

L'évolution des pratiques budgétaires et le suivi de l'exécution

Dans ses rapports sur les résultats et la gestion budgétaire et sur les ouvertures et annulations de crédits opérées par voie réglementaire (décrets d'avance), la Cour avait formulé des recommandations tendant à l'amélioration des pratiques budgétaires et du suivi de l'exécution du budget de l'Etat.

1) Plusieurs recommandations ont commencé à être mises en œuvre

La Cour a recommandé que le cadre d'exécution du budget de l'Etat soit plus précisément défini.

Le ministère chargé du budget a publié un référentiel de comptabilité budgétaire, qui précise les règles applicables à l'exécution des dépenses et des recettes de l'Etat. La Cour relève encore dans les différents ministères une grande diversité de pratiques, par exemple au regard du suivi des autorisations d'engagement ou de la comptabilisation des reports de charges.

Pour cette raison, le référentiel doit, au minimum, être complété par un document explicatif, propre à mieux expliciter à l'intention des services gestionnaires les options qui découlent d'une stricte application de la loi organique et celles qui relèvent d'une simple interprétation (par exemple, le traitement actuellement réservé aux loyers budgétaires, c'est-à-dire les loyers fictifs versés par les administrations pour l'occupation de locaux appartenant à l'Etat, dont la Cour juge inappropriée la comptabilisation en recettes et en dépenses).

La Cour a recommandé que les rapports annuels de performances soient plus rapidement disponibles, pour qu'ils puissent être utilisés dans la préparation du budget de l'année suivante et pour que la Cour puisse les auditer avant le rapport qu'elle transmet au Parlement sur l'exécution du budget de l'année précédente.

Un premier progrès significatif a été réalisé en 2009 : les rapports annuels de performances (RAP) relatifs aux programmes que la Cour avait choisi d'examiner plus particulièrement lui ont été transmis le 6 avril, ce qui lui a permis de procéder à l'analyse par mission et par programme prévue par l'article 58-4° de la loi organique.

Un raccourcissement des délais de préparation des RAP devrait être maintenant obtenu pour l'ensemble des programmes.

La Cour a recommandé la suppression de la période complémentaire.

La période complémentaire, qui permet d'imputer sur un exercice certaines opérations budgétaires exécutées au début de l'année suivante, est source de confusion et de complexité, notamment en ce qui concerne le traitement des opérations dites « de fin d'exercice ». Sa durée a déjà été réduite et une nouvelle étape est prévue en 2010.

Dès lors, de surcroît, que sa persistance n'est pas compatible avec l'application comptable Chorus en cours de développement, sa suppression doit désormais être envisagée, seule demeurant une période de régularisation des écritures comptables.

La Cour a recommandé que les intérêts que l'Etat perçoit au titre des avances qu'il a consenties aux entreprises publiques dont il est actionnaire ne soient plus imputés sur le compte d'affectation spéciale des *Participations financières de l'Etat*.

Le projet de loi de finances pour 2010 considère désormais les intérêts, ainsi que la Cour le suggérait, comme des recettes non fiscales du budget général. Cela permet qu'ils soient désormais comptabilisés, dans les recettes de l'Etat, au même titre que les dividendes que celui-ci perçoit en rémunération de ses participations financières.

1 - Certaines recommandations ont été partiellement appliquées

a) Plusieurs de ces recommandations concernent la programmation budgétaire

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

Certaines améliorations se sont confirmées dans la période récente, grâce à un calibrage plus satisfaisant de plusieurs dotations, par exemple celles destinées au financement des opérations de maintien de la paix. Les crédits dédiés aux opérations militaires extérieures ont aussi commencé à être majorés dans les lois de finances pour 2008 et 2009, mais ces ajustements restent très en deçà des dépenses prévisibles, ce qui oblige à recourir chaque année à des ouvertures complémentaires par voie réglementaire.

L'analyse de l'exécution montre aussi que le budget initial a comporté des sous-estimations significatives et manifestes, souvent chroniques, sur plusieurs missions : *Agriculture, Défense, Santé, Solidarité, insertion et égalité des chances, Travail et emploi, Ville et logement*.

Dans la majorité des cas, les crédits ouverts ne permettaient pas de couvrir à la fois les arriérés de paiement cumulés et les dettes de l'année.

Le Gouvernement indique que certaines de ces insuffisances ont été corrigées dans le budget de 2010.

La Cour a recommandé que les dépenses exigibles de l'Etat soient payées et comptabilisées au cours de l'exercice.

Il a été remédié à certains des reports de charges constatés les années précédentes, soit que les crédits initiaux aient été mieux calibrés, soit que des ouvertures aient été opérées dans la loi de finances rectificative (*Travail et emploi ; Ville et logement*).

Toutefois, d'importants reports de charges continuent d'être opérés en fin d'année sur l'exercice suivant (de l'ordre de 2 Md€ fin 2009 pour des sommes dues au titre de 2009 et exigibles à la fin de cet exercice), en raison, d'une part, d'insuffisances de crédits liées, le plus souvent, à une programmation budgétaire manifestement inappropriée et, d'autre part, de choix en gestion qui conduisent à

payer avec retard certaines charges exigibles (par exemple sur les missions *Agriculture, Défense et Engagements financiers de l'Etat*).

La Cour a recommandé que les dettes de l'Etat au titre d'exercices antérieurs soient apurées.

Le projet de loi de finances rectificative de fin d'année 2009 a ouvert des crédits à hauteur de 3,2 Md€ pour apurer des dettes accumulées au cours des exercices antérieurs à l'égard des organismes de sécurité sociale. Cette mesure, rendue possible par l'allègement de la charge de la dette financière de l'Etat induite par le niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt, apporte une solution partielle à un problème qui avait pris une ampleur croissante les années précédentes.

Cependant, elle laisse impayée une dette de 1,1 Md€ dont 0,9 Md€ au titre d'exercices antérieurs, et elle n'empêchera pas la constitution de nouveaux impayés, les insuffisances de crédits n'ayant été que partiellement corrigées.

b) D'autres recommandations se rapportent au périmètre sur lequel est opéré le suivi de l'exécution budgétaire

La Cour a recommandé l'aménagement de la norme utilisée pour limiter l'évolution des dépenses de l'Etat afin que son champ corresponde mieux à celui des dépenses réelles de l'Etat.

Sont désormais pris en compte, depuis 2008, les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales et une partie des ressources nouvellement affectées à des opérateurs.

Toutefois, pour couvrir toutes les dépenses qui ne se distinguent pas significativement de celles imputées sur crédits budgétaires, la norme devrait aussi porter sur certaines opérations des comptes spéciaux, sur plusieurs taxes affectées aujourd'hui non comptabilisées et sur certains remboursements et dégrèvements. A l'inverse, les loyers budgétaires et les prélèvements en faveur de l'Union européenne ne devraient pas y être intégrés.

Si son périmètre doit être ajusté avec discernement, en raison notamment des difficultés pratiques mises en avant par le Gouvernement (disponibilité et précision des chiffrages, prévisibilité et homogénéité des données), la norme de dépenses demeure néanmoins perfectible.

La Cour a recommandé que le suivi des interventions de l'Etat intègre les dépenses fiscales.

Un état des nouvelles dépenses fiscales² figure désormais en annexe à la loi de finances de l'année et le chiffrage des dépenses fiscales a continué de progresser. Cependant, d'une part, il demeure imparfait et, d'autre part, l'efficacité et l'efficience des dépenses fiscales sont encore très mal évaluées, alors même que leur montant dépasse souvent celui des dotations budgétaires.

La Cour a recommandé un suivi adapté des dépenses des opérateurs, notamment de leurs effectifs.

Les effectifs des opérateurs de l'Etat doivent désormais, depuis le projet de loi pour 2009, faire l'objet d'une information en annexe au projet de loi de finances. Or les données disponibles sont encore incomplètes. Surtout, les mesures prises pour maîtriser l'évolution du nombre des agents de la fonction publique de l'Etat ne leur étaient jusqu'à présent pas applicables.

L'application aux opérateurs de l'Etat, annoncée en décembre 2009, du principe de non remplacement d'un agent sur deux partant à la retraite devrait constituer, à cet égard, dans les prochaines années, une mesure significative.

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

La Cour a recommandé certains ajustements dans la présentation des comptes, afin d'améliorer la signification du résultat.

Plusieurs lacunes n'ont pas encore été corrigées. La distinction n'est pas encore faite de manière suffisamment claire entre les opérations budgétaires et les opérations de trésorerie, celles-ci devant se limiter aux emprunts et aux dettes financières de l'Etat.

Par ailleurs, une partie significative des dettes exigibles de l'Etat, c'est-à-dire correspondant à des obligations juridiques et qui doivent être payées au cours de l'exercice, non seulement ne font pas l'objet d'ouvertures de crédits de paiement en loi de finances

2) cf 1^{ère} partie du présent rapport (« Finances publiques : au-delà de la crise, l'aggravation du déficit structurel » page 1 et suiv.

initiale ou rectificative, mais encore ne donnent pas même lieu à l'ouverture d'autorisations d'engagement.

La Cour a recommandé un ajustement du traitement réservé aux comptes spéciaux et aux budgets annexes.

L'articulation entre missions du budget général et missions faisant l'objet d'un compte spécial ou d'un budget annexe doit être améliorée. Les comptes spéciaux devraient être rattachés aux missions du budget général lorsque leurs financements concourent à la mise en œuvre d'une politique publique ou s'appliquent à des dépenses dont la nature ne se différencie pas de celles couvertes au moyen de crédits budgétaires.

La Cour a recommandé qu'il soit mis fin à certaines pratiques contraires aux principes énoncés par la loi organique relative aux lois de finances.

Plusieurs anomalies subsistent dans la programmation et l'exécution budgétaires, qui posent des problèmes de régularité et peuvent affecter la sincérité de certaines dotations.

Au vu des constats de la Cour sur les exercices 2008 et 2009, l'amélioration doit porter, outre la fin des sous-budgétisations récurrentes et du report sur l'exercice suivant de charges pourtant exigibles évoqués ci-dessus, sur plusieurs points : les financements hors budget ; la compensation de recettes et de dépenses ; des imputations inadéquates ; l'utilisation inappropriée de comptes spéciaux à la place d'imputations sur le budget général de l'Etat ; le recours parfois injustifié au dispositif dérogatoire du décret d'avance.

Le retard pris pour traduire dans les faits plusieurs des principales recommandations formulées par la Cour témoigne, à tout le moins, des contraintes auxquelles se heurte encore la mise en œuvre de certaines des innovations importantes de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. La plupart d'entre elles, pourtant, ne posent pas de difficulté technique et devraient être satisfaites rapidement.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

J'ai pris connaissance de votre insertion sur « l'évolution des pratiques budgétaires et le suivi de l'exécution », destinée à figurer dans le prochain rapport public annuel de la Cour des Comptes.

Je note tout d'abord avec satisfaction l'appréciation positive portée sur les progrès réalisés. En dépit d'un contexte économique dégradé qui a durci les conditions de l'exécution 2009, mon ministère a en effet poursuivi ses efforts pour améliorer les pratiques en matière de gestion et de suivi de l'exécution du budget de l'État. Vous soulignez notamment la réduction importante de la période complémentaire qui disparaîtra au fur et à mesure du déploiement du système d'information Chorus, la mise à disposition plus rapide des rapports annuels de performances, un meilleur calibrage des dotations budgétaires limitant les reports de charges d'un exercice sur l'autre ou encore l'apurement massif des dettes de l'Etat à l'égard des organismes sociaux.

Je souhaite en revanche apporter plusieurs éléments de réponse sur certaines remarques de l'insertion de la Cour soulignant la persistance de pratiques contraires aux principes de la LOLF, remarques qui me semblent dans une large mesure injustifiées.

S'agissant tout d'abord des sous-budgétisations, vous soulignez certes des améliorations mais vous concluez sur leur caractère insuffisant. Je tiens à rappeler que l'effort réalisé dès la budgétisation 2009 à hauteur de 1,1Md€ (notamment sur les opérations de maintien de la paix (40 M€), les OPEX (50 M€), les exonérations de charges sociales outre-mer (220 M€), le régime de retraite du personnel de la RATP (120 M€), l'AME (80 M€) et l'hébergement d'urgence (140 M€) n'a rien d'anodin dans un contexte budgétaire contraint par le nécessaire respect de la norme de progression des dépenses de l'Etat.

Le recensement des missions insuffisamment dotées effectué dans l'insertion me semble par conséquent inexact dans la mesure où une partie des crédits consommés en exécution 2009 sur cinq des six missions citées correspond en fait à des ouvertures supplémentaires visant à apurer des dettes anciennes auprès de la sécurité sociale ou à couvrir des besoins apparus en gestion 2009, au vu en particulier de l'impact de la crise sur certains dispositifs de guichet. Pour le cas particulier du ministère de la défense, la forte réduction du report de charges du ministère hérité des gestions précédentes aurait mérité d'être davantage mise en avant.

Je rappelle enfin qu'en loi de finances initiale 2010, l'effort pour une meilleure budgétisation a été poursuivi, toujours dans un contexte contraint : un ajustement à la hausse de diverses dotations a été réalisé, notamment au profit du fonds européen de développement (+ 70 M€), de la compensation des exonérations de charges à la sécurité sociale (145 M€) et des dispositifs d'aide aux handicapés (423 M€) et au logement (+ 424 M€).

S'agissant du périmètre de la norme de dépense, je ne peux pas souscrire à la préconisation de la Cour selon laquelle il conviendrait d'exclure l'intégralité du prélèvement sur recettes (PSR) au profit de l'Union européenne (UE) de la norme de dépense et d'étendre en revanche son périmètre aux comptes spéciaux dotés de crédits (comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers), à certaines taxes affectées et à certains remboursements et dégrèvements.

En PLF 2010, et conformément aux souhaits de la Cour, nous avons exclu la partie relative aux ressources propres traditionnelles du PSR au profit de l'Union Européenne. D'autres aménagements de la norme de dépense ne me semblent pas nécessaires. En effet, ils ne répondent pas de manière certaine aux critères indispensables de disponibilité et de précision des chiffrages, de prévisibilité et d'homogénéité des données utilisées. Ils pourraient donc nuire à l'efficacité de la norme en tant qu'outil de pilotage des dépenses, tant au stade de la budgétisation qu'à celui de l'exécution. Je suis toujours disposé, comme je l'indiquais dans mon courrier du 28 mai dernier, à ce que le dialogue se poursuive entre nous sur ce sujet, et j'espère vous convaincre sur ce point capital pour la crédibilité de la norme de dépense de l'Etat, qui est conditionnée par son caractère pilotable et mesurable.

Je regrette par ailleurs que les progrès réalisés en matière de suivi et de maîtrise des effectifs de l'Etat et de ses opérateurs ne soient pas soulignés. Dans votre projet d'insertion, vous ne mentionnez en effet que la qualité encore perfectible des données relatives aux effectifs des opérateurs de l'Etat, que le Gouvernement fournit depuis le PLF 2009 en annexe au projet de loi de finances. Ce document, déjà utile, permettra à l'avenir de mieux suivre la déclinaison aux opérateurs de l'Etat du principe de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, dans les conditions prévues par la deuxième étape de la Révision Générale des Politiques Publiques. Ce chantier des opérateurs revêt pour moi une importance particulière, comme je l'ai montré en réunissant à Bercy, pour la première fois, l'ensemble des dirigeants des opérateurs de l'Etat le 3 décembre dernier.

La Cour estime également que le suivi des dépenses fiscales demeure incomplet ; il me semble au contraire que le Gouvernement a, en la matière, amplement démontré sa volonté de transparence de l'information fournie au Parlement et au grand public. L'annexe dépenses fiscales depuis le projet de loi de finances 2009 (Voies et moyens, tome II) a ainsi significativement amélioré la quantité et la précision des informations disponibles sur les dépenses fiscales. Ces innovations ont été rendues possibles grâce à une amélioration constante de l'évaluation du coût des dépenses fiscales au cours des dix dernières années. A titre d'illustration, 91% des dépenses fiscales présentées en PLF 2010 sont désormais chiffrées, contre seulement 56% à l'occasion du PLF de l'année 2000. De même, la qualité du chiffrage s'est sensiblement améliorée : en PLF 2006, seulement 17% des chiffrages étaient considérés comme « très bons », ce ratio atteint désormais 27% à l'occasion du PLF 2010.

Je suis pleinement conscient que les progrès réalisés dans l'évaluation du coût des dépenses fiscales se doivent d'être prolongés par une démarche visant à mesurer l'efficacité de ce type de dispositif. Nous nous sommes engagés dans cette voie à l'occasion du projet de la loi de règlement pour 2007 qui conduit progressivement à étudier 15 dépenses fiscales « à fort enjeux ». Une démarche d'évaluation systématique des dépenses fiscales a été institutionnalisée à l'occasion de la loi de programmation des finances publiques qui impose désormais une évaluation systématique du coût et de l'efficacité de toute nouvelle dépense fiscale dans les trois ans suivant leur création mais aussi une évaluation du « stock » de dépenses fiscales existantes avant le 30 juin 2011. Cette innovation institutionnelle majeure, dont l'ambition nécessite une refonte totale de la démarche d'évaluation des dépenses fiscales a conduit le Gouvernement à missionner l'Inspection générale des finances pour travailler sur ce sujet.

S'agissant de vos préconisations relatives à la présentation des comptes, notamment l'ouverture et la consommation d'autorisations d'engagement et/ou de crédits de paiement supplémentaires au titre des dettes exigibles de l'Etat, je tiens à souligner que le phénomène observé par la Cour s'est fortement réduit lors de la gestion 2009, grâce à l'apurement de 2 Mds€ de dette de l'Etat envers la Sécurité sociale et à la baisse notable du report de charges au titre du ministère de la défense.

Enfin je tiens à souligner que l'aboutissement en janvier 2009 des travaux réalisés par mes services, en associations avec la Cour, pour la production et la diffusion du référentiel de comptabilité budgétaire constitue un véritable progrès dans la mesure où, s'adressant aux acteurs de la dépense, il rassemble l'ensemble des notions qui régissent et

structurent la comptabilité budgétaire. Mes services poursuivent d'ailleurs ces travaux en vue d'élaborer un manuel opérationnel qui complètera ce référentiel. Ce manuel, qui capitalisera sur les travaux de description des processus de gestion en régime LOLF, constituera un corpus homogène et partagé par l'ensemble des acteurs de la dépense des règles de budgétisation, de gestion budgétaire et de tenue des éléments de la comptabilité budgétaire. La première version de ce manuel traite des principaux thèmes de la comptabilité budgétaire sur le périmètre budgétaire de l'Etat. Dans ses versions ultérieures, il a vocation à étendre son périmètre à celui des comptes spéciaux et des budgets annexes, et à traiter des domaines plus étendus, comme celui des recettes fiscales.

En conclusion, malgré des conditions difficiles, le Gouvernement n'en a pas moins poursuivi ses efforts de renforcement des règles de gouvernance financière de l'Etat, préalable essentiel au redressement de nos comptes publics. Tout en favorisant l'exécution du plan de relance de l'économie, il est parvenu pour les autres dépenses à respecter le plafond fixé par le Parlement et à réaliser dans le même temps un effort sans précédent d'apurement des dettes de l'Etat à l'égard des organismes sociaux, qui seront réduites fin 2009 à moins d'1 Md€.