

Le budget de l'Etat

Dans ses rapports sur les résultats et la gestion budgétaire (RRGB) et sur les ouvertures et annulations de crédits opérées par voie réglementaire (décrets d'avance), la Cour a formulé des recommandations propres à favoriser notamment une amélioration des modalités de suivi de l'exécution du budget de l'Etat et de compte-rendu au Parlement sur la réalité des recettes et des dépenses.

Plusieurs recommandations ont commencé à être mises en œuvre

* * *

La Cour a recommandé la normalisation du cadre d'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat.

Le ministère chargé du budget a entrepris la mise au point d'un référentiel de comptabilité budgétaire, dont on peut attendre une clarification des règles applicables à l'exécution du budget de l'Etat.

La Cour a aussi recommandé une amélioration des outils de mesure appliqués à la gestion budgétaire.

L'adaptation en 2008 d'un nombre significatif d'indicateurs dans la plupart des ministères rend possible une meilleure appréhension de l'efficacité de la gestion publique.

Les objectifs (750) et les indicateurs (1 200) restent toutefois trop nombreux et ils ne sont pas encore utilisés comme de véritables outils de pilotage.

Certaines recommandations ont été partiellement appliquées

La Cour a recommandé qu'il soit mis fin aux insuffisances de crédits en LFI, dont il résulte en particulier d'importants reports de charges.

Si certaines améliorations peuvent être constatées, grâce à un calibrage plus satisfaisant de plusieurs dotations, la Cour a encore relevé en 2008 de nombreux cas de sous-estimations manifestes des crédits ouverts en loi de finances ; ce fut le cas notamment sur les missions défense, régimes sociaux et de retraites, Outre-mer, ville et logement, sécurité et agriculture.

Elle réitère sa recommandation, afin que soit préservé le caractère exceptionnel des ouvertures de crédits par voie réglementaire.

La Cour a recommandé que soit mise en place une démarche interministérielle d'évaluation des dépenses d'intervention.

Une avancée importante a été réalisée avec la décision de rattacher les dépenses fiscales aux programmes budgétaires. Mais l'administration demeure mal outillée pour apprécier l'adéquation des moyens aux objectifs visés, et pour évaluer l'efficacité des politiques publiques au regard des dépenses engagées pour les mettre en œuvre.

Le suivi analytique des dépenses de personnel et leur ventilation entre les actions auxquelles elles se rapportent doivent aussi être améliorés.

La Cour a recommandé un décompte des emplois élargi aux opérateurs.

Des progrès ont été enregistrés dans le décompte des emplois de l'Etat, grâce au recensement de tous les personnels rémunérés sur le titre 2, bien que certaines mises à disposition ne soient pas encore comptabilisées.

Par ailleurs, l'augmentation des effectifs des opérateurs, qui suivent leur propre stratégie en matière de personnel, n'est pas intégrée. Il en résulte, d'une part, un alourdissement du montant des subventions qui leur sont versées par l'Etat et, d'autre part, l'impossibilité pour les responsables de programme d'assurer la maîtrise des emplois. A compter de la LFI pour 2009, le plafond des autorisations d'emplois intégrera ceux des opérateurs de l'Etat.

La Cour a recommandé l'élargissement de la norme utilisée pour suivre l'évolution des dépenses de l'Etat.

L'assiette servant au calcul de la norme de dépenses a été élargie en 2008 aux prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne, ainsi qu'à une partie des nouvelles affectations de ressources à des opérateurs. Mais elle ne porte encore que sur 60 % environ des dépenses de l'Etat.

La norme doit prendre en compte toutes les dépenses qui ne se distinguent de celles imputées sur les dotations budgétaires ni par leur nature, ni par leur destination.

La Cour a recommandé une clarification du positionnement des responsables de programme.

Bien que le rôle des responsables de programme ait été précisé au moyen d'instructions ministérielles, leur positionnement demeure incertain.

Dès lors, les marges de manœuvre dont ils disposent pour piloter leurs programmes apparaissent limitées dans de nombreux ministères où l'organisation administrative ne coïncide qu'imparfaitement avec celle retenue pour la gestion budgétaire.

Plusieurs recommandations n'ont pas encore été suivies d'effet

La Cour a relevé un manque de clarté dans la présentation des comptes, qui est susceptible d'altérer la signification du résultat.

La distinction n'est pas encore faite de manière suffisamment affirmée entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie, celles-ci devant se limiter aux emprunts et aux dettes financières de l'Etat. De même, toutes les obligations juridiques qui incombent à l'Etat doivent être retracées dans les comptes budgétaires. La Cour a recommandé en particulier que soient ouvertes en loi de finances initiale les autorisations d'engagement correspondant à la réalité des engagements de l'Etat au 31 décembre de l'année écoulée.

L'opération d'apurement des dettes de l'Etat à l'égard de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) mise en œuvre en 2007, pour un montant de 5,1 Md€, a constitué une entorse majeure à ces principes.

La Cour a recommandé la mise en place de ratios économiques et financiers plus représentatifs.

Les ratios d'analyse financière ont vocation à apporter une information complémentaire de celles de la comptabilité nationale et de la comptabilité budgétaire. Ils doivent pour cela porter sur des agrégats simples à mesurer, aisément compréhensibles et à caractère permanent, permettant une analyse pluriannuelle de la situation financière de l'Etat.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Je retiens de la lecture de l'insertion de la Cour des comptes sur « le budget de l'État » une grande convergence de vues avec la Cour, ainsi que le montrent les suites concrètement données à un large nombre de ses recommandations. Pour certaines d'entre elles, les progrès s'inscrivent dans la durée et il convient d'en tenir compte dans l'appréciation qui est portée. Il en est ainsi, par exemple, de l'extension de la démarche d'évaluation, évoquée dans le rapport, peu à peu développée dans les rapports annuels de performances, ou de l'usage fait des objectifs et indicateurs de performance.

Je limiterai, dès lors, mon propos à quelques observations ponctuelles.

Le manque de clarté que déplore la Cour dans la présentation des comptes et, en particulier, des résultats budgétaire doit être définitivement levé avec le partage d'un référentiel de comptabilité budgétaire auquel travaillent la direction du budget, en lien avec la direction générale des finances publiques et des représentants de plusieurs ministères, et la Cour.

Ces travaux ont déjà abouti à un premier tome du référentiel, qui présente, au niveau des principes, les définitions et les règles de la comptabilité budgétaire. Il apporte, notamment, les précisions utiles sur la distinction entre les opérations budgétaires et opérations de trésorerie.

Dans le prolongement des travaux déjà réalisés, il est prévu de développer d'ici le printemps les règles de budgétisation et de gestion d'un point de vue plus opérationnel. Ceci donnera lieu à la publication d'un second tome, qui sera diffusé aux acteurs concernés.

Je me félicite que la Cour reconnaisse les améliorations d'ores et déjà été apportées à la qualité de la budgétisation des crédits en loi de finances initiale. Un effort significatif a été réalisé dès 2008, dans un cadre de surcroît contraint par l'adoption d'une norme de dépense beaucoup plus ambitieuse. L'effort se poursuit dans la loi de finances pour 2009, avec une remise à niveau de 1,1 Md€ des dotations pour lesquelles des besoins ont été régulièrement constatés en gestion par le passé, et, au-delà, dans la construction d'un budget pluriannuel 2009-2011, appuyée sur les travaux de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Je tiens à redire les réserves qu'appelle de ma part la proposition d'élargir la norme de dépense au-delà des adjonctions réalisées depuis la construction de la loi de finances 2008 (prélèvements sur recettes et nouvelles affectations de recettes), en particulier à certains remboursements et dégrèvements. Je renvoie pour plus de précision au détail des observations que j'ai portées à la connaissance de la Cour dans ma réponse au rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'année 2007.
