 80, 81, 82
 ODE, 266, 267, 268
 OFPRA, 125, 272
 ONAC, 272
 ONERA, 140, 272
 ONF, 36, 153, 272
opérateurs, 20, 21, 27, 35, 38,
 39, 60, 61, 62, 63, 66, 121,
 123, 124, 140, 147, 153, 155,
 166, 172, 173, 174, 176, 179,
 184, 187, 189, 190, 191, 192,
 193, 195, 196, 197, 199, 201,
 241, 265, 270, 271, 272, 295,
 298, 325, 339, 353
 OPEX, 254, 256, 258, 342
 OST, 191

P

PAC, 152, 153
 PARE, 242, 243, 326, 338, 343
 PAS, 108
 PASED, 44, 47, 115
 PASER, 44, 47, 115
 PCRD, 186
 PEL, 108
 PEP, 242, 243
 PESC, 318
 PITE, 25, 47
 PLS, 107
 PPE, 224
 PREBAT, 184
 PREDIT, 182, 186
 projet annuel de performances,
 57, 97, 98, 101, 102, 105,
 107, 108, 111, 115, 119, 123,
 128, 133, 137, 148, 157, 165,
 166, 169, 171, 179, 187, 264,
 325
 PSLA, 108

R

rapport annuel de performances,
 179
recherche, 328
 responsable de programme, 18,
 37, 38, 39, 40, 41, 44, 47, 51,
 54, 64, 66, 76, 93, 95, 96,
 100, 105, 107, 126, 135, 142,
 153, 154, 183, 192, 195, 334,
 337, 341, 350
 RFF, 296
 RMI, 261, 329
 RNB, 311

S

**santé, famille, personnes
 handicapées et solidarité**,
 329
 secrétaire général, 9, 39, 41, 42,
 66, 87, 88, 93, 96, 97, 113,

117, 122, 140, 142, 148, 157,
 169, 334
 SGAR, 44
SGDN, 274
 SNCF, 296
 SUPAERO, 140

T

TACA, 241
 TCA, 227
 TCE, 309
 TIPP, 150, 223, 226, 227, 231,
 234, 238, 303, 304
 tourisme, 31, 101, 144, 161, 274
 TP, 302
 transports, 27, 31, 32, 38, 60,
 101, 119, 161, 182, 184, 185,
 186, 195, 247, 257, 285, 286,
 288, 289, 292, 296, 352, 355,
 357
travail, 325
 TSCA, 304
 TUE, 309, 318
 TVA, 157, 223, 224, 226, 229,
 231, 232, 233, 234, 238, 303,
 309, 310, 312, 313, 314

U

UE, 7, 308, 309, 310, 311, 312,
 313, 314, 315, 317
 UGAP, 277, 279
 Unédic, 62, 63, 242, 243, 295,
 326, 338, 343
 unités opérationnelles (UO), 18,
 42, 115, 116

V

valeur cible, 58, 93, 103, 111,
 158

Z

ZFU, 161, 307
 ZRR, 307
 ZUS, 161, 164, 165, 307