



Inspection générale des finances
N° 2007-M-005-02

RAPPORT

sur

la gestion pluriannuelle des finances publiques

Établi par

Arnaud LE FOLL
Inspecteur des finances

Charlotte REBOUL
Inspectrice des finances

Amélie VERDIER
Inspectrice des finances

Sous la supervision de
Henri GUILLAUME
Inspecteur général des finances

- AVRIL 2007 -

SYNTHESE

Dans le cadre des travaux du conseil d'orientation des finances publiques (COFIPU), l'inspection générale des finances a étudié comment renforcer la gestion pluriannuelle de l'ensemble des finances publiques (État et ses satellites, collectivités territoriales, administrations sociales).

1. Les éléments actuels de programmation pluriannuelle ne sont pas satisfaisants : ils sont toujours déconnectés de la procédure budgétaire et sont soit très généraux, soit sectoriels et reposent le plus souvent sur une augmentation des moyens ; la gestion d'ensemble des finances publiques est donc en pratique annuelle, voire infra-annuelle.

1.1. La programmation pluriannuelle des finances publiques, élaborée chaque année depuis 1998 pour les quatre ans à venir, dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance européen, n'a jusqu'ici jamais été respectée. Cette dérive s'explique avant tout par le dérapage des dépenses ; le respect de la cible de solde en 2005 est dû pour une large part à des motifs conjoncturels¹.

Cette programmation souffre en effet de deux défauts majeurs :

- elle est réalisée dans la seule perspective du programme de stabilité et n'a pas de lien direct avec la procédure budgétaire annuelle ;
- elle ne s'appuie pas sur des cibles opérationnelles permettant de maîtriser effectivement les finances publiques.

L'outil le plus efficace aujourd'hui est la norme de dépense que se donne le gouvernement, qui préside effectivement à l'élaboration du projet de loi de finances. Mais celle-ci ne porte que sur une partie des charges du seul État, est énoncée de manière très générale sans identifier les économies structurelles à réaliser et doit être redéfinie chaque année, même si elle tend en pratique à devenir pluriannuelle (norme de croissance des dépenses dite « zéro volume », soit l'inflation).

1.2. Il existe par ailleurs des programmations pluriannuelles sectorielles, généralement axées sur une augmentation des moyens, qui rigidifient considérablement la dépense.

Les lois de programmation couvrent 20% du budget et prévoient des augmentations de moyens très supérieures à la norme de dépense, sans préciser comment les financer. Le contrat de croissance et de solidarité, renouvelé chaque année, prévoit également une augmentation des concours de l'État aux collectivités territoriales supérieure à la norme de dépense.

Les décisions relatives aux mesures générales en matière de rémunération sont parfois prises sur une base pluriannuelle et, dans tous les cas, en dehors de la procédure budgétaire, nécessitant un financement au moins partiel en gestion.

Face à ces hausses substantielles de moyens, les contrats conclus avec des administrations visent une maîtrise de la dépense, mais ne couvrent que 7% des crédits hors charge de la dette.

1.3. Ainsi la gestion des finances publiques est avant tout réalisée sur une base annuelle (« bouclage » du budget, avec des mesures d'ajustements en dépenses et en recettes) voire infra-annuelle (mouvement de crédits en gestion pour compenser les sous-budgétisations et assurer le respect de la norme de dépense). Les autorisations d'engagement, outil de programmation pluriannuelle des besoins, ne font pas encore l'objet d'une budgétisation et d'une exécution rigoureuses. Plus largement, le pilotage des finances publiques reste court-termiste et les travaux des services sont orientés vers la budgétisation, plus que sur l'analyse de l'exécution. Il n'existe ainsi pas de scénario tendanciel d'évolution des dépenses partagé entre la direction du budget et les ministères.

¹ Soulte des industries électriques et gazières, élasticité des recettes à la croissance plus forte que prévu notamment.

2. Définir une stratégie pluriannuelle de finances publiques sur la durée de la législature et programmer les dépenses de l'État sur trois ans pour permettre un pilotage effectif des finances publiques, mais également augmenter la visibilité des gestionnaires.

2.1. L'examen des pratiques des trois pays de l'Union européenne les plus avancés en ce domaine conduit à identifier les avantages de la pluriannualité et les conditions de réussite.

Les programmations retenues, qui visent à donner de la visibilité aux acteurs publics et à dédramatiser la procédure budgétaire, ont permis de respecter les cibles de moyen terme, fixées au plan interne (les programmes de stabilité ou de convergence ne faisant que reprendre ces cibles).

Une condition essentielle de réussite est que les règles pluriannuelles font l'objet d'un soutien politique important. Une hiérarchisation des objectifs est également nécessaire : la priorité va à la maîtrise des finances publiques et au respect strict de plafonds de dépense (Suède, Pays-Bas), ou à la visibilité donnée aux gestionnaires (Royaume-Uni).

2.2. La mission propose d'arrêter dès 2007 une stratégie de finances publiques réaliste, fixée sur la durée de la législature, reposant sur des hypothèses prudentes.

Dans le cas français, la priorité donnée à la maîtrise des finances publiques implique une approche descendante : fixation initiale des objectifs, puis déclinaison sous contrainte en fonction de la dynamique de chaque dépense. Des cibles de résultats déterminées au plan national, mesurées à travers le ratio d'endettement et le solde structurel des finances publiques, devraient être fixées à l'horizon de la législature, soit en 2011 pour pouvoir être observées en 2012. Ceci impose, d'une part, de définir le rythme de l'effort structurel à réaliser chaque année pour éviter de reporter les efforts en fin de période, d'autre part, de définir des objectifs pour chaque catégorie d'acteurs publics.

Pour assurer le respect de la programmation et se ménager des marges de manœuvre en cas de « bonnes surprises », la mission propose de retenir des hypothèses moyennes sur la période prudentes en matière de croissance, d'inflation et d'élasticité des recettes fiscales à la croissance.

2.3. Pour l'État, il est proposé de définir une trajectoire de recettes et des plafonds pluriannuels de dépense, sur un périmètre élargi par rapport à la norme actuelle.

La définition d'une trajectoire de recettes vise à éviter les « fuites » liées à l'existence de la norme de dépense : la stratégie doit définir *ex ante* quel est le niveau annuel de recettes attendu, en précisant le cas échéant les mesures fiscales envisagées. Des règles de comportement sur l'affectation des surplus et sur les mesures et dépenses fiscales nouvelles devraient également être définies.

En dépenses, la mission propose que la norme d'évolution soit fixée sur la législature et se traduise par la fixation de plafonds de crédits de paiement en termes nominaux, sur un périmètre élargi, incluant notamment les prélèvements sur recettes, les taxes nouvellement affectées à d'autres acteurs publics et la variation de la dette à la sécurité sociale.

2.4. La programmation détaillée des dépenses de l'État pourrait se faire au niveau de la mission, sur trois ans, à partir de la définition par le gouvernement de ses priorités budgétaires et dans l'idéal après une revue de programmes.

Pour sortir du paradoxe actuel, qui donne la plus grande visibilité à ceux qui bénéficient de moyens supplémentaires et non à ceux qui doivent réduire la dépense, est proposée une programmation détaillée sur trois ans, sur des périmètres stabilisés, à partir d'une analyse menée conjointement par la direction du budget et les ministères gestionnaires entre le PLF 2007 et le DOB 2008. Cette programmation aurait de meilleures chances de réussite si elle était précédée d'une revue de programmes² portant sur les dépenses et les recettes.

² Examen systématique des dépenses et mesures fiscales questionnant leur efficacité et les modes d'intervention publics.

Le choix de la mission comme unité de programmation permettrait d'assurer la continuité avec la procédure budgétaire ; cela suppose de désigner des responsables de mission, aux plans politique et administratif, qui n'existent pas aujourd'hui. Les plafonds de crédits par mission incluraient un plafond de masse salariale et, si possible, les contributions aux comptes d'affectation spéciale « pensions », avec la fixation en début de période des taux de contribution annuels.

Le respect de la programmation serait assuré par l'existence d'une réserve de budgétisation, réservée en priorité aux ajustements liés aux événements non prévisibles (par exemple : ajustement de la charge de la dette).

2.5. Deux éléments de gestion pluriannuelle jugés essentiels par la mission peuvent être mis en œuvre indépendamment des autres préconisations du rapport :

- le cadrage des déterminants de la masse salariale et la programmation des mesures générales, en faisant primer le cadrage budgétaire sur les négociations salariales ;
- l'étude de l'évolution tendancielle de la dépense détaillée par année sur au moins trois ans, afin d'identifier en amont les besoins et les causes éventuelles de dérapages.

SOMMAIRE

I. LA PLURIANNUALITÉ EST UN ÉLÉMENT-CLÉ POUR LA MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES ET L'AMÉLIORATION DE LA GESTION PUBLIQUE.....	2
A. LES EXEMPLES ÉTRANGERS ILLUSTRENT LES VERTUS D'UNE GESTION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES	2
1. <i>Le choix de la pluriannualité vise à donner de la visibilité et à dédramatiser la procédure budgétaire.....</i>	2
2. <i>Les trois pays étudiés respectent la programmation qu'ils se donnent</i>	2
3. <i>Les conditions de réussite sont à la fois politiques et techniques.....</i>	3
B. AIDER À LA MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES EN PLANIFIANT LES EFFORTS.....	5
1. <i>La maîtrise des finances publiques ne peut se réaliser que sur plusieurs années</i>	6
2. <i>La gestion pluriannuelle suppose une meilleure connaissance de la dynamique de la dépense.....</i>	9
C. AUGMENTER LA VISIBILITÉ DES CHOIX BUDGÉTAIRES ET DONNER UN CADRE DE GESTION STABLE, EN ALLÉGEANT LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE	10
1. <i>Augmenter la visibilité des choix budgétaires en prenant acte du fait que la dépense se gère de manière pluriannuelle.....</i>	10
2. <i>Donner un cadre de gestion stable pour alléger la procédure budgétaire annuelle et enrichir le travail d'analyse de la dépense</i>	13
3. <i>Donner du temps pour faire des réformes et intéresser les gestionnaires.....</i>	13
II. LA CIBLE : UNE STRATÉGIE DE FINANCES PUBLIQUES SUR LA DURÉE DE LA LÉGISLATURE ET UNE PROGRAMMATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT AU NIVEAU DE LA MISSION.....	15
A. UNE STRATÉGIE DE FINANCES PUBLIQUES SUR LA DURÉE DE LÉGISLATURE ET DES OBJECTIFS OPÉRATIONNELS POUR CHAQUE ADMINISTRATION PUBLIQUE	15
1. <i>La cible pour 2011 : un niveau d'endettement et de solde structurel pour les administrations publiques</i>	16
2. <i>Des objectifs opérationnels pour chaque catégorie d'acteurs.....</i>	16
3. <i>Pour l'État, une trajectoire de recettes et des plafonds pluriannuels nominaux de dépense en crédits de paiement, exprimés en comptabilité budgétaire.....</i>	17
B. UNE PROGRAMMATION DE L'ENSEMBLE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT AU NIVEAU DE LA MISSION	19
1. <i>Si deux modèles sont possibles pour la programmation des dépenses, la situation des finances publiques plaide plutôt à la définition d'un plafond global de dépenses.....</i>	19
2. <i>Programmer les dépenses au niveau de la mission permettra d'afficher des priorités politiques et de faciliter le lien avec la loi de finances, mais ne pourra faire abstraction de la gestion ministérielle de la masse salariale.....</i>	20
3. <i>La programmation devra s'accompagner d'une stratégie fixant les schémas d'emplois et l'évolution de la masse salariale.....</i>	22

III. LA MÉTHODE POUR UNE STRATÉGIE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES..... 23

- A. SE DONNER DES OBJECTIFS ET DES HYPOTHÈSES RÉALISTES POUR FAIRE APPARAÎTRE DES MARGES DE MANŒUVRE..... 23
 - 1. Définir les objectifs d'endettement et de solde structurel à partir d'hypothèses réalistes .. 23
 - 2. Gérer les « bonnes surprises »..... 24
- B. FIXER LA STRATÉGIE DANS UNE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES OU PAR UN ENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT LORS DE L'EXAMEN DE LA PLUS PROCHAINE LOI DE FINANCES 24
 - 1. La stratégie des finances publiques nécessite une décision collégiale du gouvernement, donnant un « mandat » au ministre des finances 24
 - 2. La stratégie peut être fixée dans une loi de programmation ou dans un engagement politique du gouvernement, en fonction des objectifs poursuivis..... 25
- C. PILOTER PAR ACTEUR MAIS RAISONNER TOUTES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES..... 25
 - 1. Favoriser le raisonnement toutes APU pour la définition des objectifs et le contrôle de leur respect 25
 - 2. La fixation détaillée des objectifs des administrations locales..... 26

IV. LA MÉTHODE POUR UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT 27

- A. ADOPTER LE RÉFLEXE PLURIANNUEL..... 27
 - 1. Réaliser des projections pluriannuelles de la dépense, en particulier pour les dépenses difficilement pilotables à court terme..... 27
 - 2. Améliorer la connaissance des échéanciers de crédits de paiement en développant le raisonnement en autorisations d'engagement..... 27
 - 3. Réaliser un cadrage pluriannuel des déterminants de la masse salariale et programmer les mesures générales et le taux de contribution des pensions 28
 - 4. Contrôler le respect de la trajectoire de recettes et limiter plus strictement les dépenses fiscales..... 29
- B. PROGRAMMER LES DÉPENSES DE L'ÉTAT SUR DES PÉRIMÈTRES STABILISÉS POUR TROIS ANS 29
 - 1. Stabiliser les périmètres de budgétisation 29
 - 2. Conduire une revue de programmes portant sur les dépenses et les recettes..... 31
 - 3. Réaliser une programmation sur trois ans, révisable au bout de deux ans..... 31
 - 4. Réaliser une « PMT partagée » entre le ministère des finances et les ministères 31
 - 5. Traiter le cas des missions interministérielles en désignant un ministre et une administration chef de file..... 32
 - 6. Se donner une réserve de programmation, croissante sur la période et des règles d'adaptation des plafonds 33
 - 7. Inciter à une déclinaison des plafonds au niveau des programmes pour donner une visibilité réelle aux gestionnaires..... 33
- C. FAIRE ÉVOLUER LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE ANNUELLE ET LES PROGRAMMATIONS SECTORIELLES 34
 - 1. Limiter la procédure budgétaire annuelle à la répartition des plafonds par programme, à la définition des mesures de recettes et à l'analyse de la performance 34
 - 2. Limiter le pilotage de l'exécution 34
 - 3. Intégrer les lois de programmations sectorielles à la programmation pluriannuelle d'ensemble..... 35

INTRODUCTION

Dans le cadre des travaux du conseil d'orientation des finances publiques, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État ont demandé à l'inspection générale des finances de formuler des propositions en vue de renforcer la gestion pluriannuelle des finances publiques (État et autres administrations publiques). Les travaux de la mission ont débuté mi-janvier.

Cette mission fait suite au dernier rapport des parlementaires Alain Lambert et Didier Migaud sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)³, qui propose « *d'oser la pluriannualité* ». La LOLF a, à la fois, renforcé l'annualité de l'autorisation budgétaire⁴, en plafonnant les reports de crédits et promu des outils pluriannuels nouveaux pour éclairer les choix budgétaires⁵. La pluriannualité permettrait ainsi de parachever la logique de la réforme, en responsabilisant les gestionnaires sur une période plus longue que la seule année budgétaire.

La lettre de mission demandait ainsi des propositions pour :

- « *faire du programme de stabilité le socle d'une programmation pluriannuelle partagée, et se donner une programmation interne couvrant l'ensemble des finances publiques ;*
- « *renforcer la dimension pluriannuelle de la norme d'évolution des dépenses de l'État (...) en réfléchissant à la possibilité de décliner cette nouvelle norme par missions et programmes, en prenant en compte la diversité des dépenses concernées.*

Il était également demandé d'examiner comment articuler pluriannualité et annualité budgétaire.

Pour ce faire, la mission s'est appuyée sur les services du ministère des finances (direction du budget et direction générale du Trésor et de la politique économique, à titre principal), mais également sur les autres ministères : après un premier échange avec les secrétaires généraux et directeurs des affaires financières de quelques-uns d'entre eux, l'appréhension des contraintes des gestionnaires a été complétée par un questionnaire, adressé aux quinze départements ministériels. La mission remercie l'ensemble de ses interlocuteurs pour la qualité des réponses apportées.

Elle a également nourri sa réflexion des modèles de programmation pluriannuelle existant au sein de l'Union européenne, grâce à des échanges avec la Commission (direction générale ECFIN) et surtout à partir de l'étude détaillée de trois exemples : Royaume-Uni, Pays-Bas et Suède.

Les conclusions de ces études sont présentées dans trois annexes du rapport. Trois autres annexes étudient de manière détaillée les modalités de programmation de la masse salariale et des dépenses de pension et la budgétisation des autorisations d'engagement. Deux annexes examinent la programmation des finances publiques et celle des dépenses de l'État.

La première partie du rapport expose en quoi la pluriannualité est un élément-clé pour la maîtrise des finances publiques et l'amélioration de la gestion publique, à partir des exemples étrangers étudiés. La deuxième partie définit les deux piliers de la gestion pluriannuelle proposée : une stratégie des finances publiques couvrant la législature et la programmation des dépenses de l'État sur trois ans, complétée par une trajectoire en recettes. La troisième et la quatrième partie sont consacrées à la description de la méthode proposée pour atteindre chacun de ces deux objectifs.

³ « À l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme », octobre 2006.

⁴ Le principe d'annualité, qui impose un vote annuel du Parlement sur les ressources et les charges de l'État, a d'ailleurs valeur constitutionnelle. Voir la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 2001 sur la LOLF (16^{ème} considérant).

⁵ En rendant notamment obligatoire, en annexe au projet de loi de finances, la programmation pluriannuelle servant de fondement au programme de stabilité, élaboré conformément aux engagements européens de la France et en dédoublant l'autorisation budgétaire en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

I. LA PLURIANNUALITÉ EST UN ÉLÉMENT-CLÉ POUR LA MAÎTRISE DES FINANCES PUBLIQUES ET L'AMÉLIORATION DE LA GESTION PUBLIQUE

Une gestion pluriannuelle des finances publiques vise deux objectifs :

- une meilleure maîtrise des finances publiques, dans la mesure où celle-ci est plus facilement atteinte par une programmation d'ensemble, plutôt que par une succession de décisions annuelles ;
- une amélioration de la gestion publique, par la plus grande visibilité donnée aux gestionnaires sur leurs moyens.

Il convient cependant de souligner d'emblée qu'un équilibre doit être défini entre ces deux objectifs, qui ne peuvent être également prioritaires, comme le montrent les exemples étrangers étudiés ; par ailleurs, la gestion pluriannuelle n'assure pas *par elle-même* l'atteinte de ces deux objectifs, mais peut y contribuer.

A. Les exemples étrangers illustrent les vertus d'une gestion pluriannuelle des finances publiques

La mission a étudié en détail les modèles de gestion pluriannuelle de trois pays européens, bénéficiant d'une expérience de dix ans ou plus, qui permet de mettre en évidence les conditions de réussite d'une gestion pluriannuelle. Les règles pluriannuelles ont en effet été introduites en 1994 aux Pays-Bas (« norme Zalm ») et en 1997 au Royaume-Uni et en Suède⁶.

1. Le choix de la pluriannualité vise à donner de la visibilité et à dédramatiser la procédure budgétaire

La pluriannualité a été adoptée, dans ces trois pays, dans la perspective de maîtriser les finances publiques, mais dans des contextes différents. La Suède a mis en place une gestion pluriannuelle à compter de 1997, après être sortie de la crise des finances publiques (1993-1994), dans le but de se prémunir contre pareille situation à l'avenir. Aux Pays-Bas, la « norme Zalm » visait le redressement des finances publiques (dette de 77,7% en 1993). Au Royaume-Uni, le raisonnement pluriannuel a été conçu pour gérer à moyen terme la maîtrise des dépenses de fonctionnement et un rattrapage de l'investissement public, en évitant les à-coups d'une gestion annuelle.

Dans les trois cas, le développement de la pluriannualité vise à dépassionner la procédure budgétaire, en ne remettant pas en cause tous les ans les choix les plus importants et en donnant de la visibilité aux gestionnaires publics. Elle cherche également à les responsabiliser, en les incitant à développer une gestion plus rationnelle à partir d'une vision pluriannuelle de leur budget.

2. Les trois pays étudiés respectent la programmation qu'ils se donnent

Ces trois pays se donnent **des objectifs de moyen terme, internes**, indépendamment du pacte de stabilité et de croissance européen, portant sur l'ensemble des finances publiques, **généralement définis en fonction du solde des finances publiques** et complétés le cas échéant par d'autres objectifs. L'horizon retenu est fonction de l'agenda économique (objectif de solde structurel, prenant en compte le cycle économique) ou politique (objectif de législation), aucune de ces deux options n'apparaissant d'ailleurs idéale.

Pour atteindre ces objectifs, ces pays ont défini des règles de discipline budgétaire pluriannuelles, qui incluent la définition de **plafonds annuels de dépenses sur la durée de la législature** (Pays-Bas) **ou sur une durée fixe, déconnectée de la législature** (trois ans au Royaume-Uni et en Suède), en termes réels (Pays-Bas) ou nominaux (Suède et Royaume-Uni), de manière à déconnecter le niveau des dépenses de l'évolution des recettes. Le modèle économique sous-jacent est de faire jouer les stabilisateurs automatiques en recette plutôt qu'en dépense, pour éviter l'asymétrie des comportements en dépense (augmentation structurelle décidée en phase haute de cycle).

⁶ La programmation pluriannuelle des finances publiques de ces pays est présentée dans les annexes I à III du rapport.

En pratique, ce sont ces plafonds de dépenses qui constituent le cœur de la gestion pluriannuelle et qui sont véritablement contraignants. Les plafonds portent généralement sur un périmètre plus restreint que les finances des administrations publiques, de manière à se limiter à la dépense pilotable par le gouvernement.

Ainsi les finances des collectivités territoriales, mais également les charges de la dette, sont-elles exclues des plafonds définis en Suède⁷ et aux Pays-Bas, qui incluent en revanche les dépenses de santé et de sécurité sociale. Au Royaume-Uni, sous la contrainte d'une trajectoire de dépenses globale, la programmation porte sur 60% des dépenses environ, le reste des dépenses ne faisant l'objet que de prévisions (charges de la dette, dépenses de santé et de sécurité sociale).

À l'intérieur du plafond global des dépenses, la programmation donnée par secteur de dépense est plus ou moins ferme (cf. *infra*), mais **toujours détaillée, sur au moins une vingtaine de secteurs**, donnant une illustration concrète des implications de la programmation.

Les programmations de dépense sont globalement respectées : en Suède et aux Pays-Bas, où l'accent est mis sur le respect du plafond global, celui-ci n'a jamais été dépassé, même si ce résultat a parfois été atteint par des compensations entre sous-secteurs (Pays-Bas) ou par un pilotage des dépenses entre deux exercices permettant de respecter le plafond annuel (Suède). Au Royaume-Uni, la trajectoire de dépense globale ne constitue pas un objectif aussi contraignant ; les plafonds détaillés par ministère et agence (*Departmental Expenditure Limit* – DEL) constituent plutôt des planchers ; l'application de la programmation a cependant permis d'atteindre l'objectif (équilibre du fonctionnement courant).

Dans chaque pays, des réflexions existent pour aménager le système, notamment pour ajuster les hypothèses économiques qui sous-tendent la programmation, donner encore plus de visibilité aux gestionnaires de terrain, ou surtout mieux encadrer les « fuites » possibles vis-à-vis du ou des plafond(s) de dépenses (cf. *infra*). **Aucun des trois pays étudiés n'envisage cependant de revenir à une gestion annuelle des finances publiques⁸, au vu des avantages procurés par la gestion pluriannuelle.**

3. Les conditions de réussite sont à la fois politiques et techniques

La conception pluriannuelle des finances publiques est dans les trois pays étudiés devenue un acquis, qui permet de rationaliser les choix et de modifier la perception du pilotage des dépenses, mieux partagée entre les acteurs publics.

a) Le succès de la programmation découle du soutien politique apporté

Un facteur-clé de succès du système est que les règles de comportement budgétaires (« fiscal rules ») font l'objet d'un relatif consensus politique. Le respect de la programmation pluriannuelle, dont est chargé le ministre des finances, est un objectif clair du gouvernement – aux Pays-Bas, il s'agit d'ailleurs d'une composante essentielle de l'accord de coalition. Dans deux de ces trois pays (Pays-Bas et Suède), les règles ont survécu à des changements de majorité politique.

⁷ Mais les collectivités territoriales sont tenues de respecter une règle d'or ; si elles se trouvent en situation de déficit, celui-ci doit être compensé sur trois ans.

⁸ Même si chacun conserve une procédure budgétaire et un vote du Parlement annuels.

Au-delà, on peut souligner les facteurs plus institutionnels qui concourent au respect de la programmation, tels le poids politique et la longévité du ministre des finances, qui contrastent avec la situation française⁹. Aucun membre du gouvernement ne conteste les règles et, dans certains cas, on observe même un encadrement de la capacité d'annonce des ministres dits dépensiers¹⁰. Lorsque le respect des plafonds est menacé, le gouvernement n'hésite pas à prendre des mesures pour y remédier, y compris pour maîtriser l'évolution des dépenses de guichet (exemple en Suède et aux Pays-Bas).

Cet engagement se traduit par le fait que les pays étudiés ne **retiennent pas une programmation glissante**, dans laquelle les objectifs fixés en n pour les exercices $n+2$ et suivants peuvent être revus l'année suivante ($n+1$), mais une **programmation ferme**, en dépit de l'évolution possible des hypothèses macro-économiques¹¹. Ceci évite de reporter l'effort de redressement chaque année sur la fin de période.

b) Au plan technique, deux éléments apparaissent structurants pour la réussite de la programmation

Le premier élément est que la programmation s'appuie sur la définition de **règles d'auto-assurance et sur la constitution de réserves de budgétisation**, nécessaires pour ajuster la programmation, **croissantes sur la période et dont l'usage est encadré**.

Les règles de comportement et d'auto-assurance visent par exemple :

- la définition d'un seuil d'alerte obligeant à une réaction en cas de détérioration des finances publiques (pouvant aller jusqu'à changer les dispositions législatives applicables et générant la dépense) ;
- la précision des compétences respectives du ministère des finances et des autres ministères dans la gestion des facilités d'exécution (le contrôle de l'exécution se fait toujours *ex post* pour les dépenses de l'année – équivalent de nos crédits de paiement), ces facilités pouvant être adaptées au cas par cas selon la pratique des ministères ;
- un cadrage budgétaire des dépenses de personnel.

Dans les trois pays étudiés, **les négociations salariales sont décentralisées au niveau des ministères ou agences, à partir d'un cadrage préalable du ministère des finances**, plus ou moins formalisé. Deux caractéristiques essentielles permettent de garantir l'articulation des décisions salariales avec la programmation pluriannuelle : d'une part, **la primauté conférée au cadrage budgétaire sur les négociations**, qui restent souvent annuelles, permet de fixer de façon stable et crédible les mandats de négociation des employeurs. D'autre part, les négociateurs-employeurs sont responsabilisés sur la soutenabilité budgétaire de leurs décisions salariales, qu'ils devront financer dans le cadre de leurs enveloppes futures, ce qui contribue au respect du cadrage budgétaire.

Par ailleurs, **l'utilisation de la réserve de budgétisation** est soumise à l'appréciation du ministère des finances.

La fixation de son niveau dépend de deux objectifs contradictoires : d'une part, la volonté de se ménager des réserves suffisantes pour faire face aux erreurs de prévisions et aux dépenses imprévues, d'autre part, le risque d'une pression forte à la dépense lorsque la programmation fait apparaître des marges.

⁹ Voir l'article « *Politique ou management public : le temps de la politique et le temps de la gestion publique* », par Alexandre Siné, *Politiques et management public*, volume 23, n°3, septembre 2005. L'article souligne que depuis 1993, aucun ministre des finances n'a à la fois préparé un projet de loi de finances, exécuté la loi de finances et rendu compte au moment de la loi de règlement de la loi de finances (ce qui suppose une présence d'au moins 24 mois). La France a connu 11 ministres des finances de 1992 à 2005, alors que sur la même période l'Allemagne en a connu 3 et le Royaume-Uni, 3.

¹⁰ Aux Pays-Bas, il est ainsi prévu dans la lettre du ministre des finances pressenti aux ministres pressentis que « *les mesures ou autres dispositions ayant des effets financiers importants ne doivent pas être annoncés, même si les crédits nécessaires sont inscrits au budget, avant qu'il n'y ait eu concertation avec le ministère des finances* ».

¹¹ Les Pays-Bas ajustent cependant les plafonds au vu de l'inflation.

Des techniques diverses ont été imaginées pour « préserver » la réserve et favoriser l'application d'un principe d'auto-assurance sur les aléas au niveau des ministères et agences : définition d'une réserve au niveau du seul ministère des finances et simulation des conséquences d'une détérioration des conditions macro-économiques ayant un impact sur la dépense, pour illustrer le risque de « mise en danger » du plafond de dépenses (Suède) ; inclusion de la réserve dans une enveloppe plus large, destinée à procéder aux ajustements liés à l'inflation pour éviter la communication de son montant précis (Pays-Bas) ; dédoublement de la réserve pour faire face aux dépenses non programmées d'une part et aux dépenses programmées d'autre part (Royaume-Uni)¹².

Le deuxième élément technique de réussite est la systématisation des exercices de prévision d'évolution des dépenses sur les exercices en cours et à venir et le développement de l'analyse de la dépense. Aux Pays-Bas, le projet de loi de finances donne ainsi une prévision de dépense à n+5 au niveau des 200 « chapitres ». En Suède, les ministères et agences doivent réaliser des prévisions d'exécution pour l'année en cours et les trois suivantes cinq à six fois par an.

Déchargé d'une partie des tâches de budgétisation annuelles, **le ministère des finances peut consacrer plus de ressources à l'analyse de la dépense.** La systématisation de l'exercice permet de mieux distinguer les projections tendanciennes de dépense (« à droits constants », c'est-à-dire à législation et politiques inchangées) des objectifs de dépense, d'apprécier l'écart entre les deux montants et ainsi d'identifier les risques de dérapage comme les mesures de redressement.

Les engagements de long terme sont par ailleurs validés par le ministère des finances, quel que soit le mode d'autorisation de ces engagements (autorisation budgétaire ou non). Les systèmes mis en place portent essentiellement sur les opérations lourdes d'investissement.

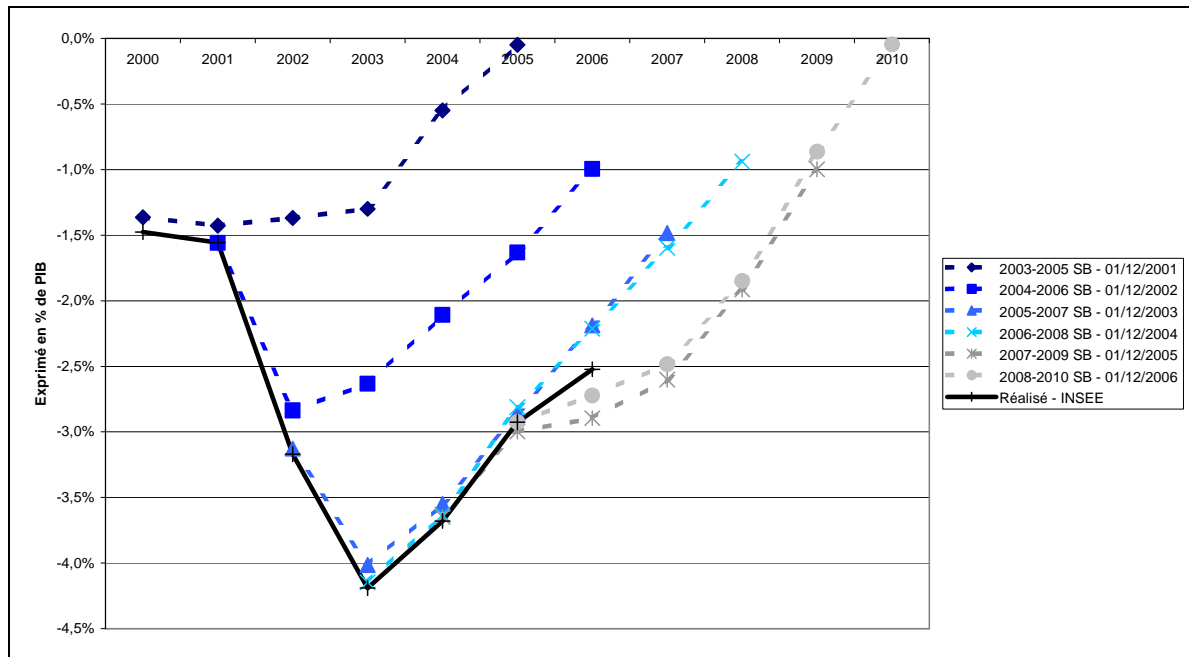
B. Aider à la maîtrise des finances publiques en planifiant les efforts

Par contraste, il n'existe pas en France d'objectif de moyen terme défini de manière interne, à l'exception récente des objectifs de l'engagement national de désendettement, adopté un an seulement avant les élections présidentielles et législatives. Force est de constater que le ministre des finances n'apparaît pas doté d'outils suffisamment efficaces pour assurer la maîtrise des finances publiques. Aussi **la programmation pluriannuelle, élaborée en vue du programme de stabilité et centrée sur un objectif de solde nominal des finances publiques, n'a jusqu'ici jamais été respectée, avant tout suite au non-respect des cibles nominales de dépense.** La programmation arrêtée fin 2005 est cependant globalement tenue à ce jour, en partie grâce aux « bonnes surprises » constatées en recettes (et notamment aux surplus de recettes non anticipés)¹³.

¹² À titre indicatif, on peut relever que la réserve de programmation est de l'ordre de 2,5% pour n+3 en Suède et de 1,3% en DEL et 1,3% en AME au Royaume-Uni.

¹³ Voir annexe IV sur la programmation pluriannuelle des finances publiques pour une analyse détaillée et le rôle des bonnes surprises en recettes.

Graphique 1 : Solde des administrations publiques et trajectoires affichées dans les programmes de stabilité déposés depuis 2001



Source : DGTPE, mission.

Le passage à une gestion pluriannuelle devrait permettre d'aider à la maîtrise des finances publiques, en programmant les efforts de redressement.

1. La maîtrise des finances publiques ne peut se réaliser que sur plusieurs années

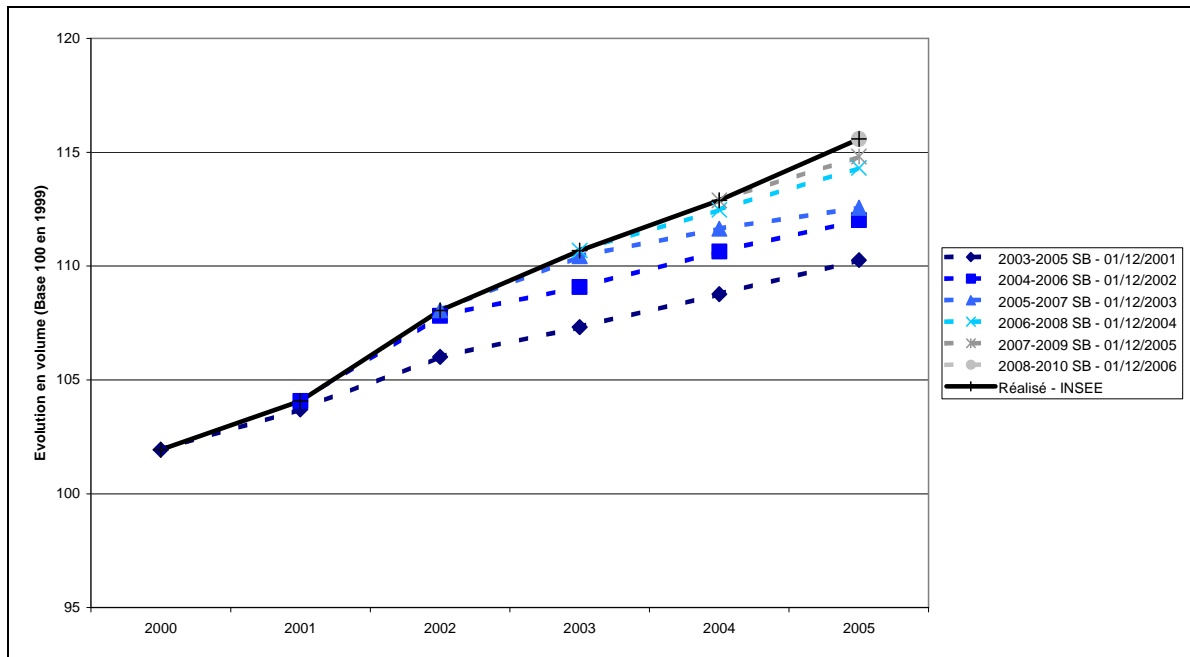
Les cibles stratégiques en matière de gestion des finances publiques, qu'il s'agisse du poids de l'endettement, du taux de prélèvements obligatoires (global ou par acteur économique), ou du niveau du solde structurel des administrations publiques, ne peuvent être infléchies qu'à moyen terme.

a) Faire évoluer la gestion des finances publiques dans leur ensemble prend du temps

Une gestion pluriannuelle des finances publiques permet de mettre l'accent, non pas sur les résultats obtenus chaque année, mais sur leur évolution structurelle. Elle diminuerait les incitations aux décisions de court terme, sans impact ou d'impact limité sur l'atteinte des objectifs pluriannuels.

A *contrario* sur la période récente, le caractère annuel de la procédure budgétaire, conjugué à un déficit public supérieur ou égal à 2,5% du PIB entre 2002 et 2006, proche du seuil de 3% défini au niveau européen comme déficit excessif, a conduit à maintenir une logique de pilotage annuel du solde d'exécution, incluant des mesures aux effets ponctuels, qui ne permettent pas de maîtriser la dépense à moyen terme (cessions d'actifs, pilotage des opérations de fin de gestion, augmentations salariales prenant effet à mi ou fin d'année, décidées après le vote de la LFI, etc.). Cela n'a pas permis d'atteindre les objectifs fixés en dépense dans les programmes de stabilité.

Graphique 2 : Comparaison de l'évolution en volume de la dépense publique en comptabilité nationale et des prévisions des programmes de stabilité entre 2000 et 2005



Source : DGTPE, Mission.

Une programmation pluriannuelle des finances publiques sérieuse ne permettrait pas par elle-même d'assainir les dépenses, mais conduirait à fiabiliser les trajectoires décidées. En effet, **elle obligerait à documenter de manière plus précise, au moment de la définition des cibles, comment leur atteinte est envisagée, et à définir des efforts mieux répartis dans le temps.** Une caractéristique marquante des programmations pluriannuelles françaises, critiquée par la Commission et le Conseil, est en effet que les programmes de stabilité sont déséquilibrés et prévoient des efforts très importants en fin de période, comme l'illustre le graphique ci-dessus.

Par ailleurs, **les efforts doivent également être mieux répartis entre les secteurs d'administration publique** ; aujourd'hui, l'effort de maîtrise des dépenses est avant tout porté par l'État et, dans une moindre mesure, par le secteur des administrations sociales, alors que la maîtrise des finances publiques suppose la coordination de tous les acteurs publics.

Une gestion pluriannuelle de l'ensemble des finances publiques implique une modification des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales ; en effet, si les finances locales ne sont que légèrement déficitaires (-0,1% en 2006), elles sont alimentées à près de 40% par l'État, de manière quasi-automatique, et augmentent leurs dépenses plus vite que le PIB, alors qu'une partie des augmentations de fiscalité qu'elles décident, qui impactent le niveau d'ensemble des prélèvements obligatoires, est prise en charge par l'État. Une telle évolution impose de raisonner à moyen terme, sur l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités et en prenant compte l'impact des décisions de l'État sur la dépense locale¹⁴.

¹⁴ Pour une analyse détaillée de cette situation, voir le rapport présenté par M. Pierre Richard, président du conseil d'administration de Dexia, au comité des finances publiques : « *Solidarité et performance, les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales* », décembre 2006.

b) Mieux maîtriser les finances de l'État suppose de définir des objectifs pluriannuels

L'article 55 de la LOLF prévoit que « *chacune des dispositions d'un projet de loi de finances affectant les ressources ou les charges de l'État fait l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes* », mais **cette disposition est en pratique peu appliquée, les projections en PLF se limitant à l'impact en n+1, à l'exception de certaines baisses d'impôt¹⁵.**

D'une part, il n'existe aujourd'hui pas de programmation pluriannuelle précise de l'évolution des recettes et des mesures fiscales. Tout au plus la LOLF prévoit-elle que la loi de finances initiale de l'année définit l'affectation des éventuels surplus de recettes (affectés en loi de finances 2006 et 2007 à la réduction du déficit) – cette affectation devant être décidée chaque année.

D'autre part, la norme de dépense, qui est un outil assez efficace pour maîtriser la dépense de l'État, malgré les fuites qu'elle engendre (débudgétisations, mesures en recettes), est définie de manière annuelle. Utilisée depuis 1998, elle tend en pratique à devenir pluriannuelle, mais ce caractère pluriannuel n'est pas affiché et ne s'applique pas aux années d'élections.

Le graphique 3 reprend les normes d'évolution de dépenses à périmètre constant, en euros constants (évolution en volume), telles que prévues en PLF et telles qu'exécutées¹⁶ (en partant du principe que la norme a été respectée en exécution et en intégrant l'inflation effective). Le graphique est complété par l'évolution en volume des dépenses de l'État, en comptabilité nationale.

L'évolution des dépenses de l'État a été relativement stable et légèrement au-dessus de l'inflation (+0,2% en PLF et +0,1% en exécution) sur la période. Le passage à l'affichage d'une norme d'évolution pluriannuelle peut donc être envisagé, de manière à ancrer les anticipations d'évolution des dépenses et à mieux planifier les priorités et mesures d'économies (cf. *infra*). **Il gagnerait à prendre en compte un périmètre élargi, compte tenu de l'évolution de la dépense en comptabilité nationale, nettement plus dynamique** (elle intègre notamment les prélèvements sur recettes).

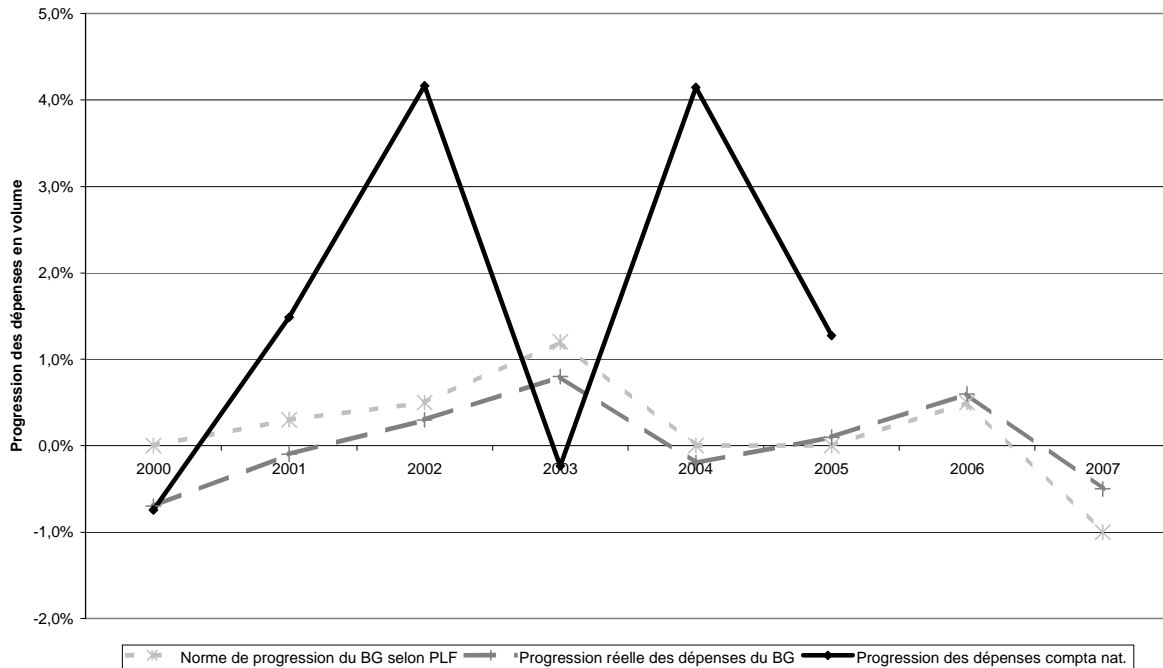
Pour les dépenses du budget général : la progression de + 1,2 % entre la LFI 2002 et le PLF 2003 est déterminée ici à partir de la loi de finances initiale 2002. La progression des dépenses entre 2005 et 2006 prend en compte l'effet réel de la sortie du budget de l'État des allègements généraux de charges (+0,5% et non +0% en euros constants).

Pour les dépenses en comptabilité nationale : le pic de 2002 s'explique notamment par l'augmentation des dépenses décidée en LFR en 2002 et le pic de 2004 par la budgétisation du FOREC ; cette budgétisation identifiée en comptabilité nationale n'impacte pas la norme de progression des dépenses du budget général car elle est comptabilisée comme mesure de périmètre en vertu de la charte de budgétisation.

¹⁵ Exemple récent de la baisse de l'impôt sur le revenu, décidée en LFI 2006 mais dont l'essentiel des effets se fait sentir à compter de 2007. À contrario, les décisions d'affectation de taxes ou de transferts de charge ne font jamais l'objet d'une analyse pluriannuelle de leurs effets (manque à gagner pour l'État – dynamique de la charge transférée).

¹⁶ Pour 2007, l'inflation prise en compte est la prévision du mois de mars (+0,3%).

Graphique 3 : Évolution des dépenses de l'État en euros constants



Source : DGTPE, PLF.

2. La gestion pluriannuelle suppose une meilleure connaissance de la dynamique de la dépense

Comme l'illustrent les exemples étrangers, une gestion pluriannuelle des finances publiques suppose d'avoir une bonne visibilité de la dépense, sur deux plans au moins :

- l'analyse doit distinguer l'évolution tendancielle des dépenses publiques et l'objectif poursuivi ;

Or, les scénarii tendanciels (à droits constants) et cibles sont aujourd'hui confondus dans les programmes de stabilité et dans les présentations réalisées au moment du DOB. **Sur la période récente, le scénario tendanciel d'évolution des dépenses de l'État ne sert même pas de base à l'élaboration de la programmation pluriannuelle**, ce qui ne facilite pas la prise de conscience des efforts à réaliser pour respecter la programmation. Sur le seul périmètre des dépenses de l'État, le ministère des finances n'est pas en mesure d'élaborer un échéancier consolidé année par année des crédits de paiement découlant des autorisations d'engagement ouvertes et consommées¹⁷.

Raisonnement de manière pluriannuelle impose pourtant de se donner une visibilité sur la dépense tendancielle, que le gouvernement décide ou non de rendre publique cette évolution. En effet, la rigidité d'une part importante de la dépense doit être prise en compte dans la définition des cibles pluriannuelles, pour éviter que l'effort de maîtrise ne porte par défaut sur le reste de la dépense, sans avoir pour autant fait l'objet d'une analyse préalable.

- la programmation doit être détaillée par secteur de dépense, pour responsabiliser les acteurs de la dépense publique.

¹⁷ Voir annexe VII sur les autorisations d'engagement et le calendrier des crédits de paiement.

La programmation actuelle est trop agrégée : **elle ne donne pas le détail des trajectoires par sous-secteur des administrations publiques en recettes et en dépenses et, sur le périmètre de l'État, elle ne donne qu'une répartition indicative des efforts à réaliser par nature de dépense** (masse salariale, dépenses de fonctionnement, intervention), sans indiquer quel ministère ou quels programmes budgétaires devront réaliser des efforts supérieurs à la moyenne pour permettre de financer les priorités budgétaires du gouvernement, ce que déplorent d'ailleurs les directeurs des affaires financières¹⁸.

Pour que la programmation pluriannuelle serve effectivement à maîtriser la dépense publique, elle doit s'accompagner de la définition de cibles détaillées en dépense, permettant une appropriation par les responsables politiques et administratifs de leur trajectoire de dépenses et, au-delà, une auto-assurance de principe, qui conduise à raisonner par redéploiement plutôt qu'en demandant des moyens supplémentaires.

C. Augmenter la visibilité des choix budgétaires et donner un cadre de gestion stable, en allégeant la procédure budgétaire

Indépendamment des objectifs de maîtrise des finances publiques, **la programmation pluriannuelle augmente la visibilité des choix budgétaires et donne un cadre de gestion plus stable aux gestionnaires publics**, en parfaite continuité avec les principes de la LOLF (responsabilisation sur les moyens et contrôle ex post de l'atteinte des objectifs) : les objectifs et indicateurs de performance n'ont pas vocation à être renouvelés chaque année.

1. Augmenter la visibilité des choix budgétaires en prenant acte du fait que la dépense se gère de manière pluriannuelle

La gestion actuelle des finances publiques est aujourd'hui déséquilibrée :

- **les décisions structurantes et définissant les priorités budgétaires sont pluriannuelles** (lois de programmation, contrat de croissance et de solidarité avec les collectivités territoriales, reconduit chaque année) ; elles ne sont pas toujours prises selon des calendriers convergents et jamais en fonction d'un équilibre d'ensemble des finances de l'État ou des finances publiques ;
- la programmation pluriannuelle élaborée en vue du programme de stabilité n'est qu'une déclaration d'intentions, très peu documentée ;
- certaines décisions sont prises en dehors du cadre budgétaire ; il s'agit avant tout des mesures générales en matière de rémunération, décidées indépendamment des hypothèses de construction de la loi de finances et ayant un impact sur l'ensemble des acteurs publics ;
- en revanche, **les décisions visant la maîtrise des finances publiques sont prises sur une base annuelle, voire infra-annuelle¹⁹**, dans des conditions toujours difficiles.

¹⁸ L'enquête réalisée par la mission auprès des quinze directeurs des affaires financières (DAF) compétents pour un périmètre ministériel montre que deux d'entre eux au moins estiment ne pas pouvoir faire de lien direct entre le programme de stabilité et la norme de dépense ; aucun d'entre eux n'estime que les dépenses de son périmètre ministériel doivent évoluer en dessous de la norme de dépense. Tous déplorent l'absence d'association des ministères au processus de fixation de la norme et l'absence d'explicitation de la norme. Voir annexe IX pour la synthèse des réponses apportées.

¹⁹ Mouvements de crédits en exécution, pouvant aller au-delà des crédits mis en réserve au sein de chaque programme en début de procédure.

Ce pilotage aboutit à déterminer par défaut les programmes non prioritaires, mais également à constituer des sous-budgétisations récurrentes. L'État en est réduit à débudgétiser ses principales dépenses d'investissement en matière d'infrastructures de transport pour « sécuriser » la dynamique de cette dépense²⁰. L'observation du passé montre qu'à moyen terme, les sous-budgétisations sont, au moins en partie, comblées, à l'exception notable des dettes constituées par l'État vis-à-vis de la sécurité sociale, mais que ce mode de gestion ne permet pas de revenir sur la dépense supplémentaire autorisée par défaut : il se traduit par un ressaut des dépenses globales, observé en 1997 comme en 2002.

On relève ainsi un **paradoxe** : alors que la gestion annuelle des finances publiques maximise en théorie la marge de manœuvre du pouvoir politique, puisqu'il peut faire évoluer ses choix chaque année, celle-ci se traduit en réalité par une marge de manœuvre très réduite, compte tenu de la dynamique de la dépense publique, qui n'est annuelle ni dans sa composante structurelle (dépenses rigides), ni dans sa composante discrétionnaire (compte tenu des lois de programmation).

Les graphiques ci-joint illustrent le poids des engagements pluriannuels dans la dépense :

- le premier graphique met en évidence le poids des lois de programmation et, dans une bien moindre mesure, des contrats sectoriels, dans la loi de finances²¹ ; compte tenu du poids des autres dépenses totalement contraintes (au minimum, charges de la dette, contributions au CAS pensions et mission régimes sociaux et de retraite), c'est plus de la moitié de la dépense qui est entièrement décidée au moment de la préparation du PLF (le reste étant par ailleurs largement contraint par la dynamique de la masse salariale et incluant des engagements vis-à-vis d'opérateurs ou d'associations) ;
- le deuxième graphique montre que les interventions discrétionnaires ne portent que sur 5% de la dépense et que les dépenses de fonctionnement des administrations au sens large (« appareil productif »), incluant la masse salariale, le fonctionnement courant et les dépenses immobilières, constituent près de la moitié de la dépense.

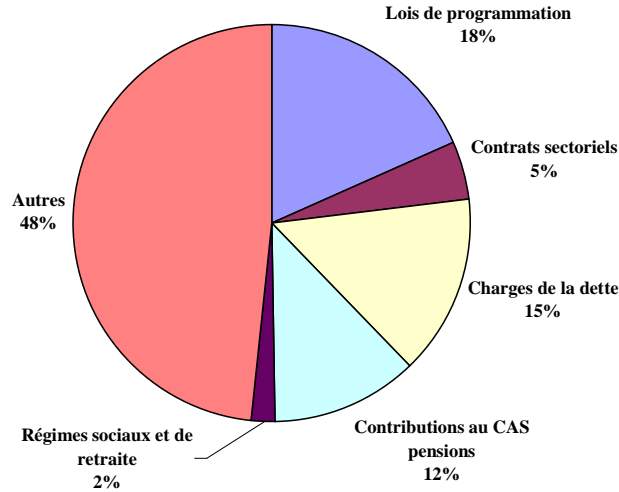
Une programmation pluriannuelle des dépenses de l'État, définissant un cadre d'ensemble, permettrait de sortir du paradoxe actuel, dans lequel existent seulement des programmations sectorielles, dont on se demande chaque année comment les financer.

Elle conduirait ainsi à la fois à crédibiliser les engagements du gouvernement sur ses priorités budgétaires et sur sa stratégie de finances publiques, désormais élaborées de manière cohérente.

²⁰ Création de l'agence de financement des infrastructures de transport, dont le financement n'est d'ailleurs pas assuré au-delà de 2008.

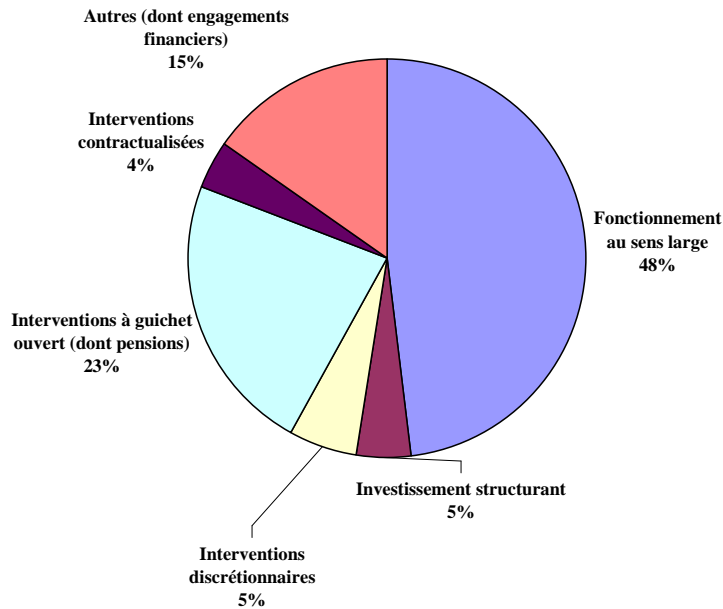
²¹ La dynamique des transferts aux collectivités territoriales porte essentiellement sur le prélèvement sur recettes, hors crédits limitatifs du budget général.

Graphique 4 : Répartition des crédits de la LFI 2007²² en fonction des engagements pluriannuels et des principales dépenses contraintes



Source : Mission.

Graphique 5 : Répartition des crédits du PLF 2007²² en fonction des « labels » (nature de dépense)



Labels :

Désignation	Fonctionnement au sens large	Investissement structurant	Interventions discrétionnaires	Interventions à guichet ouvert	Interventions contractuelles	Autres
Périmètre	Dépenses de titre 2 et majorité des dépenses de titre 3 + une partie du titre 5	Une partie du titre 5	Une partie du titre 3 et du titre 6	Une partie du titre 6	Une partie du titre 3	Pour l'essentiel, titre 4

Source : Direction du budget.

²² Hors remboursements et dégrèvements.

2. Donner un cadre de gestion stable pour alléger la procédure budgétaire annuelle et enrichir le travail d'analyse de la dépense

Le caractère annuel de la procédure conduit à des jeux de rôle non coopératifs, à la fois entre le ministère des finances et les autres ministères²³, et entre l'État et les autres acteurs publics. En effet, les conditions de « bouclage » du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale conduisent à des arbitrages tardifs, destinés avant tout à permettre le respect de la norme de dépense de l'État et de l'objectif de solde des administrations sociales²⁴, tout en garantissant aux collectivités territoriales un taux de progression des concours de l'État satisfaisant.

La définition d'un cadre de gestion pluriannuel présente de ce point de vue un quadruple avantage :

- **il oblige à rationaliser les choix de gestion par essence pluriannuels, notamment en matière d'emplois et de politique salariale** ; la programmation des mesures générales, aujourd'hui décidée sans concertation par le ministre de la fonction publique au nom du Premier ministre, présenterait ainsi des avantages pour l'ensemble de la sphère publique²⁵ ;
- **il améliore la confiance entre les acteurs à travers un cadre partagé et respecté**, dès lors que, pendant la période de programmation, il n'y a pas de « mise en cause » systématique de la dépense ou des transferts entre administrations publiques ;
- un cadre de gestion pluriannuel doit également viser un **allègement de la procédure annuelle**, dont plusieurs DAF ont indiqué à la mission qu'il pouvait constituer un objectif en tant que tel.

La procédure d'élaboration du PLF est en effet devenue particulièrement lourde depuis 2005 : lors de la budgétisation, interviennent de très nombreux mouvements de périmètre entre les programmes et les hypothèses sur la budgétisation de la masse salariale évoluent fortement tout au long de la procédure, dès lors que les décisions, tant en matière d'emplois que de rémunération, ne sont prises qu'au dernier moment, voire après le vote du PLF (mesures générales). Par ailleurs, les annexes rendues obligatoires par la LOLF sont plus riches que par le passé et nécessitent un travail important (performance, justification au premier euro, opérateurs, etc.).

- il permet enfin de donner **plus de temps et de moyens pour l'analyse de la dépense**, travail plus riche d'enseignement pour le pilotage des finances publiques que les manipulations de périmètre visant à répondre à des logiques d'affichage.

3. Donner du temps pour faire des réformes et intéresser les gestionnaires

Le paradoxe de la gestion actuelle est qu'elle donne avant tout de la visibilité aux secteurs prioritaires, à travers les lois de programmation (les quatre lois de programmation en vigueur couvrent 57 Md€ soit 25% des crédits du budget général en LH 2007, hors programme Charge de la dette), plutôt qu'aux secteurs qui doivent produire des efforts d'économies importants, à l'exception limitée des administrations couvertes par des contrats (sur un périmètre de 15 Md€ en 2007, soit moins de 7% des crédits du budget général hors charge de la dette)²⁶.

²³ Voir par exemple le rapport au gouvernement des parlementaires Alain Lambert et Didier Migaud, « Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace », septembre 2005.

²⁴ Sur ce dernier point, voir le récent rapport IGAS-IGF sur « l'articulation entre les finances de l'État et les finances de la sécurité sociale », mars 2007.

²⁵ Cf. *infra* et annexe V sur la programmation pluriannuelle du titre 2 et des effectifs.

²⁶ Voir le détail du chiffrage en pièce-jointe à l'annexe VIII sur le périmètre de la programmation des dépenses de l'État.

La mise en place d'une véritable gestion pluriannuelle devrait permettre de **donner aux ministres et aux gestionnaires les moyens de faire des réformes, tout en les intéressant au respect des plafonds fixés**. L'intéressement aux économies, permis aujourd'hui seulement de manière annuelle par la fongibilité des crédits, apparaît à l'usage trop court-termiste, comme l'illustrent les réponses au questionnaire de la mission. Ces économies courent le risque d'être remises en cause dès l'exercice suivant et le tri entre les économies réelles et les effets d'aubaine²⁷ ne se fait pas selon des règles claires²⁸. L'exercice 2006, année de transition, a présenté un caractère exceptionnel (« budgétisation de précaution » sur le titre 2 et profil de consommation très prudent tout au long de l'année, conduisant à perturber en partie la base de budgétisation de la masse salariale).

Il est clair que les réformes structurelles nécessitent un horizon supérieur à un an, comme le montre d'ailleurs l'intérêt porté par les administrations aux contrats pluriannuels signés avec la direction du budget. Par ailleurs, en régime de croisière, la connaissance plus fine des déterminants de la dépense doit permettre une budgétisation pluriannuelle plus juste et mieux partagée.

²⁷ Exemple : recrutements retardés, grèves donnant lieu à des économies sur le titre 2.

²⁸ En pratique, l'exécution de n n'est cependant pas connue précisément pour la budgétisation de $n+1$.

II. LA CIBLE : UNE STRATÉGIE DE FINANCES PUBLIQUES SUR LA DURÉE DE LA LÉGISLATURE ET UNE PROGRAMMATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT AU NIVEAU DE LA MISSION

Ainsi, la mise en place d'une gestion pluriannuelle des finances publiques fait aujourd'hui **consensus**, à la fois pour contribuer à une meilleure maîtrise des finances publiques et pour améliorer les conditions de la gestion publique, le poids respectif de ces deux objectifs devant être précisé. Elle est demandée par les parlementaires à l'origine de la LOLF, encouragée par la conférence nationale des finances publiques²⁹ et souhaitée par les gestionnaires : ceux qui bénéficient de lois de programmation souhaitent les voir renouvelées, ceux qui n'en bénéficient pas souhaitent connaître à l'avance les objectifs de maîtrise de la dépense qui leur sont assignés. La « *gestion pluriannuelle de finances publiques* » revient ainsi à se donner un objectif stratégique, des objectifs opérationnels de moyen terme, une stratégie pour y parvenir et une programmation pluriannuelle de la dépense.

Cela nécessite cependant des choix rapides pour fixer un cap aux finances publiques et encadrer les décisions futures, en dépenses et en recettes.

La mission propose de concrétiser le choix d'une gestion pluriannuelle en deux temps :

- la définition d'une stratégie de finances publiques pluriannuelle, exercice politique qui peut être réalisée rapidement, est un préalable indispensable à la programmation des dépenses publiques ; elle devrait intervenir en tout début de législature ;
- la programmation détaillée des dépenses de l'État nécessite un travail de traduction des priorités gouvernementales et d'analyse de la dépense plus fin, aussi elle devrait être réalisée en vue du DOB de juin 2008.

A. Une stratégie de finances publiques sur la durée de législature et des objectifs opérationnels pour chaque administration publique

La programmation pluriannuelle de l'ensemble des finances publiques doit être repensée et devenir un exercice **préalable** à la procédure budgétaire

Le programme de stabilité ne répond pas au besoin d'une réelle programmation pluriannuelle des finances publiques. **La programmation pluriannuelle des finances publiques doit devenir avant tout un exercice national interne**, même si elle doit naturellement intégrer les engagements européens de la France. Les programmes de stabilité successifs ne devraient être que les comptes-rendus pro-format, destinés à la Commission et au Conseil, de la bonne marche de la programmation.

Aussi, il est indispensable que le nouveau gouvernement fixe, avant la rédaction du prochain programme de stabilité 2009-2011, ses objectifs de finances publiques au plan interne. La suite du présent rapport retient l'expression de « *stratégie de finances publiques* », afin de marquer la rupture avec le vocabulaire précédent, qui n'engageait pas véritablement, comme on l'a vu, le gouvernement.

Cette stratégie devrait être définie sur la législature et non de manière glissante, de manière à retenir une trajectoire réaliste et donner au gouvernement et au Parlement une clause de rendez-vous sur les résultats en 2012. Elle devrait être traduite en objectifs opérationnels pour chacune des administrations publiques.

²⁹ Voir le premier rapport du conseil d'orientation des finances publiques, sur l'impact du vieillissement de la population sur les finances publiques et sur leur soutenabilité, février 2007.

1. La cible pour 2011 : un niveau d'endettement et de solde structurel pour les administrations publiques

La stratégie de finances publiques devrait comprendre un objectif d'endettement, thème désormais entré dans le débat public, et un objectif de solde structurel des finances publiques, plus directement pilotable et qui constitue la référence principale de la coordination des politiques budgétaires au niveau européen. La mission propose de définir des objectifs à horizon 2011, dont le respect peut ainsi être apprécié en 2012, afin de faire correspondre le calendrier de la stratégie avec le calendrier électoral.

Si l'objectif de dette est le plus évident politiquement, il ne devrait cependant pas être le plus valorisé, notamment parce que la cible est soumise à des facteurs non maîtrisés par l'État (évolution des taux d'intérêt).

La cible de solde à horizon 2011, exprimé en points de PIB, devrait être définie en termes structurels, afin que le gouvernement puisse mettre en avant son action en matière de finances publiques, même si la conjoncture se révélait être un obstacle à l'atteinte de l'objectif d'endettement. Le solde structurel fait aujourd'hui l'objet d'évaluations indépendantes, notamment par la Commission européenne, dans l'appréciation qu'elle porte sur les programmes de stabilité.

L'élément le plus important pour la crédibilité de la stratégie est de prévoir des efforts structurels répartis de façon homogène sur la période, et non pas concentrés en fin de période, et de préciser comment les résultats seront atteints (cf. *infra*). La concentration des efforts en début de période pourrait même donner des marges de manœuvre en fin de législature – les exemples étrangers, comme le cas allemand le confirme en 2006-2007, montrent qu'un redressement des finances publiques peut être relativement rapide, si la résorption du déficit est structurelle³⁰.

La stratégie pluriannuelle des finances publiques élaborée par le prochain gouvernement comprendrait ainsi :

- un niveau cible d'endettement à horizon 2011, qui pourrait être inférieur ou égal à 60% du PIB, au vu des engagements européens de la France ;
- un niveau cible de solde structurel à horizon 2011, conforme au cadre fixé par le programme de stabilité³¹ ;
- un objectif d'amélioration annuelle du solde structurel homogène sur la période, a priori fixé à 0,5% du PIB, comme le prévoit le pacte de stabilité et de croissance réformé en 2005, tant que l'objectif de solde à moyen terme n'est pas atteint³².

2. Des objectifs opérationnels pour chaque catégorie d'acteurs

Les objectifs fixés aux différents sous-secteurs doivent être présentés et discutés lors d'une réunion de la conférence nationale des finances publiques, qu'il faudrait tenir avant l'été. Le temps disponible à partir de la mise en place du nouveau gouvernement étant compté, les cibles fixées aux administrations de sécurité sociale (ASSO), aux administrations locales (APUL) et aux organismes divers d'administration centrale (ODAC) dans l'engagement national de désendettement pourraient être reconduites.

Un objectif d'endettement et de solde structurel de fin de période et un rythme annuel d'amélioration du solde structurel ne constituent cependant pas des objectifs opérationnels, même s'ils sont nécessaires pour légitimer les mesures de maîtrise des finances publiques.

³⁰ Voir en annexes I à III les trajectoires suivies par les pays étudiés par la mission.

³¹ La réforme du pacte de stabilité et de croissance en 2005 ne fixe plus l'objectif de moyen terme des finances publiques de manière automatique comme « *proche de l'équilibre ou en excédent* » : il appartient désormais aux autorités nationales de se fixer un objectif de solde de moyen terme, dans des limites permettant le respect du pacte, soit un objectif de moyen terme compris entre -1% et l'excédent budgétaire.

³² Le solde structurel 2005 est estimé à -2,8 % du PIB (-3,3 % hors soultes versées par les industries électriques et gazières).

La mission considère indispensable de préciser, dès la définition de la stratégie, les objectifs par sous-secteur des administrations publiques, prenant acte du fait que l'État ne pilote pas globalement la dépense publique.

Ces objectifs doivent tenir compte de l'existant : les collectivités territoriales sont soumises à la « règle d'or » (équilibre de la section de fonctionnement) ; seule une partie des administrations sociales est couverte par la loi de financement de la sécurité sociale et les modes de financement des dépenses sociales sont variés ; les ODAC constituent un ensemble hétérogène qui ne peut être piloté globalement.

Par ailleurs, le solde de chacun des sous-secteurs est aujourd'hui positif (ODAC) ou légèrement déficitaire (-0,1% du PIB pour les APUL et -0,5% pour les administrations sociales). **Les objectifs de moyen terme de chacun de ces sous-secteurs devraient donc être l'équilibre.**

La stratégie pluriannuelle des finances publiques pourrait ainsi prévoir :

- **un objectif d'équilibre annuel pour les administrations locales** (mesuré en comptabilité nationale), **accompagné d'une redéfinition du rythme de croissance des transferts de l'État**, à préciser par la négociation ; l'objectif pour l'État devrait être que les transferts aux APUL soient soumis aux mêmes contraintes que les dépenses du budget général de l'État, de façon à leur faire partager la contrainte globale à travers la maîtrise de leurs ressources ;
- s'agissant des administrations sociales, le rapport IGAS-IGF précité sur « *l'articulation entre les finances de l'État et les finances de la sécurité sociale* » propose de **définir des objectifs de dépense pluriannuels pour les branches famille et maladie**, complétant l'objectif d'équilibre du solde de ces branches maladie et famille et l'objectif d'**équilibre du solde des administrations sociales** ;
- pour les ODAC, il n'est guère possible d'aller au-delà d'un objectif global d'équilibre ; en revanche, la mission propose que soit conduite une **réflexion sur la définition de règles générales encadrant le recours à l'emprunt**, en particulier pour les **opérateurs de l'État**, notion précisée dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF et qui vise les organismes autonomes qui mettent en œuvre la politique de l'État telle que présentée dans les programmes budgétaires. Cette réflexion pourrait porter à la fois sur le rôle de la tutelle dans les décisions d'emprunt et sur les conditions de cette capacité d'emprunt, aujourd'hui ouverte pour un nombre important d'entre eux³³, même si l'essentiel de la dette est porté par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et autres structures de défaillance. L'adoption d'une « règle d'or » pourrait ainsi être envisagée, pour les opérateurs dont l'autonomie se justifie.

C'est cependant pour l'État, qui porte aujourd'hui l'essentiel du déficit, que la définition des cibles doit être la plus précise.

3. Pour l'État, une trajectoire de recettes et des plafonds pluriannuels nominaux de dépense en crédits de paiement, exprimés en comptabilité budgétaire

La définition des objectifs opérationnels fixés à l'État doit répondre aux contraintes suivantes :

- poursuivre la déconnexion du pilotage des recettes et des dépenses, relevée récemment par le premier rapport pour le conseil d'orientation des finances publiques présenté par le rapporteur général du budget, Gilles Carrez. Cette déconnexion, pratiquée depuis la définition d'une norme de dépenses, permet en effet d'éviter les politiques procycliques en haut de cycle ;
- permettre un lien direct avec la procédure budgétaire, ce qui n'est pas le cas de la norme de dépense actuelle ;

³³ La liste précise des ODAC pouvant s'endetter est cependant inconnue aujourd'hui des services du ministère des finances.

- sécuriser l'atteinte des objectifs fixés dans la stratégie pluriannuelle des finances publiques.

Dans cette perspective, la mission propose de décomposer l'objectif d'amélioration structurelle du solde de l'État en une trajectoire de recettes et des plafonds de dépense stricts.

a) La définition d'une trajectoire de recettes

Il n'est pas possible de déterminer des cibles contraignantes en matière de recettes, dans la mesure où l'évolution annuelle des recettes fiscales est liée à la conjoncture et à l'élasticité des recettes à la conjoncture, qui peut varier, tout en restant à moyen terme proche de l'unité.

En revanche, comme le montre l'exemple des Pays-Bas, il est possible de décrire une trajectoire de recettes de référence, à partir de l'hypothèse de croissance retenue dans le cadre de la programmation pluriannuelle d'une part, et d'une élasticité moyenne des recettes à la croissance de 1, d'autre part.

La mission propose ainsi que la stratégie pluriannuelle précise pour l'État :

- **une trajectoire de référence des recettes**, déduite de l'hypothèse de croissance retenue dans la programmation pluriannuelle et des choix éventuels du gouvernement en matière d'évolution des prélèvements obligatoires ;
- **des règles de comportement** sur la gestion des éventuels surplus de recettes fiscales constatés par rapport à la programmation, définies dès la programmation pluriannuelle ; il importe en effet de ne pas générer de dépenses nouvelles à partir de surplus qui peuvent être conjoncturels ;
- **des règles sur le traitement des mesures nouvelles** d'aménagement des barèmes, des dépenses fiscales et des affectations de taxes : leur impact sur le niveau des recettes devrait être explicité et systématiquement comparé à l'évolution des dépenses.

b) La définition de plafonds de dépenses fermes pour chaque année de la programmation

L'évolution des dépenses de l'État se déduit de l'objectif de solde et de la trajectoire en recettes. Si le gouvernement choisissait de réduire les prélèvements obligatoires, alors l'effort en dépenses devrait être d'autant plus grand, quel que soit l'objectif fixé. L'annexe IV précise de manière détaillée comment les plafonds de dépenses devraient être définis.

Les principales caractéristiques des plafonds de dépenses définis sur la période devraient être les suivantes :

- **des plafonds élargis par rapport au périmètre actuel de la norme de dépense de l'État, de manière à se rapprocher de la dépense de l'État en comptabilité maastrichtienne.** Les plafonds intégreraient notamment les prélèvements sur recettes (qui sont aujourd'hui nettement plus dynamiques que les dépenses du budget général) et les éventuelles taxes affectées sans transfert d'un montant équivalent de charges ; l'inclusion de la variation de la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale, préconisée par le rapport IGAS-IGF précité, permettrait d'éviter l'augmentation des dettes à l'avenir³⁴ ; l'inclusion des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux³⁵, difficile compte tenu des aléas de prévision de ses composantes, est également jugée souhaitable par la mission³⁶ ;

³⁴ Le remboursement de la dette actuelle donnerait lieu à un ressaut ponctuel de la dépense État de 6 Md€ au moins (montant de la dette au 31 décembre 2006).

³⁵ La programmation n'intégrerait pas en revanche les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, qui sont plus liés au barème de l'impôt, à l'exception du dégrèvement portant sur la redevance télévision, qu'il est proposé de réintégrer au périmètre des crédits limitatifs du budget général (mission Médias).

³⁶ La mission rejoint ainsi les préconisations du rapport d'audit de modernisation IGA-IGF sur les outils de pilotage et d'information des dégrèvements et admissions en non-valeur d'impôts directs locaux de novembre 2006, visant à engager une réflexion sur l'inclusion de ce programme budgétaire dans le périmètre de la dépense sous contrainte.

- des plafonds définis de manière **nominale**, à partir d'une hypothèse d'inflation sur la période, a priori inférieure à 1,8% ;
- des plafonds contraignants en budgétisation et en exécution, comme l'est aujourd'hui la norme de dépenses ;
- des plafonds définis en crédits de paiement, la mission préconisant par ailleurs une meilleure budgétisation des échéanciers (cf. *infra*).

Le tableau ci-dessous présente ainsi de manière synthétique les objectifs opérationnels de chaque administration publique, qui devraient figurer dans la stratégie pluriannuelle des finances publiques.

Tableau 1 : Décomposition des objectifs par administration publique (APU)

APU	Définition en comptabilité maastrichtienne		Définition opérationnelle de l'objectif dans la stratégie pluriannuelle des finances publiques (période 2008-2011)
	Solde 2006	Objectif de solde 2011	
Toutes APU	-2,6%	À définir	
ASSO	-0,5%	0%	Fixation d'objectifs de dépenses maladie-famille Objectif d'équilibre du sous-secteur
APUL	-0,1%	0%	Objectif d'équilibre – négociation à mener pour un nouveau contrat pluriannuel et des engagements sur l'évolution de la dépense
ODAC	+0,5%	>0%	Pas d'objectif direct autre que de solde positif Envisager un encadrement de la capacité d'endettement
ÉTAT	-2,6%	Par différence	1. Plafonds nominaux annuels des dépenses, en comptabilité budgétaire, sur le périmètre du budget général, élargi aux prélèvements sur recettes, aux taxes nouvellement affectées sans transferts de charges et aux remboursements et dégrèvements d'impôts locaux 2. Définition d'une trajectoire de recette – cible

Source : Mission – les soldes 2006 sont issues des Perspectives économiques 2007-2008 publiées en mars 2007.

B. Une programmation de l'ensemble des dépenses de l'État au niveau de la mission

La mission est convaincue que la **crédibilité des plafonds annuels de dépense de l'État ne sera assurée que par la programmation des dépenses à un niveau détaillé** ; une telle programmation présente par ailleurs l'avantage de donner de la visibilité aux gestionnaires. À partir de l'examen des critères de programmation pertinents et des différentes solutions envisageables, elle privilégie une programmation des dépenses par mission au sens de la LOLF, incluant une stratégie d'évolution des effectifs et de la masse salariale. La programmation de la dépense serait complétée par une trajectoire en recettes.

1. Si deux modèles sont possibles pour la programmation des dépenses, la situation des finances publiques plaide plutôt à la définition d'un plafond global de dépenses

Il importe de choisir clairement quel est l'objectif poursuivi de manière prioritaire à travers la programmation : la maîtrise des finances publiques, ou la responsabilisation des gestionnaires sur des enveloppes déterminées de manière pluriannuelle, sur lesquelles ils peuvent agir.

Les exemples étrangers montrent que les deux choix sont possibles :

Au Royaume-Uni, la programmation des dépenses sur trois ans porte sur une partie seulement du budget, les *Departmental Expenditure Limits* (DEL), soit environ 60% de la dépense. Le reste du budget (*Annually Managed Expenditure* – AME) fait également l'objet de prévisions à trois ans, mais sans que le respect des prévisions constitue une contrainte : en effet, les AME sont jugées prévisibles, mais non pilotables de manière satisfaisante³⁷. Ainsi, le gouvernement ne se donne pas pour objectif le strict respect d'un plafond global de dépenses annuelles et l'objectif poursuivi à titre principal est la responsabilisation des gestionnaires, sur des enveloppes orientées à la hausse.

À l'inverse, en Suède et aux Pays-Bas, le plafond contraignant est le plafond global des dépenses de l'État ; la programmation détaillée n'étant qu'indicative pour les exercices postérieurs à n+1.

Il convient de souligner que le contexte présidant à ces choix est différent :

- les règles britanniques ont été adoptées pour encadrer une politique budgétaire de rattrapage progressif des retards d'investissement et une augmentation du poids des dépenses dans le PIB ;
- les règles suédoises et néerlandaises visent à sécuriser la maîtrise des finances publiques et à éclairer les choix budgétaires de l'année.

La France paraît plus proche de la situation de la Suède et des Pays-Bas, dans la mesure où ses finances publiques ne sont pas aujourd'hui maîtrisées. **Une approche descendante stricte, privilégiant le respect du plafond global des dépenses, apparaît ainsi préférable.**

2. Programmer les dépenses au niveau de la mission permettra d'afficher des priorités politiques et de faciliter le lien avec la loi de finances, mais ne pourra faire abstraction de la gestion ministérielle de la masse salariale

a) Quatre critères pour déterminer le périmètre de programmation des dépenses de l'État

- le **périmètre de programmation doit permettre l'affichage de priorités politiques** pour remplir le rôle tenu aujourd'hui par les lois de programmation sectorielles pour les dépenses prioritaires ; à défaut, de telles lois risqueraient de se superposer à la programmation ;
- chaque plafond pluriannuel doit avoir un **responsable** identifié, tant au niveau politique (ministre) qu'administratif ;
- le périmètre retenu doit permettre de constituer **des ensembles de dépenses pilotables**, afin de respecter les plafonds annuels fixés par la programmation, ce qui nécessite une surface financière suffisante et des ensembles composées de dépenses qui ne soient pas gouvernées par les mêmes déterminants ;
- enfin, la programmation doit permettre une **articulation simple avec la procédure budgétaire**, afin de répondre à l'objectif d'allègement de cette dernière, mais également pour assurer la crédibilité de la programmation.

Aucun des trois types de programmation possibles : par ministère, par politique publique (mission / programme) ou en fonction de la nature de la dépense, ne répond parfaitement à ces critères³⁸.

³⁷ Ce périmètre inclut notamment les charges de la dette et les dépenses de sécurité sociale.

³⁸ Voir annexe VIII pour une analyse plus détaillée.

b) Il est proposé de retenir une programmation au niveau de la mission

Deux niveaux de programmation sont principalement envisageables : par ministère ou par mission.

Une programmation par ministère permettrait une responsabilisation politique et serait cohérente avec le mode de budgétisation de la masse salariale. Elle ne peut concevoir que dans le cadre d'une structure ministérielle resserrée et stable dans le temps (structurée à partir des quinze départements ministériels existants). Elle présenterait cependant le risque de porter atteinte à la logique de budgétisation en fonction des politiques publiques, portée par la LOLF.

Une programmation par mission présente l'avantage d'une plus grande continuité avec la procédure budgétaire, de constituer des ensembles plus vastes et plus diversifiés que les programmes, tout en permettant l'affichage de priorités politiques, critère jugé essentiel : c'est ainsi le périmètre qu'il est proposé de retenir pour la programmation. **Un tel choix suppose cependant de conforter les missions comme cadre de budgétisation et non pas seulement de présentation et de vote des lois de finances, et donc de désigner des « responsables de mission ».**

La programmation par mission présente par ailleurs deux problèmes :

- il existe aujourd'hui neuf missions interministérielles, pour lesquelles la responsabilité tant politique qu'administrative n'est pas aisée à déterminer ;

Il est nécessaire de rappeler que la logique de la nouvelle nomenclature budgétaire est d'inciter à l'évolution des structures administratives, qui doivent se rapprocher des contours des politiques publiques. À terme, l'objectif doit être ainsi de n'avoir que des missions ministérielles, avec un nombre limité de missions par ministère, ce qui faciliterait la programmation.

- certaines des missions apparaissent peu pilotables sur une période pluriannuelle.

Trois catégories de dépenses ont été identifiées comme relevant de ce cas de figure :

- **les engagements financiers de l'État et la charge de la dette**, qui ne peuvent faire l'objet que de prévisions et dont l'exclusion du plafond de dépenses pourrait être envisagée, comme cela se pratique dans plusieurs pays ;

Un tel choix irait cependant à l'encontre du rapprochement des dépenses sous plafond avec le périmètre des dépenses retenues en comptabilité nationale. Le maintien de cette dépense sous plafond implique de prévoir une réserve de budgétisation pour ajustements éventuels.

- **les dépenses nouvellement intégrées au plafond, hors budget général ;**

Si le montant du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales peut être déterminé lors de la négociation de l'évolution du contrat par lequel l'État donne une visibilité sur les transferts, tel n'est pas le cas du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne, ni des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, voire des taxes affectées ; ces dépenses ou moindres recettes ne pourront faire l'objet que d'évaluations et nécessiteront là encore de prévoir une réserve de budgétisation.

- **les dépenses de la mission Régimes sociaux de retraites ;**

Les dépenses de la mission Régimes sociaux et de retraite, qui peuvent faire l'objet de prévisions relativement fiables, ne peuvent pas être pilotées à court terme ; les éventuelles mesures de redressement n'auront d'effet qu'à moyen terme. La mission propose de les intégrer à la programmation, mais avec un plafond non contraignant et la possibilité d'abonder la dépense à partir d'une réserve de programmation.

Par ailleurs, la masse salariale, en particulier les mesures générales et les contributions de l'État employeur au compte d'affectation spéciale (CAS) pensions, doit pour pouvoir être déclinée par mission, ce qui est souhaitable, et voir ses déterminants programmés (cf. *infra*).

En revanche, s'agissant des autres missions pour lesquelles la part des dépenses contraintes est supérieure à 50% des crédits³⁹, il est préconisé un traitement équivalent à celui des autres missions du budget général.

Il apparaît en effet important, en programmation, de définir le plafond des dépenses par grandes politiques publiques et d'inciter à prendre des mesures de redressement lorsque l'exécution budgétaire annuelle d'une part, les projections d'évolution des dépenses d'autre part, font apparaître des dépassements structurels. Les exemples étrangers montrent qu'un tel raisonnement est envisageable, même sur les dépenses de guichet.

Hors remboursements et dégrèvements et prélèvements sur recettes, la programmation porterait⁴⁰ ainsi sur 82% des crédits du budget général (si l'on inclut la masse salariale y compris contributions au CAS pensions) et 70% hors CAS.

Malgré les réserves exposées ci-dessus, il est proposé de retenir une programmation par mission, solution la plus cohérente avec l'esprit de la LOLF. Compte tenu du caractère peu maîtrisable d'une partie des dépenses ainsi couvertes et de la nouveauté de l'exercice, la mission préconise que, dans un premier temps du moins, seul le plafond d'ensemble des dépenses soit considéré comme ferme : les plafonds par mission seront indicatifs, même si les ajustements devront être aussi limités que possible.

3. La programmation devra s'accompagner d'une stratégie fixant les schémas d'emplois et l'évolution de la masse salariale

La définition d'une politique pluriannuelle en matière d'emplois et de masse salariale est une nécessité, indépendamment de la définition d'une stratégie de finances publiques ou de la programmation détaillée des dépenses de l'État. Elle a d'ailleurs été proposée aux ministres par la direction du budget fin 2005⁴¹.

Au niveau des emplois, il faut souligner que les décisions de recrutement, permettant de jouer sur les effectifs, prennent rarement effet dans l'année, dès lors que les nouveaux fonctionnaires sont dans un premier temps formés, pour une période qui peut aller jusqu'à 27 mois.

Si l'on s'engage sur la voie d'une programmation pluriannuelle, **il est encore plus indispensable de réaliser une programmation des dépenses de titre 2**, vu leur poids dans le budget général et dans certaines missions. Cela nécessite, outre un exercice de prévisions techniques, de déterminer les orientations de moyen terme que le gouvernement souhaite donner aux principaux déterminants de la masse salariale : un schéma d'emploi pluriannuel fixant l'évolution des effectifs et un cadrage pluriannuel des mesures générales et catégorielles.

³⁹ Pour deux autres missions (Solidarité et intégration, Ville et logement), la part des interventions à guichet ouvert représente plus de 50% des crédits ; pour trois missions, la part des interventions contractualisées approche (Aide publique au développement) ou dépasse (Médias, Relations avec les collectivités territoriales) 50% des crédits.

⁴⁰ Sur le périmètre hors programme Charge de la dette et hors missions Régimes sociaux et de retraite et Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation.

⁴¹ Voir note du 25 novembre 2005 sur la procédure budgétaire 2007, exposée dans l'annexe VIII.

III. LA MÉTHODE POUR UNE STRATÉGIE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

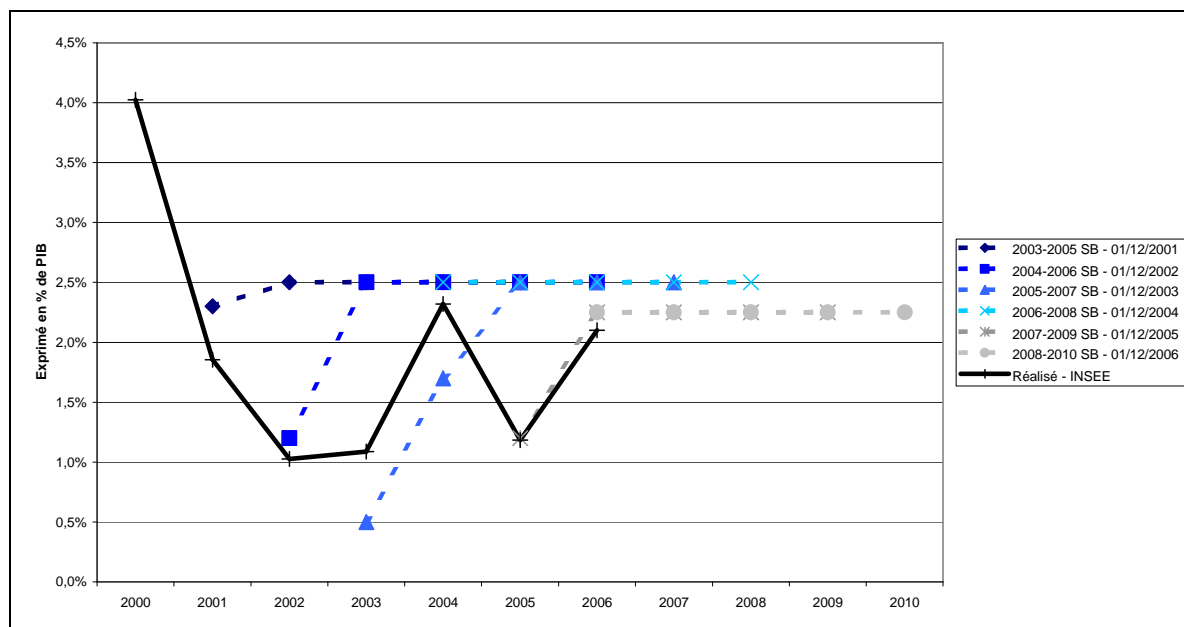
Pour aboutir au contenu stratégique décrit au § II.A, la mission préconise que l'engagement du gouvernement soit réalisé à partir d'hypothèses réalistes, soit porté devant le Parlement et que son respect soit apprécié tous les ans sur l'ensemble des administrations publiques.

A. Se donner des objectifs et des hypothèses réalistes pour faire apparaître des marges de manœuvre

1. Définir les objectifs d'endettement et de solde structurel à partir d'hypothèses réalistes

L'une des explications du non-respect des programmes de stabilité est la fixation d'hypothèses de croissance en moyenne optimistes par rapport à la croissance observée.

Graphique 6 : Écarts entre les hypothèses de croissance des programmes de stabilité (scénarios bas) et la croissance constatée



Source : DGTPE, Mission.

Comme le montrent les exemples étrangers, le gouvernement a au contraire intérêt à retenir des hypothèses relativement prudentes, qui seront le meilleur garant du respect de ses objectifs.

La mission propose ainsi que :

- la stratégie pluriannuelle soit établie à partir d'une hypothèse de croissance égale à la croissance potentielle, qui peut être jugée relativement prudente au vu de la position dans le cycle ;
- une hypothèse d'inflation réaliste, sans doute inférieure à 1,8%, soit fixée dès la stratégie pluriannuelle des finances publiques pour traduire les objectifs à atteindre tout au long de la législature en termes nominaux. La fixation d'une hypothèse d'inflation trop élevée aboutit en effet à relâcher la pression exercée sur la dépense ;
- une clause de sauvegarde pourrait être introduite sur l'inflation, en prévoyant un ajustement des plafonds si l'inflation était supérieure à l'hypothèse retenue deux années consécutives.

2. *Gérer les « bonnes surprises »*

Comme l'a montré l'exemple de l'année 2006, il est plus simple de gérer les « bonnes surprises » fiscales, dès lors que la loi de finances de l'année reconduit la règle d'affectation des surplus de recettes, ce qui devrait être permis par les hypothèses macro-économiques prudentes.

Des règles devraient être définies pour affecter les surplus de recettes en cours de programmation, comme cela existe aujourd'hui pour les surplus constatés en exécution ; comme la mission a pu l'observer à l'étranger, des mesures supplémentaires en recettes ne devraient pouvoir être adoptées qu'à condition d'être compensées en dépenses.

Enfin, comme le soulignait le rapport Pébereau, dans la phase d'assainissement, un moratoire sur les baisses d'impôts serait préférable ; dans les pays qui ont redressé leurs finances publiques, la phase d'assainissement a conjugué une maîtrise stricte de la dépense et le maintien, voire l'augmentation des prélèvements, de manière à retrouver rapidement un niveau de solde permettant de s'écarter d'un pilotage annuel de l'exécution.

B. Fixer la stratégie dans une loi de programmation des finances publiques ou par un engagement du gouvernement lors de l'examen de la plus prochaine loi de finances

La stratégie de finances publiques, arrêtée le plus tôt possible et de préférence avant le PLF 2008, peut prendre soit la forme d'une loi de programmation des finances publiques, soit un engagement solennel du gouvernement, mais suppose dans tous les cas une décision collégiale du gouvernement.

1. La stratégie des finances publiques nécessite une décision collégiale du gouvernement, donnant un « mandat » au ministre des finances

La programmation pluriannuelle actuelle, très agrégée, est aujourd'hui élaborée par le seul ministère des finances, le Premier ministre validant les principaux éléments sous-jacents de la programmation (cibles visées, répartition de l'effort entre les secteurs). Les autres ministres ne sont pas associés à l'élaboration de cette programmation.

Pour que la gestion pluriannuelle des finances publiques soit plus effective qu'aujourd'hui, elle doit constituer **un choix politique, visant à piloter les finances publiques plutôt qu'à les subir**. Compte tenu de notre modèle institutionnel, **la stratégie pluriannuelle devrait faire l'objet d'une décision collégiale, permettant d'assurer une solidarité gouvernementale sur le respect des objectifs**.

La stratégie pourrait ainsi être adoptée lors d'un séminaire gouvernemental, sur le modèle du séminaire de cadrage tenu au début de la procédure budgétaire 2006 en janvier 2005 ; il pourrait également être demandé à tous les ministres d'être présents lors de la présentation de la stratégie. Enfin, le Premier ministre pourrait faire du respect de cette stratégie une condition d'appartenance au gouvernement.

Le respect de cette stratégie devrait être confié au ministre des finances, qui serait alors doté d'un objectif politique clair vis-à-vis de ses collègues.

Par ailleurs, parce qu'elle regroupe l'ensemble des acteurs de la dépense publique, c'est au sein de la conférence nationale des finances publiques⁴² que les grandes orientations d'une programmation pluriannuelle des finances publiques devraient être actées, afin que les efforts à fournir par les différents secteurs des administrations publiques soient discutés.

⁴² La conférence nationale des finances publiques, qui s'est réunie pour la première fois le 11 janvier 2006, a pour objectif un dialogue élargi entre les acteurs des finances publiques : gouvernement, Parlement, mais également représentants des collectivités territoriales, présidents de caisse de sécurité sociale, organisations syndicales.

2. La stratégie peut être fixée dans une loi de programmation ou dans un engagement politique du gouvernement, en fonction des objectifs poursuivis

Chacun de ces deux vecteurs a été utilisé depuis 1990.

La loi de janvier 1994, prise dans le contexte de la « *grande crise des finances publiques* », fixait pour objectif de ramener le budget de l'État à un déficit de 2,5% du PIB en LFI 1997. La LFI 1997 a été construite sur un déficit de 3,5% du PIB.

L'engagement national de désendettement, qui consolide le programme de stabilité 2007-2009 établi en janvier 2006, sera respecté pour l'exercice au cours duquel il a été adopté (déficit des administrations publiques estimé à 2,5% du PIB, pour un objectif de 2,9% en janvier 2006 et de 2,8% en juin 2006). Il repose cependant sur des hypothèses extrêmement ambitieuses pour les années 2008 à 2010 (réduction des dépenses de l'État en volume de 1,25% en 2008, 1,5% en 2009 et 1,75% en 2010).

Les deux solutions, loi ou engagement, sont possibles pour fixer la stratégie pluriannuelle proposée par la mission. Elles ne présentent pas les mêmes avantages :

- **une loi fixant la stratégie des finances publiques obligerait le Parlement à se prononcer par un vote**, sans engager cependant les lois de finances ni les lois de financement de la sécurité sociale. Le texte de loi ne pourrait pas aller au-delà de la définition d'objectifs. Cette loi serait présentée par le Premier ministre, au nom de l'ensemble du gouvernement. Cela permettrait ensuite au ministre des finances de s'appuyer sur un texte d'un niveau juridique comparable à celui des lois de programmations pluriannuelles sectorielles, au risque d'apparaître comme une loi « ordinaire » ;
- **un engagement du gouvernement concrétisé par un rapport déposé lors de l'examen du plus prochain projet de loi de finances⁴³ serait plus solennel** et plus conforme à la nature de la stratégie, mais court le risque d'être noyé parmi les autres annonces du début de législature. Un tel engagement pourrait également être inclus à la déclaration de politique générale.

Quel que soit le vecteur choisi, celui-ci doit être la traduction d'un engagement collectif du gouvernement et non pas du seul ministre des finances et faire l'objet d'un **débat** au Parlement.

C. Piloter par acteur mais raisonner toutes administrations publiques

1. Favoriser le raisonnement toutes APU pour la définition des objectifs et le contrôle de leur respect

La stratégie des finances publiques doit s'appuyer sur les progrès déjà réalisés en matière de gouvernance des finances de l'ensemble des administrations publiques :

- mise en place d'un rapport sur les prélèvements obligatoires dans leur ensemble (article 52 de la LOLF) ;
- meilleure maîtrise des dépenses d'assurance-maladie, avec la mise en place d'un comité d'alerte jouant un rôle préventif ;
- installation de la conférence nationale des finances publiques en janvier 2006 ;
- tenue d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) commun pour le PLF et le PLFSS en juin 2006.

⁴³ Loi de règlement 2006, loi de finances rectificative 2007 ou loi de finances 2008.

La mission propose qu'à l'occasion des rendez-vous annuels désormais institués (conférence nationale des finances publiques et débat d'orientation budgétaire), soient présentés en termes structurels, à compter du DOB 2008 :

- la confrontation des résultats obtenus à la stratégie définie en début de législature ;
- la trajectoire spontanée à politique inchangée pour les recettes, les dépenses et les soldes de chaque secteur administratif ;
- la trajectoire des objectifs à atteindre pour les mêmes postes, en termes structurels, telle qu'elle découle de la stratégie pluriannuelle des finances publiques ;
- les implications auxquelles cette trajectoire conduit pour les différents postes en fonction de leur rigidité ;
- les actions à mener en cas de dérive observée par rapport aux objectifs en distinguant les mesures destinées à traiter les écarts conjoncturels des mesures destinées à traiter les écarts structurels.

Le calendrier de la conférence nationale des finances publiques pourrait être légèrement décalé, au printemps, de manière à être rapproché du DOB.

2. La fixation détaillée des objectifs des administrations locales

L'objectif fixé aux administrations locales est, comme il a été indiqué au § II.B.2, l'équilibre. L'évolution des concours de l'État, aujourd'hui déterminée par le contrat de solidarité et de croissance reconduit chaque année, doit être discutée au cours d'une négociation d'ensemble, portant sur la totalité des concours de l'État (aujourd'hui sous forme de prélèvements sur recette et de dépenses du budget général, en crédits limitatifs et en remboursements et dégrèvements), incluant un examen de la dynamique des dépenses. **La mission préconise que cette discussion ait lieu après l'adoption de la stratégie, au sein de la conférence nationale des finances publiques, entre 2007 et 2008**, car elle prendra du temps. En effet, cette évolution doit être décidée pour constituer un élément de la programmation détaillée des dépenses de l'État.

IV. LA MÉTHODE POUR UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

L'adoption d'une programmation détaillée des dépenses de l'État suppose de concevoir le budget de manière pluriannuelle, de programmer les dépenses pour trois ans sur des périmètres stabilisés et enfin de faire évoluer la procédure budgétaire annuelle et les lois de programmation sectorielles.

A. Adopter le réflexe pluriannuel

Les exemples étrangers montrent qu'un facteur-clé de réussite des programmations pluriannuelles est d'évoluer vers une conception pluriannuelle du budget : cela suppose de réaliser des projections pluriannuelles de dépense régulières, de développer la budgétisation en fonction des échéanciers pluriannuels de crédits de paiement et d'arrêter un cadrage pluriannuel des déterminants de la masse salariale.

1. Réaliser des projections pluriannuelles de la dépense, en particulier pour les dépenses difficilement pilotables à court terme

Les projections pluriannuelles de dépense sont aujourd'hui avant tout réalisées pour les dépenses de l'État et, pour l'essentiel, par le seul ministère des finances. Les progrès dans la connaissance de la dépense doivent être réalisés dans deux directions, dès que possible. Par comparaison avec les modèles étrangers étudiés, la France apparaît en effet très en retard dans la connaissance de la dynamique précise de la dépense :

- **développer la connaissance de la dépense des autres administrations publiques** et, en particulier, des modèles de projection pluriannuelle des dépenses des administrations sociales, compte tenu de leurs liens avec les hypothèses macro-économiques ; des modèles de projection des finances des administrations locales pourraient également être élaborés, en mobilisant les services de la comptabilité publique et les experts locaux ; celle-ci est indispensable pour éviter la fixation d'objectifs de court terme trop éloignés de la dynamique réelle de la dépense ;
- développer une **analyse contradictoire des projections tendancielle de dépense de l'État**, au niveau de tous les ministères, selon des conventions harmonisées définies par le ministère des finances ; celle-ci doit permettre d'établir quelles sont les marges de manœuvre effectives en dépense.

2. Améliorer la connaissance des échéanciers de crédits de paiement en développant le raisonnement en autorisations d'engagement

La mission a étudié en détail la budgétisation et l'exécution des autorisations d'engagement (AE), nouveauté introduite par la LOLF. Son constat est que **les autorisations d'engagement ne font aujourd'hui pas encore l'objet d'une budgétisation rigoureuse et ne constituent pas un outil de pilotage la dépense**⁴⁴. Pour autant, les AE sont un outil important pour s'obliger à définir des échéanciers de crédits de paiement détaillés année par année, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, sur l'ensemble de la dépense, et non pas seulement sur les dépenses d'investissement.

L'examen des exemples étrangers montre que l'enjeu de la budgétisation en AE réside avant tout dans la capacité à avoir une visibilité détaillée sur les échéanciers de paiements liés aux engagements pluriannuels, que ces AE soient restreintes aux seuls investissements ou généralisées. Cette visibilité contribue à la sécurisation du gestionnaire, lui permettant ainsi d'inscrire projets et réformes de structure dans la durée.

⁴⁴ Cf. annexe VII au présent rapport.

La mission préconise ainsi de **développer la visibilité sur les échéanciers de CP à venir pour les AE déjà consommées ou affectées, ainsi que les nouvelles AE accordées et d'améliorer l'information donnée au Parlement sur la consommation des AE.** Cet exercice sera grandement facilité par le déploiement de CHORUS, mais doit être conduit à partir des outils actuels. **La mission juge également nécessaire d'exiger de chaque gestionnaire qu'il ait une vision détaillée de ces besoins de CP à horizon de trois ans,** pour garantir la qualité de la programmation des dépenses.

3. Réaliser un cadrage pluriannuel des déterminants de la masse salariale et programmer les mesures générales et le taux de contribution des pensions

Il est indispensable de progresser dans la définition du cadrage budgétaire de la négociation salariale, à moins d'amoindrir la crédibilité de l'exercice de programmation pluriannuelle (le titre 2 hors contributions au CAS pensions représente 33% des dépenses du budget général hors remboursements et dégrèvements ; le titre 2 représente plus de 50% des crédits pour sept missions).

a) Programmer les mesures générales

Si le cadre actuel des négociations n'était pas modifié, **le maintien de négociations salariales centralisées ne serait compatible avec une programmation pluriannuelle des dépenses de l'État qu'à la condition d'effectuer une programmation pluriannuelle de la valeur du point,** interne au gouvernement, et de définir sur cette base, à chaque cycle de négociation incluant des mesures générales, le mandat du ministre chargé de cette négociation.

Afin de limiter le risque que des mesures générales soient accordées au-delà de l'équilibre défini par le cadrage pluriannuel, les principaux ministères employeurs devraient être associés aux négociations ou au moins à leur préparation. Les mesures décidées devraient être financées à la fois par une réserve centrale et par les ministères, dans une proportion à déterminer (par exemple 50-50, alors que les mesures sont aujourd'hui quasi-intégralement financées en gestion). **Cette dernière proposition pourrait d'ailleurs être appliquée indépendamment du passage à une programmation pluriannuelle des dépenses.**

À partir de la détermination de schémas d'emplois ministériels, les plafonds de crédits par mission incluraient ainsi un plafond de titre 2, permettant de maximiser la responsabilisation des gestionnaires. Selon le degré de précision de la programmation de la masse salariale, ce plafond serait plus ou moins ajustable⁴⁵.

Le scénario le plus cohérent avec la programmation pluriannuelle détaillée, et qui permettrait d'accroître la responsabilisation des acteurs en matière de gestion de la masse salariale promue par la LOLF, serait cependant la décentralisation des négociations salariales. Les mesures générales pourraient dans ce cas soit être abandonnées, soit ne plus faire l'objet que de décisions unilatérales du gouvernement. Le cadrage budgétaire pluriannuel de la masse salariale serait défini en fonction des objectifs de politique salariale du gouvernement et, le cas échéant, en concertation avec les autres employeurs publics. Les ministères seraient alors responsabilisés sur la soutenabilité budgétaire de leurs décisions salariales, prises à l'issue de négociations, qu'ils auraient à financer dans la limite de leurs plafonds de dépenses, définis de manière à maîtriser l'évolution globale de la masse salariale⁴⁶.

b) Programmer les contributions au CAS pensions

Les projections pluriannuelles de dépense de pensions, qui existent déjà, doivent être renforcées.

⁴⁵ Le détail de ces propositions est établi en annexe V au présent rapport.

⁴⁶ Cf. le rapport réalisé par l'IGF sur la rénovation de la négociation salariale dans la fonction publique d'État, septembre 2004.

La programmation pluriannuelle du taux de contribution employeur est souhaitable. Elle ne peut être envisagée qu'à la condition que les déterminants de la masse salariale, et en particulier les mesures générales, fassent eux aussi l'objet d'une programmation pluriannuelle ; une telle programmation permettrait de responsabiliser les ministères employeurs sur leurs coûts complets de masse salariale. Dans ce schéma, le taux de contribution employeur devrait être programmé de façon à équilibrer le régime chaque année (il serait donc distinct chaque année) et des mécanismes d'ajustement seraient prévus en cas de déséquilibre (abondement du CAS par la réserve centrale).

Si les déterminants de la masse salariale n'étaient pas intégrés à la programmation, la contribution de l'État au CAS pension serait isolée dans la programmation et répartie chaque année entre les programmes en fonction des projections de masse salariale.

L'évolution du régime vers une logique de quasi-caisse de retraite présenterait des avantages certains en termes de gestion pluriannuelle, en permettant de piloter le CAS non plus en fonction d'un horizon annuel, mais en vue d'un objectif d'équilibre de moyen terme. Le taux de contribution employeur pourrait alors être fixé à un niveau stable sur une période, et ferait entrer le régime dans une logique de provisionnement propre aux caisses de retraite.

4. Contrôler le respect de la trajectoire de recettes et limiter plus strictement les dépenses fiscales

Le respect de la trajectoire de recettes de l'État définie dans la stratégie de finances publiques ne peut passer par la simple confrontation des prévisions de recette aux réalisations, qui peuvent s'expliquer par une croissance ou une élasticité de recettes différentes de celles retenues dans la programmation.

Il importe en revanche de prévoir des règles pour les mesures affectant les recettes, permettant de s'assurer qu'elles ne mettent pas en danger la programmation.

La mission propose donc que :

- certaines opérations soient intégrées à la norme de dépense : il s'agit des prélèvements sur recettes (intégrés à la dépense en comptabilité nationale), des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux et les affectations de taxe nouvelles ;
- la création de dépenses fiscales soit subordonnée à des règles strictes, en s'inspirant par exemple des dispositifs mis en place aux Pays-Bas ou en Suède : par exemple, aucune dépense fiscale dont le coût ne peut être estimé ne devrait être créée et les dépenses existantes dont le coût ne peut être estimé ou est très faible devraient être supprimées, dès lors que leur efficacité ne peut être démontrée.

B. Programmer les dépenses de l'État sur des périmètres stabilisés pour trois ans

1. Stabiliser les périmètres de budgétisation

Un **préalable** à l'élaboration d'une programmation détaillée des dépenses est la stabilisation des périmètres de budgétisation :

- périmètres ministériels, nécessaires à la programmation des emplois ;
- périmètre des missions et programmes, qui reflètent les moyens affectés aux politiques publiques.

En effet, les importantes variations de périmètre constatées par le passé, à la fois sur les charges relevant de l'État, prises en compte dans l'actuelle charte de budgétisation, mais également entre les missions et programmes, rendent aujourd'hui **illisible** l'évolution des budgets d'une année sur l'autre. Seule la lecture détaillée des projets annuels de performance permettrait de comprendre les évolutions observées. Le tableau ci-dessous ne porte que sur les crédits hors titre 2.

Tableau 2 : Évolution des crédits n+1/n **hors titre 2** entre les LFI 2005 à 2007⁴⁷,
– exemples de missions aux évolutions en apparence contradictoires ou surprenantes⁴⁸

Mission	2006 / 2005	2007 / 2006	Montant des crédits LFI 2007 hors titre 2 en M€	Commentaires sur les évolutions observées
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	+1,28%	-0,43%	3 614	Fortes variations de la dotation pour victimes des persécutions antisémites + transfert crédits CIVS⁴⁹ en LFI 2007
Culture	+0,06%	-3,82%	2 112	Affectation d'une recette de 70 M€ au centre des monuments nationaux en LFI 2007
Écologie et développement durable	-8,18%	+2,58%	408	
Enseignement scolaire	-0,85%	+14,74%	3 962	
Gestion et contrôle des finances publiques	+16,92%	-1,59%	1 868	
Médias	+26,30%	+45,77%	501	Création de la CFII⁵⁰ en LFI 2006 + transfert programme « Audiovisuel extérieur » en LFI 2007
Outre-mer	+1,14%	-1,71%	1 799	Transfert de dépenses de santé outre-mer vers mission « Santé »
Sécurité	+35,89%	+2,17%	2 591	Transfert immobilier Gendarmerie depuis mission « Défense » en LFI 2006 + impact des lois de programmation
Sécurité sanitaire	-1,13%	+3,88%	418	
Solidarité et intégration	+3,30%	-0,28%	11 369	Économies prévues en LFI 2007
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	+12,40%	-4,40%	369	Projets informatiques en LFI 2006
Travail et emploi	+4,11%	-8,09%	11 612	Dynamisme des allègements de charges (2006) + réalisation d'économies en LFI 2007 + baisse des subventions suite ressources extra-budgétaires des opérateurs (550 M€ créance Unédic au bénéfice du fonds de solidarité / 200 M€ recettes AFPA)
Total hors titre 2	+1,58%	+0,43%		
<i>Hors allègements de charge</i>				
<i>Travail et emploi</i>	<i>-3,92%</i>			
Total hors titre 2	+0,57%			

Source : Mission, précisions apportées par la direction du budget (bureau IBLF). La mission a noté en gras les précisions qui correspondent à un motif d'évolution réelle de la dépense (à la hausse ou à la baisse), par opposition aux évolutions liées aux mesures de périmètre.

La mission propose ainsi :

- **de stabiliser non seulement la liste des missions et programmes, mais également la répartition des charges entre missions et, si possible, entre programmes, sur la durée de la programmation. De même, la répartition des charges entre l'État et les autres administrations publiques devrait être fixe sur la période de programmation détaillée des dépenses.**

Une partie des changements de périmètre intervenus entre les missions et programmes peut s'expliquer par le caractère récent de cette nomenclature. De nouveaux changements ne peuvent être exclus en PLF 2008, voire 2009. La mission propose ainsi une stabilisation à compter de 2009, sur la période de la programmation détaillée des dépenses, fixée à trois ans (cf. *infra*).

⁴⁷ Évolution corrigée des mesures de périmètres détaillées dans les PLF 2006 et 2007.

⁴⁸ Le tableau complet figure en pièce-jointe à l'annexe VIII.

⁴⁹ CIVS : commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations.

⁵⁰ CFII : chaîne française d'information internationale.

- **de renforcer la charte de budgétisation existante, pour qu'elle rende compte de tous les mouvements de périmètre pouvant survenir et pour qu'elle devienne pluriannuelle** (ne servant pas seulement à comparer le périmètre des dépenses de $n+1$ à celles de n , mais permettant de tenir un « compteur » des évolutions intervenues à partir de 2007).

2. Conduire une revue de programmes portant sur les dépenses et les recettes

Une deuxième condition de réussite de la programmation détaillée des dépenses est la réalisation d'une revue de programmes, portant à la fois sur les dépenses budgétaires et les mesures fiscales (dépenses fiscales) affectées à une politique.

Cette revue de programme aurait un double objectif :

- poser la question de l'utilité et de l'efficacité de la dépense, selon les principes définis dans les revues de programme « à la canadienne » ;
- identifier les sous-budgétisations pour les résoudre de manière durable.

Une programmation détaillée des dépenses pourrait être réalisée sans revue de programme, mais avec de moindres garanties de succès.

Une telle revue de programme aurait vocation à se tenir tous les deux ans. Elle permettrait d'identifier les mesures d'économies structurelles à mettre en œuvre pour financer les priorités budgétaires du gouvernement.

3. Réaliser une programmation sur trois ans, révisable au bout de deux ans

De manière à rendre crédible la stabilisation des périmètres de budgétisation d'une part, la revue de programmes d'autre part, la programmation détaillée des dépenses devrait être réalisée sur une durée plus limitée que la stratégie des finances publiques. Ceci permettrait également au gouvernement de faire évoluer la liste des priorités budgétaires à mi-législature.

La mission propose que la programmation soit réalisée sur trois ans et révisable au bout de deux ans, selon le modèle anglais :

- la réflexion à horizon de trois ans, durée habituellement retenue dans les contrats conclus entre la direction du budget et les administrations, permet de donner un horizon de moyen terme aux gestionnaires ;
- pendant deux ans, la programmation ne serait pas révisée, de manière à assurer l'intéressement des gestionnaires aux économies ;
- en revanche, la programmation pourrait être revue au bout de deux ans, pour réviser les plafonds fixés initialement pour $n+3$ et définir les plafonds pluriannuels sur les deux années suivantes. Cette révision interviendrait donc en 2010, pour les exercices 2011 à 2013, et permettrait un ajustement de la programmation détaillée des dépenses de l'État au calendrier électoral.

4. Réaliser une « PMT partagée » entre le ministère des finances et les ministères

Le but de la programmation détaillée doit être de faire converger les approches descendante (plafond de dépense global) et ascendante (issue de l'analyse des déterminants de la dépense).

a) Le gouvernement doit d'abord fixer les priorités budgétaires sur trois ans, au minimum par blocs de mission, ainsi que le cadrage de la masse salariale

À partir de la définition des plafonds annuels nominaux de dépense, la programmation pluriannuelle a besoin d'un cadre pour définir des cibles annuelles par mission.

Trois éléments apparaissent indispensables :

- la définition claire des priorités budgétaires du gouvernement, si possible par mission et au minimum par blocs de missions ;
- la définition des déterminants de la masse salariale (cf. *supra*) ;
- la précision par la direction du budget des marges de manœuvre existantes, compte tenu des dépenses totalement rigides à court terme (charges de la dette, dépenses de pension et dépenses de la mission régimes sociaux et de retraite, comme exposé *supra*).

b) Les services doivent documenter les cibles affichées comme le fait aujourd'hui la direction du budget et s'accorder sur une budgétisation soutenable

À partir des priorités données par le gouvernement et des projections de dépense tendancielle, une négociation devrait s'engager entre le ministère des finances et les autres ministères, pour définir des plafonds par mission sur trois ans.

La programmation consisterait ainsi à réaliser l'exercice de programmation à moyen terme (PMT) de la direction du budget, non plus entre la première sous-direction du budget et les sous-directions sectorielles, mais entre les ministères et la direction du budget.

Comme c'est le cas dans les trois pays étudiés par la mission, il apparaît indispensable de **demander aux administrations de venir présenter des mesures qui permettent d'atteindre la cible pour les missions qui les concernent**. Cet exercice sera facilité par la revue de programmes, si elle a eu lieu. Dans le cas contraire, la programmation sera l'occasion de faire préciser par les ministres quelles sont les missions prioritaires.

Un calendrier précis devra être fixé pour l'élaboration de cette programmation ; en cas de désaccords, ceux-ci devront être tranchés au niveau du gouvernement, de manière à déterminer à l'issue de cette phase de programmation des plafonds par mission qui respectent le plafond nominal des dépenses fixé pour chaque année de la programmation dans la stratégie des finances publiques. La programmation retenue devrait également reprendre la liste des principales mesures d'économie à mettre en œuvre pour respecter les plafonds.

5. Traiter le cas des missions interministérielles en désignant un ministre et une administration chef de file

La programmation des crédits des missions interministérielles demande un traitement spécifique, notamment pour la masse salariale. L'annexe V au présent rapport propose de définir des plafonds distincts de titre 2 entre ministères pour un nombre limité de mission.

Au-delà, la programmation détaillée au niveau de la mission doit conforter celle-ci comme une unité pertinente de support des moyens de politiques publiques, allant au-delà de la lettre stricte de la LOLF, qui n'en fait qu'un ensemble de programmes.

Pour les neuf missions interministérielles actuelles, il est préconisé qu'un chef de file politique (ministre) et administratif (secrétaire général sans doute) soit précisé. Cet exercice pourra révéler les tensions existantes au sein des missions interministérielles, et le risque existe que l'existence de celles-ci soit remise en cause.

Dans le cas général, un responsable administratif devra être désigné pour s'assurer du respect de la programmation et aider à la déclinaison des crédits de la mission par programme. Dans le cas des missions ministérielles, ce devrait être le secrétaire général, comme c'est d'ores et déjà le cas dans certains ministères pour la répartition de la lettre-plafond (équipement).

6. Se donner une réserve de programmation, croissante sur la période et des règles d'adaptation des plafonds

La bonne marche de la programmation pluriannuelle impose de se donner des éléments de souplesse sur la période de programmation.

a) Une réserve de budgétisation

Les exemples étrangers montrent qu'il est nécessaire de déterminer à l'avance une réserve de budgétisation, de manière à faire face aux imprévus, tout en réglementant strictement l'usage, pour affirmer le principe d'auto-assurance.

Deux questions se posent :

- la définition du montant de la réserve de budgétisation ; elle doit être définie en fonction de la marge d'erreur de prévisions pour les dépenses non maîtrisables à court terme (charges de la dette par exemple) ; une réserve de l'ordre de 5 Md€ soit 2,5% des crédits à horizon n+3 pourrait constituer un premier repère ;
- la « localisation » de cette réserve au sein de la programmation détaillée des dépenses par mission.

Suivant l'exemple néerlandais, la réserve de budgétisation pourrait être répartie entre plusieurs enveloppes, de manière à être débloquée à l'initiative du ministère des finances. Outre le recours à la dotations de la mission « Provisions », la mission préconise de définir une marge d'assurance dans les plafonds des missions Engagements financiers de l'État et Régimes sociaux et de retraite, plutôt que dans la prévision des dépenses du CAS Pensions, qui doit être conforme au scénario central (une surestimation conduirait à surestimer la budgétisation du titre 2 du budget général).

b) Des règles d'adaptation des plafonds

La programmation détaillée devrait comprendre des règles sur :

- l'évolution des plafonds de titre 2, à ajuster si des mesures générales étaient adoptées au-delà du cadrage initial, en prévoyant une prise en charge partielle sous plafond, de manière à inciter les gestionnaires à préconiser le respect du cadrage initial ;
- les prévisions d'inflation : une hypothèse d'inflation prudente doit être retenue pour la stratégie pluriannuelle des finances publiques. Si l'inflation s'écartait deux années de suite de cette hypothèse, un ajustement serait nécessaire pour certaines missions (notamment celles incluant des prestations indexées), dont la liste devrait être définie au stade de la programmation.

7. Inciter à une déclinaison des plafonds au niveau des programmes pour donner une visibilité réelle aux gestionnaires

La visibilité des gestionnaires dépend des crédits alloués au niveau des programmes, plutôt qu'aux missions.

La définition d'un schéma d'emplois et des déterminants de la masse salariale, s'ils étaient retenus, constitueraient un élément important de visibilité au niveau des responsables de programme.

Au-delà, il apparaît difficile de garantir des montants par programme, mais l'exercice de programmation va conduire à analyser la dépense et donc à réaliser des projections de dépense à ce niveau. Ainsi, la mission considère souhaitable d'inciter à une déclinaison indicative par programme des plafonds définis par mission. Une telle déclinaison pourrait passer par des contrats pluriannuels.

Dès lors que des plafonds pluriannuels par mission seront définis, au moins à titre indicatif, ces contrats pourraient être conclus entre « chef de mission » et responsable de programme, soit par exemple entre secrétaire général et directeur d'administration centrale. La direction du budget pourrait cependant continuer à signer ces contrats, pour donner une assurance supplémentaire sur les moyens alloués au programme, lorsque le contrat permettrait par exemple d'aller au-delà des efforts demandés en programmation, ou nécessiterait un accompagnement particulier, compte tenu de l'importance des enjeux de réforme envisagés (profonde réorganisation de l'administration concernée, par exemple).

En revanche, la mission est réservée sur la signature de contrats sur les périmètres actuels, qui ne recourent pas la nomenclature budgétaire⁵¹.

C. Faire évoluer la procédure budgétaire annuelle et les programmations sectorielles

La programmation pluriannuelle aura des conséquences sur les procédures actuelles.

1. Limiter la procédure budgétaire annuelle à la répartition des plafonds par programme, à la définition des mesures de recettes et à l'analyse de la performance

La lettre de cadrage de début de procédure ne sert plus qu'à prendre en compte les éventuels ajustements à la programmation nécessités par l'application des règles et reprendrait le plafond nominal des crédits défini pour l'année à venir, ainsi que les plafonds par mission.

Un an sur deux, la procédure annuelle n'aurait plus pour objectif, en budgétisation, que la définition précise des mesures de recettes compatibles avec la trajectoire arrêtée dans la stratégie de finances publiques, et la déclinaison des plafonds de dépenses par mission au niveau des programmes. Celle-ci devrait donc pouvoir être réalisée plus tôt dans l'année (elle est aujourd'hui réalisée entre la fin juin et la fin juillet).

Cette évolution permettrait de dégager du temps :

- pour l'analyse de la dépense, valorisée lors de la programmation détaillée suivante ;
- pour l'analyse de la performance.

2. Limiter le pilotage de l'exécution

De manière à responsabiliser les gestionnaires, une visibilité maximale sur leurs crédits doit être recherchée.

Aussi, les reports de crédits doivent être automatiques :

- dans la limite des 3% pour les CP – en régime de croisière, cette règle ne crée pas de problème de ressaut de dépense, car les reports entrants et sortants sont en principe de montants comparables. Si tel n'était pas le cas, le plafond de 3% pourrait être revu. Les comparaisons internationales menées par la mission montrent que le plafonnement des crédits reportables est plutôt une bonne pratique, pour éviter une régulation du ministère des finances sur l'utilisation des reports.
- pour les AE affectées, conformément aux règles en cours de définition.

La mise en réserve de crédit, destinée à faire face aux dépenses imprévues en exécution, ne peut être faite qu'en début de procédure et les gels ne devraient pas concerner les reports

Au-delà, la suppression des mouvements de crédits au moment du collectif de fin d'année pourrait être envisagée, comme le préconisent les rapports précités de MM. Lambert et Migaud : une telle mesure constitue une incitation forte à résoudre au stade du PLF les sous-budgétisations.

⁵¹ Dans le cas des contrats des directions à réseaux du MINEFI, un contrat conjoint pour les directions relevant d'un même programme budgétaire pourrait être envisagé. Une présentation synthétique des contrats actuels figure en pièce jointe à l'annexe VIII du présent rapport.

3. *Intégrer les lois de programmations sectorielles à la programmation pluriannuelle d'ensemble*

Les lois de programmation sectorielle n'ont pas pour seule raison d'être la définition de moyens. Elles définissent également des objectifs pour des politiques prioritaires et sont en général l'occasion d'une réflexion d'ensemble sur la législation applicable. Aussi, même si le dispositif de performance figure en annexe obligatoire au projet de loi de finances et si la programmation pluriannuelle permet de conforter les priorités budgétaires au niveau de la mission, il est sans doute illusoire d'imaginer que les lois de programmation soient abandonnées à l'avenir.

La mission propose cependant que le gouvernement se donne des règles, pour assurer le « bouclage » entre les lois de programmation sectorielles et la programmation détaillée :

- elles doivent s'inscrire dans la programmation d'ensemble et préciser leur impact sur la programmation des finances publiques ;
- elles ne peuvent conduire à une révision des plafonds fixés par mission que par redéploiement des crédits alloués à une autre mission.

CONCLUSION

La mission a acquis la conviction que la programmation pluriannuelle des finances publiques constituerait une amélioration considérable de nos modes de gestion, tant du point de vue de la maîtrise des finances publiques que de l'amélioration de la gestion publique. Elle ne permettrait pas à elle seule d'y parvenir, mais créerait des conditions très favorables pour atteindre ces objectifs.

Les exemples étrangers montrent que l'assainissement des finances publiques peut être rapide, s'il s'appuie sur une stratégie cohérente et programmée : celle-ci ne permet pas de faire l'économie des décisions douloureuses (maîtrise accrue des dépenses et stabilisation des prélèvements obligatoires), mais elle les inscrit dans un horizon qui permet d'en illustrer les bénéfices.

À partir d'une revue de programmes partagée, la gestion pluriannuelle permet également de faire évoluer le jeu de rôle entre le ministère des finances et les autres ministères, amenés à conduire une analyse partagée sur l'évolution tendancielle de la dépense de l'État, ainsi que sur les moyens de la faire évoluer. La même amélioration peut être attendue d'un dialogue orienté vers l'atteinte d'un objectif commun, défini en termes d'endettement et de solde structurel, entre l'État et les autres administrations publiques.

Le passage à une gestion pluriannuelle suppose cependant un changement d'état d'esprit radical, pour mettre fin à la gestion aujourd'hui court-termiste des finances publiques. Il faut pour cela s'appuyer sur une plus grande collégialité des décisions gouvernementales en matière budgétaire.

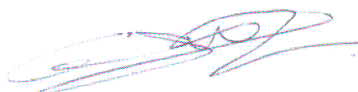
Aussi, il convient de garder à l'esprit qu'une telle évolution ne peut être décidée qu'en début de législature, pour donner une crédibilité à la stratégie ainsi définie et faire évoluer structurellement la procédure budgétaire.

Enfin, la mission souhaite souligner que la programmation pluriannuelle constituerait un pas supplémentaire dans la logique de responsabilisation des gestionnaires poursuivie à travers la LOLF : à l'usage, la visibilité annuelle donnée aux gestionnaires est aujourd'hui insuffisante et ne permet pas de faire jouer les réallocations au sein d'un même budget.

Certaines de ses propositions pourraient d'ailleurs être mises en œuvre indépendamment de la définition d'une programmation d'ensemble : ainsi par exemple du cadrage budgétaire des décisions prises en matière de rémunération et de schémas d'emplois, ou des progrès à réaliser dans la connaissance précise des échéanciers des crédits de paiement.

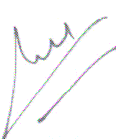
Fait à Paris, le 2 mai 2007,

L'inspecteur des Finances



Arnaud LE FOLL

L'inspecteur des Finances



Charlotte REBOUL

L'inspecteur des Finances



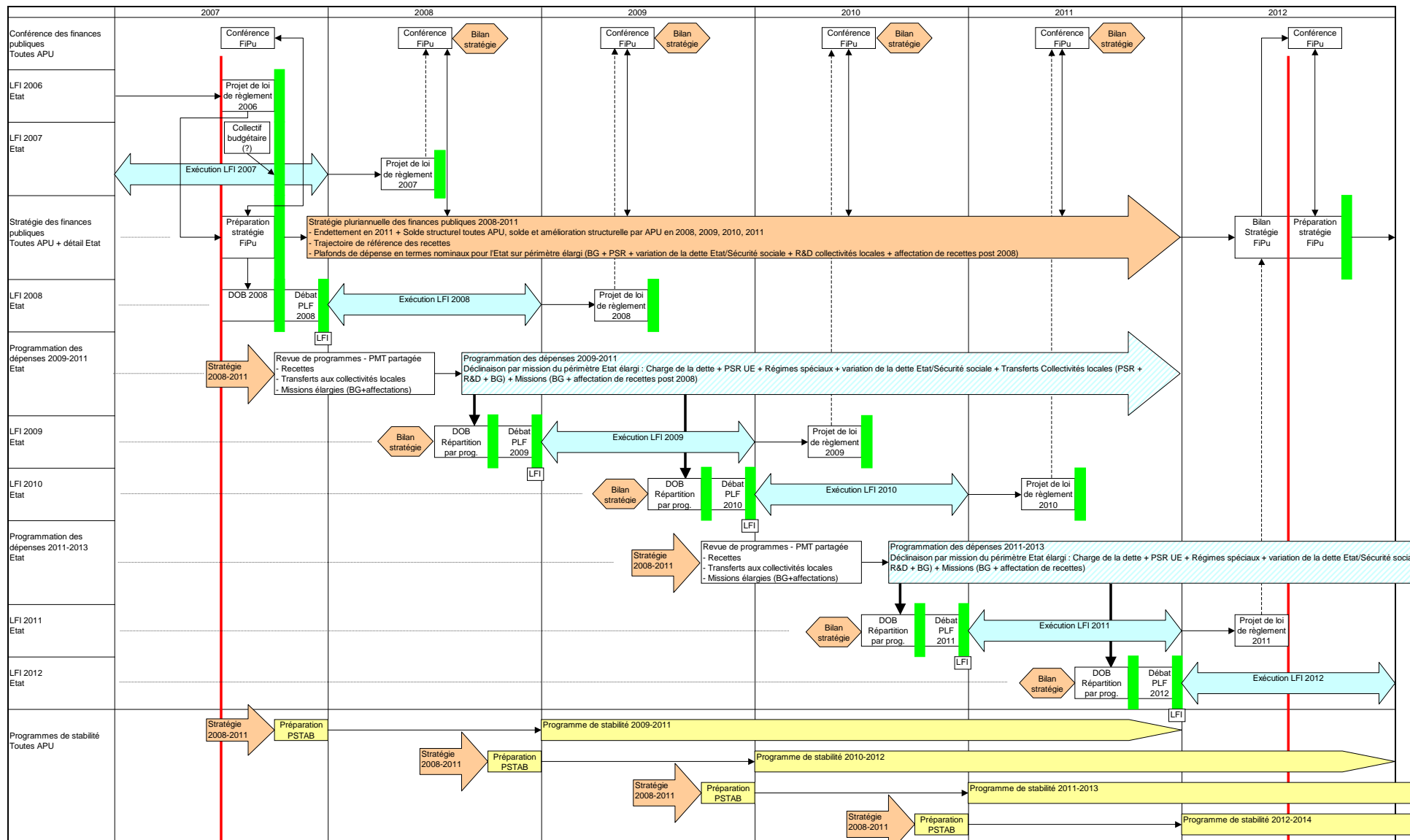
Amélie VERDIER

Sous la supervision de
l'inspecteur général des finances



Henri GUILAUME

Calendrier des procédures budgétaires pluriannuelles et annuelles



Légende

	Rendez-vous parlementaire
	Elections présidentielles et législatives
	Point d'étape à la conf. des finances publiques
	Déclinaison de la programmation
	Déclinaison stricte de la stratégie
	Stratégie 2008-2011
	Bilan de la stratégie, présenté en conf FIPu et au DOB
	Bilan stratégie

PIECES JOINTES

LISTE DES PIECES JOINTES

PIECE JOINTE N°1 : LETTRE DE MISSION

PIECE JOINTE N°2 : NOTE DE CADRAGE DU 5 FEVRIER 2007

PIECE JOINTE N°1

LETTRE DE MISSION

20 DEC. 2006



LE MINISTRE DELEGUE AU BUDGET
ET A LA REFORME DE L'ETAT
PORTE PAROLE DU GOUVERNEMENT

LE MINISTRE DE L'ECONOMIE,
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

à

Monsieur le Chef du service
de l'Inspection générale des finances

Objet : Gestion pluriannuelle des finances publiques

Lors de sa séance du 6 décembre dernier, le Conseil d'orientation des finances publiques a souhaité vous confier une mission sur le renforcement de la pluriannualité budgétaire.

Le rapport, présenté par MM Lambert et Migaud au gouvernement, sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances propose de « *s'engager résolument dans la voie d'une gestion pluriannuelle des finances publiques* ».

La pluriannualité est d'ores et déjà prise en compte dans notre processus budgétaire à travers les programmes de stabilité transmis chaque année à Bruxelles et les annexes pluriannuelles des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale mais elle présente un caractère trop global et n'est pas suffisamment articulée avec la procédure budgétaire.

Ainsi qu'il en a été débattu lors du Conseil d'orientation des Finances publiques du 6 décembre 2006, l'inscription des finances publiques dans une perspective pluriannuelle partagée et effective permettrait :

- une meilleure visibilité sur la trajectoire de finances publiques ;
- de mieux évaluer les conséquences pluriannuelles des décisions budgétaires, point essentiel dans un contexte d'assainissement nécessaire des finances publiques ;
- de faire jouer à plein les marges de manœuvre permises par la LOLF, à la fois pour favoriser la réforme des politiques publiques et pour améliorer les conditions de la gestion, au profit des usagers, des agents publics et des contribuables.

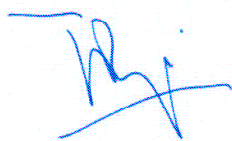
Afin d'alimenter les réflexions du Conseil d'orientation des Finances publiques, vous formulerez des propositions en vue de :

- faire du programme de stabilité le socle d'une programmation pluriannuelle partagée ;
- renforcer la dimension pluriannuelle de la norme d'évolution des dépenses de l'Etat en définissant les modalités envisageables pour inscrire les dépenses de l'Etat dans une trajectoire pluriannuelle, en réfléchissant à la possibilité de décliner cette nouvelle norme par missions et programmes, en prenant en compte la diversité des dépenses concernées ;

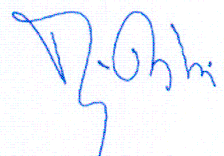
- articuler cette approche pluriannuelle avec l'annualité budgétaire, dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances.

Vous disposerez pour tous travaux techniques du secrétariat du Conseil d'orientation des finances publiques, composé de la direction du budget, de la direction générale du trésor et de la politique économique, de la direction de la sécurité sociale et de la direction générale des collectivités locales.

Ce rapport devra nous être remis avant le 10 février 2007, de manière à alimenter la prochaine Conférence annuelle des finances publiques.



Jean-François COPÉ



Thierry BRETON

PIECE JOINTE N°2

NOTE DE CADRAGE DU 5 FEVRIER 2007



Inspection générale des Finances

N° 2007-M-005-01

NOTE DE CADRAGE

sur

la gestion pluriannuelle des finances publiques

Établie par

Arnaud LE FOLL
Inspecteur des finances

Charlotte REBOUL
Inspectrice des finances

Amélie VERDIER
Inspectrice des finances

Sous la supervision de
l'inspecteur général des finances
Henri GUILLAUME

- FÉVRIER 2007 -

SOMMAIRE

I. UNE GESTION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES EST NECESSAIRE ET CONSENSUELLE.....	4
A. LES ELEMENTS ACTUELS DE GESTION PLURIANNUELLE NE SERVENT PAS DE BASE A UN PROCESSUS BUDGETAIRE ANNUEL PAR AILLEURS TRES CONTRAINT	4
1. <i>La programmation pluriannuelle effectuée dans le cadre du programme de stabilité n'est pas déclinée dans le projet de loi de finances.....</i>	4
2. <i>L'élaboration et le bouclage du budget sont gouvernés par une norme annuelle d'évolution des dépenses de l'État qui n'est pas partagée et qui ne répond que partiellement à l'objectif de maîtrise des finances publiques.....</i>	5
3. <i>La construction des lois de finances est dans le même temps contrainte par des engagements sectoriels, législatifs ou internes à l'administration, qui engagent les finances de l'État sur le moyen et le long terme sur des trajectoires inégalement maîtrisées.....</i>	6
B. L'INSUFFISANCE DES OUTILS DE PLURIANNUALITE PESE SUR LA VISIBILITE DES GESTIONNAIRES	6
1. <i>La construction des lois de finances ne s'apparente pas à une programmation des engagements de l'État et ne permet pas de disposer d'une visibilité des engagements pluriannuels.....</i>	6
2. <i>L'absence de gestion pluriannuelle de la procédure budgétaire ne facilite pas l'exécution, qui fait l'objet d'un pilotage infra-annuel.....</i>	7
3. <i>Les gestionnaires ont besoin de plus de visibilité pour améliorer la qualité de la gestion et l'efficacité de la dépense, alors que la maîtrise de la dépense suppose d'identifier des marges de manœuvre</i>	7
II. L'INTRODUCTION D'UNE GESTION PLURIANNUELLE EFFECTIVE, QUI NECESSITE UN ENGAGEMENT POLITIQUE FORT, PEUT REPOSER SUR DEUX CONCEPTIONS DE LA PROCEDURE BUDGETAIRE.....	9
A. UNE GESTION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES PLUS EFFECTIVE APPELLE UN ENGAGEMENT POLITIQUE FORT ET GLOBAL SUR LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE, QUI POURRAIT ETRE PLUS DETAILLEE QU' AUJOURD'HUI.....	9
1. <i>Un engagement politique fort est nécessaire pour crédibiliser la programmation pluriannuelle</i>	9
2. <i>Cet engagement pourrait prendre plusieurs formes, qui doivent être expertisées.....</i>	9
3. <i>Un tel engagement politique pourrait se faire sur une programmation pluriannuelle plus détaillée qu'aujourd'hui, dans des limites à préciser.....</i>	10
B. L'INTRODUCTION D'UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DANS LA PROCEDURE BUDGETAIRE PEUT SE FAIRE SELON DEUX CONCEPTIONS DIFFERENTES, POUR CONSTITUER UN CADRE FERME OU UNE SIMPLE TRAJECTOIRE	11
1. <i>L'approche descendante maximise la visibilité des gestionnaires mais est plus fragile.....</i>	11
2. <i>L'approche ascendante permet de différencier la programmation selon la nature de la dépense et de conserver des marges de manœuvre annuelles, mais ne favorise pas l'appropriation collective de la programmation.....</i>	12

III. LES TRAVAUX A CONDUIRE PAR LA MISSION.....	13
A. PRECISER LA FORME QUE POURRAIT PRENDRE UN ENGAGEMENT POLITIQUE EN TENANT COMPTE DU PROBLEME DE L' ANNEE DE TRANSITION	13
B. DETERMINER LE PERIMETRE D' APPLICATION D' UN CADRE PLURIANNUEL ET LA FORME QU' IL POURRAIT PRENDRE.....	13
1. <i>Définir le périmètre concerné par la programmation détaillée.....</i>	<i>13</i>
2. <i>Définir le périmètre d' application : ministère / mission – programme</i>	<i>14</i>
3. <i>Préciser la forme de la trajectoire et le cadre temporel</i>	<i>14</i>
C. DETERMINER LES REGLES DE FONCTIONNEMENT DU CADRE PLURIANNUEL ET LES MODALITES D' AJUSTEMENT ANNUEL.....	14
D. EXAMINER LES MODALITES DE CADRAGE PLURIANNUEL DE LA MASSE SALARIALE.....	15
E. ÉTUDIER L' IMPACT D' UN CADRE PLURIANNUEL SUR LES ENGAGEMENTS SECTORIELS PLURIANNUELS	15
F. ÉTUDIER LA POSSIBILITE, A TERME, D' UN PILOTAGE DES FINANCES DE L' ÉTAT PAR LES ENGAGEMENTS	16
IV. LA METHODE RETENUE	16
A. COMBINER UN EXAMEN GLOBAL DU BUDGET DE L' ÉTAT ET UN EXAMEN DETAILLE SUR QUELQUES EXEMPLES	16
B. INTEGRER DES ELEMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE A L' ANALYSE	16

Le conseil d'orientation des finances publiques du 6 décembre 2006 a souhaité confier à l'inspection générale des finances, à la suite des propositions du dernier rapport de MM. Lambert et Migaud sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), une mission sur la gestion pluriannuelle des finances publiques.

Aux termes de la lettre de mission, « *l'inscription des finances publiques dans une perspective pluriannuelle partagée et effective permettrait une meilleure visibilité sur la trajectoire des finances publiques, de mieux évaluer les conséquences pluriannuelles des décisions budgétaires et de faire jouer à plein les marges de manœuvre permises par la LOLF* », en facilitant l'inscription dans la durée des projets de « *réforme des politiques publiques* » et d'amélioration des « *conditions de la gestion* ». La gestion pluriannuelle peut ainsi viser deux objectifs : la maîtrise des finances publiques et une meilleure qualité de gestion issue d'une visibilité plus grande des gestionnaires sur leurs moyens.

La lettre de mission demande de formuler des propositions en vue de :

- « *faire du programme de stabilité le socle d'une programmation pluriannuelle partagée* ;
- « *renforcer la dimension pluriannuelle de la norme d'évolution des dépenses de l'État en définissant les modalités envisageables pour inscrire les dépenses de l'État dans une trajectoire pluriannuelle, en réfléchissant à la possibilité de décliner cette nouvelle norme par missions et programmes, en prenant en compte la diversité des dépenses concernées* ;
- « *articuler cette approche pluriannuelle avec l'annualité budgétaire, dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances* ».

La mission a débuté ses travaux le 15 janvier et doit les achever à la fin du mois de mars. La présente note vise à dégager, en vue de la conférence nationale des finances publiques du 12 février prochain, les enjeux du sujet, les pistes de solutions envisageables à ce stade et les travaux techniques que la mission conduira.

I. UNE GESTION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES EST NECESSAIRE ET CONSENSUELLE

Les outils actuels de gestion pluriannuelle restent indicatifs et ne permettent pas d'atteindre une maîtrise des finances publiques et une connaissance fine des engagements pluriannuels, non plus que de responsabiliser les gestionnaires par une visibilité accrue sur leurs moyens (A). Une gestion plus pluriannuelle des finances publiques fait ainsi l'objet d'un consensus, mais les objectifs poursuivis à travers la pluriannualité ne sont pas nécessairement convergents (B).

A. Les éléments actuels de gestion pluriannuelle ne servent pas de base à un processus budgétaire annuel par ailleurs très contraint

Les outils de pluriannualité existants sont à la fois nombreux et incomplets : ils portent sur une trajectoire très globale et lointaine (programme de stabilité) ou reposent au contraire sur une approche sectorielle et donc partielle, qui constitue, du point de vue budgétaire, plus une contrainte qu'une donnée de construction budgétaire, sans être toutefois toujours respectée.

1. La programmation pluriannuelle effectuée dans le cadre du programme de stabilité n'est pas déclinée dans le projet de loi de finances

Les deux procédures sont en pratique déconnectées.

Même pour la partie « État », le programme de stabilité ne repose pas sur une projection analytique complète des dépenses constatées : la trajectoire est déterminée à partir d'hypothèses sur les principaux postes de dépense et, en 2006, à partir des objectifs de l'engagement national de désendettement. Les seules hypothèses détaillées affichées dans le programme de stabilité portent, d'une part, sur le taux d'intérêt de la dette et, d'autre part, sur l'évolution de la masse salariale (et donc des effectifs, mais sans que cette hypothèse soit explicitée ni rendue publique). La partie recettes est déterminée de manière plus fine, mais est soumise aux aléas des réformes fiscales ultérieures (et intervenant en pratique presque chaque année).

D'autre part, le calendrier d'élaboration et de discussion du programme de stabilité ne facilite pas sa prise en compte dans la procédure de construction annuelle du budget, car les calendriers sont décalés et les hypothèses ajustées à chaque phase (cf. ci-dessous), au moins entre décembre et juin :

Août N	Septembre N	Décembre N	Mars N+1	Juin N+1
Calage des hypothèses annuelles et pluriannuelles	Dépôt du PLF N+1, perspectives pluriannuelles N+2 – N+4	Dépôt du programme de stabilité N+2-N+4	Examen en ECOFIN du programme de stabilité N+2-N+4	DOB et cadrage du PLF N+2

Concrètement, le taux d'augmentation des dépenses de l'État fixé dans le programme de stabilité n'est pas directement utilisé pour déterminer la norme de dépense servant à construire le budget.

2. *L'élaboration et le bouclage du budget sont gouvernés par une norme annuelle d'évolution des dépenses de l'État qui n'est pas partagée et qui ne répond que partiellement à l'objectif de maîtrise des finances publiques*

Une norme de dépense de l'État est définie depuis 1997 pour l'élaboration du PLF et fixée selon les périodes à des niveaux variables. La définition d'une norme « zéro volume » depuis 2003 tend en pratique à rapprocher ce cadrage de celui retenu dans le programme de stabilité. Des progrès ont par ailleurs été réalisés pour rapprocher les trajectoires pluriannuelles et annuelles, avec la fixation d'une norme d'utilisation des surplus de recettes imprévus¹ et l'engagement national de désendettement (DOB 2007), qui amorce l'inscription du PLF dans une trajectoire pluriannuelle.

La fixation d'une norme de dépense a permis de contenir l'augmentation des dépenses de l'État et présente l'avantage de ne pas être pro-cyclique, par différence avec une tentative de maîtrise passant par un objectif de solde spontané.

Elle n'est cependant pas collégalement partagée : malgré sa fixation en début d'année dans la lettre de cadrage du Premier ministre, elle n'est pas intégrée dans les demandes de crédits des ministères, faute d'avoir été répartie entre missions et programmes prioritaires et non prioritaires. Elle induit des arbitrages de fin de parcours, incluant des contournements de la norme : affectations de taxes à des opérateurs, débudgétisations et dépenses fiscales, liés au fait qu'il n'existe pas de norme en recettes, ni de norme pour les opérateurs. Elle ne répond donc que partiellement à l'objectif de maîtrise des finances publiques, en focalisant l'attention sur les dépenses de l'État.

¹ Par amendement à la LOLF en 2005 (annexe obligatoire au PLF).

3. *La construction des lois de finances est dans le même temps contrainte par des engagements sectoriels, législatifs ou internes à l'administration, qui engagent les finances de l'État sur le moyen et le long terme sur des trajectoires inégalement maîtrisées*

Les lois de programmation, qui interviennent dans des domaines variés (loi de programmation militaire, lois d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, pour la justice, pour la recherche, etc.), sont des engagements de dépenses qui ne s'imposent pas, juridiquement, aux lois de finances, mais constituent une contrainte de budgétisation. Cette contrainte ne découle pas d'un arbitrage global sur les finances de l'État, ni d'ailleurs toujours d'une programmation interne des administrations. Sans être toujours respectées, elles donnent une visibilité aux gestionnaires, mais le plus souvent sur une partie seulement du périmètre budgétaire.

Ces engagements sont de moyen terme, sur la durée de la loi (trois à cinq ans dans le cas général), mais également de long terme, dans la mesure où ces lois s'accompagnent de plans de recrutement importants.

Par ailleurs, des contrats, signés entre le ministère des finances et les ministères « dépensiers », en général sur les crédits de personnel et de fonctionnement (hors crédits d'intervention) donnent une certaine visibilité sur les moyens, en échange d'efforts de productivité. Ces contrats, dont le périmètre ne correspond pas aux missions et programmes budgétaires mais aux structures administratives, ont inclus pour les directions à réseaux du ministère des finances des clauses protectrices conduisant à reporter la charge des efforts sur les administrations non couvertes par les contrats. Les nouveaux contrats ne présentent pas les mêmes garanties, mais restent négociés au cas par cas.

Enfin, l'État signe avec certains opérateurs des contrats de moyens qui peuvent contraindre fortement les programmes budgétaires concernés et dans le même temps susciter la critique, dans la mesure où ils ne concernent que rarement l'ensemble des opérateurs d'un secteur (cf. cas de la culture, par exemple) et où ils posent des problèmes de calibrage (difficulté pour la tutelle d'estimer la réalité des besoins).

Les plans de baisse d'impôts constituent également souvent des engagements pluriannuels.

B. L'insuffisance des outils de pluriannualité pèse sur la visibilité des gestionnaires

1. *La construction des lois de finances ne s'apparente pas à une programmation des engagements de l'État et ne permet pas de disposer d'une visibilité des engagements pluriannuels*

La LOLF a mis en place des autorisations d'engagement (AE) sur l'ensemble des dépenses de l'État, alors que les autorisations de programmes ne portaient que sur le titre V (investissement). Pour les dépenses de personnel, la LOLF précise que la budgétisation se fait en AE = CP. Le report des AE non consommées n'est pas automatique.

La mise en œuvre de la LOLF a conduit à préciser le recours aux AE, en posant les principes suivants :

- l'engagement pluriannuel de l'État doit être couvert en totalité par les AE (contrats, marchés) ;
- les AE sont annuelles et leur report est négocié.

Ceci peut poser problème pour la gestion de programmes d'investissement parfois peu prévisibles (durée s'écoulant entre les actes préparatoires et la signature du contrat, par exemple). Les ministères font par ailleurs état d'un manque de clarté de la doctrine (cf. *infra*) et se sont peu appropriés cet outil.

Par ailleurs, à défaut notamment d'outil de suivi adapté, la dépense ne fait pas véritablement l'objet d'une programmation pluriannuelle à travers les AE et les arbitrages budgétaires se font uniquement en CP, avec ajustement ultérieur des AE (dont le montant ouvert est en pratique peu différent de celui ouvert en CP). Les documents budgétaires ne reprennent pas d'échéancier précis des CP.

Au total, le ministère des finances n'est pas en situation de pouvoir déterminer précisément l'échéancier à venir des besoins de CP correspondant aux AE consommées, c'est-à-dire d'avoir une visibilité complète sur les engagements pluriannuels de l'État.

2. L'absence de gestion pluriannuelle de la procédure budgétaire ne facilite pas l'exécution, qui fait l'objet d'un pilotage infra-annuel

Le cadre très contraint de la construction budgétaire annuelle et la volonté de respecter la norme de dépense en exécution amènent à piloter l'exécution de manière infra-annuelle pour financer toute mesure nouvelle (augmentation du point fonction publique non anticipée, par exemple).

Les reports, qui constituent le seul élément pluriannuel de la procédure budgétaire avec les AE, sont limités par la LOLF à 3% des crédits du programme, de manière à réduire les besoins de financement en N+1 excédant les crédits ouverts en loi de finances. Ce pourcentage apparaît à l'usage suffisamment élevé par rapport aux besoins des gestionnaires (à l'exception des programmes identifiés en loi de finances).

De même, la mise en réserve de crédits, appliquée de manière uniforme aux programmes (avec un taux spécifique, plus faible, pour les crédits de titre II) et annoncée en annexe au PLF depuis le PLF 2006, réduit l'incertitude sur les modalités de la régulation et permet aux gestionnaires de mieux anticiper les crédits effectivement disponibles.

Mais ces évolutions positives n'excluent pas la persistance des mesures de gestion infra-annuelles : le niveau des reports demeure soumis à négociation avec la direction du budget et la régulation subsiste en partie sur les reports ouverts ; des actes de régulation ponctuels peuvent excéder le niveau mis en réserve ; la date de fixation de fin de gestion est un élément de maîtrise de l'exécution annuelle, rendant plus difficile la gestion au niveau des BOP et des UO.

Enfin, la LOLF amène à reconsidérer les modalités de l'exécution. Il convient de préciser comment se fait le lien entre l'analyse de l'exécution et la budgétisation, avec les possibilités nouvelles de fongibilité des crédits pour les gestionnaires. Conduite de manière annuelle, une telle analyse amène à réduire la base budgétaire des programmes à hauteur des montants sous-exécutés ou des mouvements de crédits effectués dans le cadre de la fongibilité asymétrique. Cette logique induit des effets désincitatifs forts pour les gestionnaires, car les modes de gestion ne permettent pas toujours le recyclage annuel des économies.

3. Les gestionnaires ont besoin de plus de visibilité pour améliorer la qualité de la gestion et l'efficacité de la dépense, alors que la maîtrise de la dépense suppose d'identifier des marges de manœuvre

Il n'y a pas eu à ce jour de prise de position officielle sur ce sujet de la part des administrations. La mission retire des entretiens déjà menés les éléments suivants.

Les quatre ministères rencontrés à ce stade par la mission (Intérieur, Défense, Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche et Finances²) ont marqué leur intérêt de principe pour un cadrage pluriannuel de leurs dépenses, sans qu'il soit nécessairement strict et en insistant :

² La mission a rencontré la secrétaire générale du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, les directeurs des affaires financières du ministère de la défense, de l'intérieur et de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, ainsi que le chef du service des affaires budgétaires et immobilières au secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

- Pièce jointe n°2, page 8 -

- sur la nécessité absolue d'une visibilité sur les moyens, y compris à la baisse, pour mener des réformes structurelles (de politiques publiques ou en gestion) ; la visibilité n'est pas un élément de « confort », mais une nécessité pour gérer de la manière la plus efficace ;
- sur l'incitation aux économies que peut constituer un cadrage pluriannuel ;
- sur la nécessité de règles du jeu claires (périmètre couvert, financement des mesures non anticipées, partage des économies réalisées, etc.), pour s'assurer que l'ancrage pluriannuel ait des effets concrets sur la négociation budgétaire et allège la procédure annuelle, devenue particulièrement lourde.

Pour sa part, le ministère des finances³ cherche à obtenir des garanties sur une trajectoire pluriannuelle précaire (et à ce jour presque jamais respectée) ; il est ainsi intéressé à :

- décliner plus précisément la trajectoire pluriannuelle, donnant à chaque ministère / chaque mission un cadrage pluriannuel déterminant la budgétisation et intégrant le cas échéant un objectif de recettes ;
- définir un cadre pluriannuel plus précis pour les dépenses maîtrisables et permettant d'identifier des gains de productivité, de manière à faciliter la mise en œuvre des démarches de réorganisation (cf. logique des contrats de performance) ;
- conserver une marge de manœuvre annuelle et infra-annuelle.

*

Ainsi la mission relève que :

- le pilotage annuel (élaboration) et infra-annuel (exécution) du budget ne permet aujourd'hui d'assurer ni une parfaite maîtrise des finances publiques, ni la pleine responsabilisation des gestionnaires recherchée à travers la LOLF ;
- ces deux objectifs ne sont cependant pas nécessairement convergents, car la dépense est d'autant mieux maîtrisée qu'elle peut être programmée ; la maîtrise des finances publiques nécessite de pouvoir faire face à des aléas et donc de ne pas avoir rigidifié totalement le budget de l'État.

³ La mission a rencontré le directeur du budget, la directrice de la législation fiscale et le chef de service des politiques publiques à la direction générale du trésor et de la politique économique.

II. L'INTRODUCTION D'UNE GESTION PLURIANNUELLE EFFECTIVE, QUI NECESSITE UN ENGAGEMENT POLITIQUE FORT, PEUT REPOSER SUR DEUX CONCEPTIONS DE LA PROCEDURE BUDGETAIRE

Au vu de la situation actuelle, il est nécessaire, pour se doter d'une programmation pluriannuelle partagée, d'avoir un engagement politique fort sur la programmation pluriannuelle d'ensemble, celle-ci pouvant être plus ou moins détaillée (A).

Au-delà, l'introduction de la pluriannualité dans la procédure budgétaire implique un choix entre deux modèles :

- un modèle privilégiant la visibilité pluriannuelle, faisant de la programmation un cadre ferme, déterminé par une approche descendante (déclinaison de la programmation pluriannuelle de l'État en blocs pilotables) (B.1) ;
- un modèle centré sur l'annualité budgétaire, faisant de la programmation pluriannuelle détaillée par blocs de dépenses un cadre indicatif, nourri le cas échéant de cadres pluriannuels plus précis sur une partie des dépenses (B.2).

A. Une gestion pluriannuelle des finances publiques plus effective appelle un engagement politique fort et global sur la programmation pluriannuelle, qui pourrait être plus détaillée qu'aujourd'hui

1. *Un engagement politique fort est nécessaire pour crédibiliser la programmation pluriannuelle*

Le programme de stabilité, qui engage la France vis-à-vis de ses partenaires européens, n'est aujourd'hui pas vécu comme l'engageant vis-à-vis d'elle-même. Pour « *faire du programme de stabilité le socle d'une programmation pluriannuelle partagée* », comme le suggère la lettre de mission, il convient que la programmation pluriannuelle soit décidée de manière plus collégiale et solennelle et, sans doute, de manière plus détaillée qu'aujourd'hui. Les comparaisons internationales montrent d'ailleurs que dans les pays qui se sont dotés d'une programmation pluriannuelle, celle-ci fait l'objet d'un engagement politique (pouvant d'ailleurs s'accompagner du maintien de l'annualité budgétaire).

La fixation au niveau politique d'une programmation pluriannuelle partagée permettrait à la fois de rendre les programmes de stabilité successifs plus crédibles et sans doute plus réalistes, le gouvernement s'engageant de façon solidaire sur les conditions d'évolution des finances publiques de manière plus précise.

2. *Cet engagement pourrait prendre plusieurs formes, qui doivent être expertisées*

Plusieurs manières de marquer cet engagement politique peuvent être imaginées, en début de législature puis ensuite en « régime de croisière ». Ont ainsi été évoqués par les interlocuteurs de la mission :

- au sein de l'exécutif, **une adoption collégiale de la programmation pluriannuelle** décidée lors d'un séminaire gouvernemental, ainsi que **l'adhésion de chacun des ministres** à la programmation pluriannuelle, pouvant aller jusqu'à la signature d'un engagement ou à la fixation de normes de dépenses pluriannuelles dans les lettres-plafonds (proposition du rapport Lambert-Migaud) ;
- afin d'associer le pouvoir législatif, pourraient être envisagée **une loi d'orientation sur les finances publiques en début de législature**, sur trois à cinq ans, précisant la trajectoire des finances publiques ; cette solution présente cependant l'inconvénient de ne pas être juridiquement contraignante pour les lois de finances ;

- le gouvernement pourrait présenter, **au moment du DOB sur lequel un vote serait sollicité** le détail de la programmation pluriannuelle, support du programme de stabilité, ce qui supposerait de revoir le calendrier d'adoption ou, du moins, de préparation, des programmes de stabilité ; cette solution viendrait prolonger le précédent de l'engagement national de désendettement ;
- **une modification de la LOLF** visant à inscrire le principe d'une gestion pluriannuelle pourrait être envisagée et marquerait la volonté d'inscrire la procédure budgétaire dans un cadre pluriannuel (par exemple, en rendant obligatoire la présentation de la programmation pluriannuelle au moment du DOB⁴ ; d'autres solutions sont sans doute possibles) ; les avantages et les inconvénients de cette nouvelle modification du texte organique doivent être étudiés ;
- enfin, une modification de la Constitution visant à inscrire le principe d'une gestion pluriannuelle (par exemple, à l'article 47).

3. *Un tel engagement politique pourrait se faire sur une programmation pluriannuelle plus détaillée qu'aujourd'hui, dans des limites à préciser*

On peut imaginer que la programmation pluriannuelle arrêtée au niveau politique, quelle qu'en soit la forme, soit plus précise que le niveau de détail actuel de la programmation pluriannuelle des finances publiques jointe au PLF. Il est ainsi possible d'envisager :

- **des normes pluriannuelles portant sur les dépenses, voire sur le solde et / ou sur les recettes ;**

Un objectif de solde primaire présente l'avantage de la lisibilité et de la simplicité, ainsi que de pouvoir être facilement relié à l'objectif de désendettement. La règle de comportement nouvelle prévue en annexe au PLF sur l'affectation des surplus de recettes limite la pression à la dépense. Mais, sauf à se fixer des objectifs de solde sur la durée du cycle économique, ce mode de pilotage n'est pas le plus efficace pour la maîtrise de la dépense et n'apporte pas la visibilité nécessaire.

On peut également envisager que des objectifs combinés soient fixés sur les recettes et sur les dépenses.

Un objectif pluriannuel sur les dépenses seules viendrait parachever la démarche engagée depuis 1997, mais sans écarter toutefois les écueils de contournement de la norme. Il peut par ailleurs être considéré comme plus difficile politiquement.

Un objectif complémentaire sur les recettes pourrait permettre d'afficher une trajectoire, malgré les aléas des exercices de prévision. Il s'agirait de limiter les effets de contournement de la norme de dépenses en fixant un niveau de produit attendu⁵ – il engagerait donc le gouvernement sur l'impact cumulé des évolutions générales de l'impôt, des dépenses fiscales et de l'affectation de taxes⁶. Il permettrait sans doute d'améliorer l'élaboration des réformes fiscales, en leur donnant un cadre pluriannuel. Il conviendrait d'étudier le cas des prélèvements sur recettes, non pilotables, au moins dans le cas européen⁷.

⁴ Soit une modification de l'article 48 de la LOLF, qui ne prévoit à ce stade qu'un rapport sur « (...) les orientations des finances publiques comportant (...) une description des grandes orientations de sa politique économique et budgétaire au regard des engagements européens de la France et une évaluation à moyen terme des ressources de l'État et de ses charges ventilées par grandes fonctions (...) ».

⁵ Les dépenses fiscales ne dépassent cependant que très rarement le milliard d'euros (cas de quatre à cinq d'entre elles). Elles n'ont donc que peu d'impact sur le produit d'ensemble ; l'affichage d'un objectif de produit constituerait cependant un élément de discipline collective.

⁶ Un facteur explicatif important du non-respect des programmes de stabilité des années 2000 pour la partie État tient aux baisses d'impôts non anticipées.

⁷ Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales sont fonction de la renégociation d'un contrat pluriannuel, aujourd'hui prorogé chaque année.

- **un engagement pluriannuel portant, en dépense, sur le périmètre de l'État élargi à certains des organismes divers d'administration centrale (ODAC)⁸ ;**

Un tel périmètre viserait à limiter les effets des débudgétisations.

- **un niveau de détail plus grand sur les dépenses pluriannuelles, déclinées au niveau de la mission et/ou du périmètre ministériel.**

La lettre de mission demande d'étudier la possibilité de « *renforcer la dimension pluriannuelle de la norme d'évolution des dépenses de l'État (...) en réfléchissant à la possibilité de décliner cette nouvelle norme par missions et programmes, en prenant en compte la diversité des dépenses concernées* » : cela suppose de décliner à un niveau politique au moins équivalent à celui de la norme de dépense (fixée aujourd'hui par le Premier ministre) une programmation pluriannuelle par mission, voire par périmètre ministériel. Les dépenses fiscales nouvelles relevant de chaque périmètre pourraient être éventuellement associées à ce plafond⁹. Le périmètre de la mission est le plus logique au vu de la nomenclature budgétaire ; le périmètre ministériel correspond mieux au niveau de responsabilité politique.

Ce choix permettrait de « sécuriser » certaines dépenses menacées, car plus faciles à réduire à court terme (interventions discrétionnaires). Ses avantages et inconvénients sont présentés *infra* au § II.B.1.

B. L'introduction d'une programmation pluriannuelle dans la procédure budgétaire peut se faire selon deux conceptions différentes, pour constituer un cadre ferme ou une simple trajectoire

La théorie budgétaire distingue deux modèles de définition du budget :

- un modèle contractuel, dans lequel la définition des dépenses se fait par consensus entre les ministres sur les dépenses décidées par le gouvernement ; c'est notamment le modèle retenu dans les pays ayant des gouvernements de coalition ;
- un modèle délégataire, dans lequel le ministre des finances est chargé de proposer un arbitrage entre les postes de dépenses, à partir d'un cadrage fixé par le chef du gouvernement.

Le modèle français est issu du modèle délégataire, la LOLF ayant tendance à faire évoluer les arbitrages vers des enveloppes plus globales.

Pour un cadre d'ensemble donné (et fixé le cas échéant au niveau du gouvernement), la pluriannualité peut en théorie s'envisager dans les deux modèles. En pratique, l'articulation de la programmation pluriannuelle avec la procédure budgétaire peut se faire soit selon un modèle descendant, soit selon un modèle ascendant.

1. L'approche descendante maximise la visibilité des gestionnaires mais est plus fragile

L'approche descendante consiste à partir de la programmation globale et en **déduire des plafonds pluriannuels sur la totalité ou la quasi-totalité des dépenses, en sus de la programmation en recettes et/ou en solde.**

La programmation pluriannuelle est donc déclinée en plafonds détaillés pour chaque année par enveloppes et s'impose à la procédure budgétaire, moyennant les ajustements annuels nécessaires.

⁸ Notamment les opérateurs appliquant directement la politique de l'État et dotés par dépense budgétaire, dont la création récente est liée pour partie à la volonté de respecter la norme de dépense : agence pour le financement des infrastructures de transport ferroviaire (AFITF), agence pour l'innovation industrielle (AII), agence nationale pour la recherche (ANR), etc.

⁹ La mission souligne cependant les difficultés d'évaluation des dépenses fiscales. La fixation d'un objectif de produit (programmation pluriannuelle des recettes) est à première vue préférable.

Cette approche suppose :

- un arbitrage politique d'ensemble, donc complexe, en amont, fondé sur un travail précis de projection des dépenses et des règles de déclinaison annuelle (cf. *infra*) ;
- un financement de principe des dépenses nouvelles à l'intérieur du plafond (« auto-assurance » des gestionnaires), en contrepartie de la visibilité dont ils disposent (modèle retenu pour les contrats des réseaux du MINEFI) ;
- des règles de gestion précises, permettant à la fois de préserver la visibilité des gestionnaires et de conserver des marges de manœuvre annuelles.

Elle présente l'avantage de changer en profondeur le « jeu de rôle » aujourd'hui à l'œuvre dans la procédure budgétaire, en déterminant à l'avance le cadre de gestion. Elle est, au moins en théorie, gage d'un meilleur respect collectif de la programmation pluriannuelle, dont les effets sont détaillés sur l'ensemble du périmètre. Elle renforce la collégialité des choix, en obligeant à des arbitrages sur les mesures transversales (masse salariale). Elle implique que les engagements sectoriels respectent le cadrage d'ensemble et permet une meilleure appréhension des conséquences budgétaires de toutes les demandes de dépenses.

En revanche, elle a pour inconvénient de mettre en place un cadre rigide, alors que toutes les dépenses ne peuvent être pilotées de manière pluriannuelle. Elle devrait sans doute s'accompagner d'une mise à plat des sous-budgétisations existantes. En obligeant à financer toute annonce politique à l'intérieur d'une enveloppe, elle diminue la marge de manœuvre politique pendant la période de programmation.

Il s'agit ainsi d'un « contrat de confiance » collectif et collégial, mais fragile. Cette approche bouleverserait la procédure budgétaire actuelle.

2. *L'approche ascendante permet de différencier la programmation selon la nature de la dépense et de conserver des marges de manœuvre annuelles, mais ne favorise pas l'appropriation collective de la programmation*

L'approche ascendante consiste à **combiner une programmation pluriannuelle d'ensemble et des engagements pluriannuels sectoriels sur les dépenses les plus programmables, en maintenant une procédure budgétaire strictement annuelle. La programmation pluriannuelle détaillée par mission ou ministère, si elle existe, ne constitue qu'une trajectoire.**

Elle est plus proche de la procédure actuelle et s'en distingue, le cas échéant, par l'affichage d'une trajectoire pluriannuelle plus précise.

Elle permet de **différencier la programmation selon la nature de la dépense et de prendre en compte le fait que certaines dépenses, correspondant notamment à des droits ouverts par la loi, ne sont pas pilotables.** Elle offre également une marge de négociation pour des engagements sectoriels, à qui une visibilité plus grande peut être offerte en échange de gains de productivité (sur le modèle des contrats internes actuels) : la visibilité est ainsi limitée aux cas où les économies de gestion sont les plus identifiées.

En revanche, cette démarche ne favorise pas l'appropriation collective de la contrainte globale ; elle peut faciliter la « fuite » de la dépense vers les périmètres hors programmation pluriannuelle détaillée et, plus généralement, crée des incitations aux changements de périmètre / de modalités de financement d'une politique. En pratique, elle peut amener à revenir sur la nomenclature des missions et programmes budgétaires (en analysant la dépense par titre de dépense, alors que la présentation par titre est indicative dans la LOLF).

III. LES TRAVAUX A CONDUIRE PAR LA MISSION

Pour répondre aux questions du niveau de l'ancrage pluriannuel aux plans politique et technique et de l'équilibre à trouver entre la programmation pluriannuelle et la gestion annuelle et infra-annuelle, la mission a identifié six axes de travail : la forme de l'engagement politique évoqué et les contraintes de calendrier, la détermination du périmètre pertinent d'application de la programmation pluriannuelle et la forme qu'elle pourrait prendre, les règles de fonctionnement pluriannuel et les modalités d'ajustement annuel, le pilotage de la masse salariale, l'impact des deux types de procédures envisagés sur les contrats pluriannuels sectoriels, la possibilité d'un pilotage de la dépense, à terme, par les autorisations d'engagements.

A. Préciser la forme que pourrait prendre un engagement politique en tenant compte du problème de l'année de transition

S'il apparaît essentiel de profiter de l'élan politique suscité par les élections présidentielles puis législatives de 2007, il n'est cependant pas réaliste d'imaginer que soient réunies à l'été 2007 les conditions d'élaboration d'un cadrage pluriannuel sur l'ensemble du budget de l'État.

Il s'agit donc de déterminer comment pourraient être organisés en 2007 :

- un engagement politique fort sur le renforcement de la gestion pluriannuelle des finances publiques, articulé le cas échéant à l'occasion de la formulation du prochain programme de stabilité (2009-2011, présenté début décembre 2007) et en fonction des pistes identifiées *supra* au § II.A ;
- des travaux de cadrage pluriannuel des dépenses, par mission ou par ministère.

La mission étudiera les modalités d'articulations de ces deux phases et les travaux pouvant être conduits dès 2007. Elle étudiera également comment ce cadrage pourrait être réalisé en « régime de croisière » (et en améliorant si possible les problèmes de calendrier à l'issue de la prochaine législature).

B. Déterminer le périmètre d'application d'un cadre pluriannuel et la forme qu'il pourrait prendre

Il convient de déterminer quel ensemble serait concerné par la déclinaison d'un cadre ou d'une norme pluriannuelle, quelle unité d'application serait retenue (mission / ministère) et quelles pourraient être les modalités pratiques du cadre ou de la norme (horizon temporel, découpage annuel).

1. Définir le périmètre concerné par la programmation détaillée

Une programmation sur les recettes, si elle était retenue, ne présenterait pas a priori de difficulté insurmontable – les prévisions réalisées pour le programme de stabilité sont relativement détaillées, même si leur fiabilité n'est pas toujours parfaite (effet retard des mesures fiscales, etc.). Elle supposerait cependant de tenir compte de ces incertitudes. Une programmation détaillée par impôt ne présente a priori pas d'intérêt¹⁰.

En dépense, il convient de préciser sur quel périmètre une programmation détaillée peut être réalisée : en principe, plus la déclinaison est générale, plus elle peut être acceptée et toute exception tend à devenir une source potentielle de « fuite ». Il convient au minimum d'examiner le cas :

- des crédits évaluatifs ;
- des programmes correspondant à des crédits d'intervention non discrétionnaires ;
- des opérateurs / ODAC pouvant a contrario être intégrés.

¹⁰ Même si, politiquement, l'objectif de recettes peut se décliner par type d'impôt (impôt sur les ménages / les entreprises, par exemple).

2. Définir le périmètre d'application : ministère / mission – programme

La LOLF organise la structure budgétaire en missions, parfois interministérielles, et programmes, tout en maintenant le caractère ministériel¹¹ du plafond des emplois, ce qui amène à poser la question du périmètre d'application du cadre pluriannuel.

Les critères de choix du périmètre d'application sont notamment : la surface financière et la cohérence des crédits (des redéploiements internes sont-ils possibles en vue d'assurer une auto-assurance ?), l'existence d'un responsable identifié.

Au vu de ses premiers travaux, la mission écarte la fixation d'un cadre pluriannuel au niveau du programme, qui ne répond pas aux critères proposés, notamment pour la surface financière, même s'il présente l'avantage d'être toujours ministériel (le cas échéant, au travers d'actions miroirs entre programmes) et d'avoir un responsable identifié. Cela n'empêche pas, au contraire, la déclinaison du plafond de la mission / du ministère au niveau des programmes ou de certains programmes, voire des BOP par le gestionnaire ministériel.

3. Préciser la forme de la trajectoire et le cadre temporel

Sur le périmètre retenu (mission / groupe de missions / ministère), pour un taux de croissance annuel moyen, on peut imaginer soit un taux de croissance identique chaque année sur la période, soit un taux de croissance pour chaque année, défini avec le gestionnaire en prenant en compte le respect de la contrainte globale.

La fixation d'un taux annuel moyen est a priori la plus simple et correspond à la logique de l'approche descendante. La mission étudiera à partir de quelques exemples la possibilité de réaliser une programmation plus fine et les modalités d'articulation avec la norme pluriannuelle d'ensemble.

La durée du cadre pluriannuel peut être envisagée entre trois ans (pacte de stabilité, quoique adopté en N-1) et cinq ans (mandature). Les interlocuteurs de la mission ont tous considéré jusqu'ici qu'une programmation sur trois ans était plus réaliste, techniquement et politiquement.

Trois grands modèles peuvent être envisagés et seront étudiés par la mission :

- un cadre fixe, qui présente l'avantage de la visibilité et l'inconvénient de la rigidité (par exemple, s'il apparaît que le socle a été déterminé à un niveau trop élevé) ;
- un cadre glissant (révision chaque année des deux dernières années), qui est plus souple, mais risque d'apporter peu de changements par rapport aux pratiques actuelles de négociations annuelles ;
- un cadre intermédiaire peut être imaginé, sur le modèle des *Spending Reviews*¹² britanniques, consistant en un cadre fixe révisé un an avant la fin de la période (au bout de deux ans pour un cadre sur trois ans), ce qui suppose une discipline stricte.

-

C. Déterminer les règles de fonctionnement du cadre pluriannuel et les modalités d'ajustement annuel

L'équilibre entre les cadres pluriannuels et annuels suppose des règles, définies à l'avance et respectées afin d'établir la confiance, portant sur :

- l'intégration de la programmation pluriannuelle dans la budgétisation et les conséquences d'une non-couverture de dépenses imputable au ministère ;
- la répartition des gains de productivité réalisés, notamment sur le titre II ;

¹¹ Sur quinze « périmètres ministériels » invariants, quelle que soit la configuration gouvernementale.

¹² Programmation triennale des dépenses publiques, portant sur environ 60% des dépenses, qui fixe les plafonds de dépenses de chaque ministère sur les trois exercices suivants.

- la définition des périmètres respectifs de l'auto-assurance et des financements éventuels hors plafond ;
- des règles de gestion des imprévus ;
- la définition de marges de manœuvre annuelles, en jouant par exemple sur le niveau des mises en réserve de crédits.

La mission examinera quelles règles peuvent être envisagées, leur degré de faisabilité et les marges de manœuvre annuelles induites nécessaires, en liaison avec les analyses conduites sur la masse salariale (cf. *infra*).

D. Examiner les modalités de cadrage pluriannuel de la masse salariale

La masse salariale représente aujourd'hui 44% des dépenses du budget général (LFI 2007, hors remboursements et dégrèvements) et plus de 90% des dépenses de certains programmes (enseignement scolaire, par exemple) : la fixation d'un cadrage pluriannuel des dépenses implique de réfléchir aux modalités de cadrage pluriannuel des dépenses de titre II.

Par ailleurs, la modernisation de la gestion des ressources humaines et le développement de la gestion pluriannuelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) nécessite une visibilité pluriannuelle sur les effectifs.

La dépense de titre II dépend de facteurs pour une part transversaux (point fonction publique, taux de cotisation des pensions) et pour une part propres à chaque ministère (recrutements, mesures catégorielles, GVT, même si ce dernier est en partie subi).

Dans un cadre pluriannuel, la logique de la LOLF, ainsi que la nécessité de retrouver des marges de manœuvre sur cette dépense¹³, amène à s'interroger sur la possibilité de cadrages pluriannuels transversaux (point fonction publique) et sur l'intérêt d'une négociation salariale déconcentrée par ministère, de manière à permettre d'inclure la masse salariale dans le cadre pluriannuel avec une auto-assurance la plus large possible.

La mission évaluera l'état de la capacité de prévision de la masse salariale au ministère des finances et dans les ministères. Elle examinera si le cadre pluriannuel donné en crédits doit s'accompagner d'un cadrage du titre II et / ou des effectifs.

La mission examinera comment mettre en cohérence un cadrage pluriannuel et le pilotage de la masse salariale. Elle cherchera à déterminer des mécanismes permettant d'assurer un équilibre entre les couvertures internes et transversales des évolutions même imprévues de la masse salariale, au sein du cadrage pluriannuel.

E. Étudier l'impact d'un cadre pluriannuel sur les engagements sectoriels pluriannuels

Suivant les solutions retenues (modèle descendant ou ascendant influant sur la procédure budgétaire), l'impact sur les outils sectoriels existants ne sera bien évidemment pas de même nature.

Les volets « moyens » des lois de programmation pluriannuelles sectorielles sont a priori exclus dès lors qu'existe une programmation pluriannuelle d'ensemble ferme.

S'agissant des contrats, à partir de l'étude des contrats existants (au moins un contrat des directions à réseau et un nouveau contrat extérieur au ministère des finances), la mission examinera les modalités d'extension éventuelle de la démarche et les modalités d'adaptation des contrats aux différents types possibles de programmation pluriannuelle : nature des engagements apportés par les parties, qualité des signataires, etc.

¹³ Cf. à ce sujet le rapport sur la rénovation de la négociation salariale dans la fonction publique d'État de M. Henri Guillaume et Mme Catherine Sueur, IGF, septembre 2004.

F. Étudier la possibilité, à terme, d'un pilotage des finances de l'État par les engagements

Il s'agit aujourd'hui d'un point controversé : en effet, tant la détermination du solde budgétaire au sens de Maastricht¹⁴ que l'expression de la norme de dépenses se font en crédits de paiement.

Il existe aujourd'hui, du moins pour les quatre ministères rencontrés par la mission, des incertitudes sur la « doctrine » applicable en matière d'autorisations d'engagements. La mission examinera l'état actuel des pratiques (en budgétisation et en exécution) et formulera des propositions visant, d'une part, à améliorer la visibilité de l'État sur les engagements futurs de dépenses pris au cours d'une année, d'autre part, à déterminer quel pourrait être le meilleur mode de pilotage de la dépense, lorsque les systèmes d'information adéquats seront en place.

IV. LA METHODE RETENUE

A. Combiner un examen global du budget de l'État et un examen détaillé sur quelques exemples

À partir de l'examen du passé (si possible sur 2005, 2006, 2007), l'évolution des dépenses sera retracée ex post sur le périmètre des missions et des ministères. Ce travail permettra de mettre en évidence les évolutions de périmètre intervenues et, le cas échéant, d'identifier les périmètres potentiellement instables.

La mission étudiera les sous-jacents du programme de stabilité actuel, pour en déduire quels pourraient être les facteurs d'arbitrage, à trajectoire pluriannuelle donnée.

En s'appuyant sur les travaux déjà réalisés par la direction du budget, elle s'intéressera au profil des missions (type de crédits par nature, par politique, surface financière, responsable identifié, etc.).

Le travail sera conduit sur des exemples approfondis choisis parmi les quatre ministères déjà rencontrés (défense, éducation nationale, recherche et enseignement supérieur, finances) et à partir d'un questionnaire adressé aux quinze directions financières ministérielles, mettant en évidence l'utilisation actuelle des outils de pluriannualité dont ils disposent, les projections pluriannuelles qu'ils réalisent, la visibilité qu'ils sont en mesure de donner aux gestionnaires et celle qu'une programmation pluriannuelle leur permettrait d'envisager.

B. Intégrer des éléments de comparaison internationale à l'analyse

Comme l'a mis récemment en évidence le travail de « *Comparaisons internationales sur les réformes budgétaires et de gestion publique dans treize pays* », réalisé par les missions économiques de la DGTPE en 2006 dans le cadre du rapport de MM. Lambert et Migaud précité, de très nombreux membres de l'OCDE disposent d'une gestion pluriannuelle des finances publiques, plus ou moins intégrée à la procédure budgétaire.

La mission a prévu d'approfondir les comparaisons à partir de deux ou trois exemples étrangers (Royaume-Uni, Pays-Bas et / ou un pays scandinave).

¹⁴ Qui est en droits constatés selon le système SEC 1995, mais est déterminé, pour la France, par ajustements à partir du solde budgétaire établi en comptabilité de caisse permettant de prendre en compte les éléments exceptionnels.

Au sein de l'Union européenne, elle étudiera, à partir des publications de la Commission et des travaux de la DGTPE, le lien entre dimension pluriannuelle du processus budgétaire, performance budgétaire et respect du pacte de stabilité.

*

L'enjeu d'une gestion pluriannuelle des finances publiques est de parvenir à la fois à une meilleure maîtrise des finances publiques et à une meilleure qualité de la dépense. Une dédramatisation et un allègement de la procédure budgétaire annuelle, qui serait fondée sur des règles du jeu collégiales et clairement explicitées, constituent des objectifs intermédiaires.

Paris, le 5 février 2007

Les membres de la mission,

l'inspecteur général des finances,



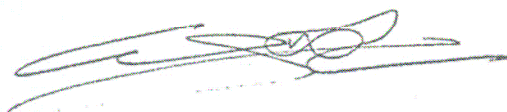
Henri GUILLAUME

l'inspectrice des finances




Amélie VERDIER

l'inspecteur des finances,



Arnaud LE FOLL

l'inspectrice des finances,



Charlotte REBOUL

A N N E X E S

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE 1 : LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES AU ROYAUME-UNI**
- ANNEXE 2 : LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES EN SUEDE**
- ANNEXE 3 : LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES AUX PAYS-BAS**
- ANNEXE 4 : LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES**
- ANNEXE 5 : LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DU TITRE II ET DES EFFECTIFS**
- ANNEXE 6 : LE TRAITEMENT DES DEPENSES DE PENSIONS DANS UNE OPTIQUE PLURIANNUELLE**
- ANNEXE 7 : LA BUDGETISATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT A PARTIR DES ECHEANCIERS DE CREDITS DE PAIEMENT**
- ANNEXE 8 : LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES DEPENSES DE L'ÉTAT PIECES JOINTES : LA PROCEDURE BUDGETAIRE ANNUELLE ET LES ENGAGEMENTS PLURIANNUELS**
- ANNEXE 9 : SYNTHESE DES REPONSES DES SECRETAIRES GENERAUX ET DES DIRECTEURS DES AFFAIRES FINANCIERES AU QUESTIONNAIRE DE LA MISSION**

ANNEXE I

**LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE
DES FINANCES PUBLIQUES AU ROYAUME-UNI**

SOMMAIRE

I. DEUX OBJECTIFS DE MOYEN TERME SONT ASSIGNES DEPUIS 1997 A LA POLITIQUE BUDGETAIRE	1
A. LA REGLE D'OR EST COMPLETEE PAR LA REGLE DE L'INVESTISSEMENT SOUTENABLE	1
1. <i>Selon la règle d'or, le solde budgétaire courant doit être équilibré sur le cycle économique.....</i>	<i>1</i>
2. <i>La règle de l'investissement soutenable vise à contenir le niveau d'endettement net à 40% du PIB.....</i>	<i>2</i>
B. DES REGLES PRAGMATIQUES S'APPUYANT SUR DES CONCEPTS ECONOMIQUES PARFOIS DIFFICILES A APPRECIER	2
1. <i>Ces règles ont été conçues pour assainir les finances publiques tout en permettant de redresser le niveau d'investissement public.....</i>	<i>2</i>
2. <i>Ces deux règles posent des problèmes théoriques et statistiques.....</i>	<i>2</i>
C. DES REGLES QUI DEVRAIENT ETRE RESPECTEES SUR LE CYCLE ECONOMIQUE QUI S'ACHEVE EN 2007.....	3
II. UNE PROGRAMMATION TRIENNALE, FERME OU INDICATIVE SELON LE TYPE DE DEPENSE, EST ETABLIE PAR LE TREASURY SELON UNE PROCEDURE DESCENDANTE ET BILATERALE	3
A. UNE TRAJECTOIRE DE DEPENSES COURANTES ET D'INVESTISSEMENT EST ETABLIE DE FAÇON A RESPECTER LES OBJECTIFS DE MOYEN TERME.....	3
1. <i>La trajectoire de dépenses courantes est établie de façon à respecter la règle d'or.....</i>	<i>3</i>
2. <i>La trajectoire de dépenses d'investissement est établie de façon à ne pas porter l'endettement net au-delà du niveau permis par la règle d'investissement soutenable</i>	<i>4</i>
B. CETTE TRAJECTOIRE EST DECLINEE SUR TROIS ANS, DE FAÇON INDICATIVE SUR LES DEPENSES VOLATILES OU DE GUICHET ET DE FAÇON FERME SUR LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT	6
1. <i>Le Treasury classe les dépenses selon leur caractère plus ou moins prévisible et maîtrisable.....</i>	<i>6</i>
2. <i>L'évolution des DEL est conditionnée à celle des AME.....</i>	<i>6</i>
3. <i>La procédure de répartition des DEL est menée de façon bilatérale par le Treasury.....</i>	<i>7</i>
C. LA PROGRAMMATION TRIENNALE DES DEPENSES, QUI PERMET DE DONNER UNE VISIBILITE SUR LEURS MOYENS AUX ADMINISTRATIONS PUBLIQUES, S'ACCOMPAGNE DE LA FIXATION D'OBJECTIFS DE PERFORMANCE ET D'EFFICIENCE.....	7
1. <i>Les ministères se voient allouer par le Treasury des budgets sur trois ans fondés sur une double distinction, entre fonctionnement et investissement d'une part, entre AME et DEL de l'autre</i>	<i>7</i>
2. <i>Le budget est établi depuis l'année budgétaire 2003-2004 en comptabilité d'exercice</i>	<i>8</i>
3. <i>La démarche de performance et d'efficacité s'inscrit dans le même calendrier que la programmation triennale des dépenses.....</i>	<i>9</i>
D. LE TREASURY VEILLE A LA COHERENCE ENTRE CETTE PROGRAMMATION TRIENNALE ET LES PROGRAMMATIONS A PLUS LONG TERME NECESSAIRES A CERTAINS MINISTERES	9
1. <i>Le budget britannique ne comporte pas de distinction similaire à la distinction entre autorisations d'engagement et crédits de paiement</i>	<i>9</i>
2. <i>Les programmations à long terme des ministères sont validées en amont par le Treasury..</i>	<i>10</i>

III. L'EXISTENCE D'UNE PROGRAMMATION TRIENNALE PERMET D'ALLEGER LA PROCEDURE BUDGETAIRE ANNUELLE 10

- A. LA PROCEDURE BUDGETAIRE DEVANT LE PARLEMENT RESTE ANNUELLE MAIS NE REMET PAS EN CAUSE LES ARBITRAGES RENDUS DANS LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE..... 10
 - 1. *Les Spending Reviews, dont l'élaboration dure un an, n'interviennent qu'un an sur deux.. 10*
 - 2. *La procédure parlementaire est rapide et ne remet pas en cause les Spending Reviews..... 11*
 - 3. *L'accent est mis davantage sur le contrôle a posteriori des dépenses..... 11*
- B. LE PROGRAMME DE CONVERGENCE, PRESENTE TOUS LES ANS, N'EST QU'UN DECALQUE DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE INTERNE 12
 - 1. *Le programme des convergences est établi à l'issue du rendez-vous parlementaire de fin d'année..... 12*
 - 2. *Loin de constituer un exercice de programmation autonome, le programme de convergence s'appuie sur la programmation pluriannuelle interne 12*

IV. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION EST ASSURE EN EXECUTION PAR L'UTILISATION DES RESERVES BUDGETAIRES ET LES MINISTERES DISPOSENT DE MARGES DE MANŒUVRE IMPORTANTES DANS LA GESTION DE LEURS DEPENSES 12

- A. LE FINANCEMENT DES DEPENSES IMPREVUES EST ASSURE GRACE AUX RESERVES CONSTITUEES EN PROGRAMMATION 12
 - 1. *L'utilisation de la réserve DEL est conditionnée à l'accord du Treasury 12*
 - 2. *Le Treasury a développé des méthodes pour intéresser les ministères à la bonne utilisation de la réserve 13*
- B. DES REGLES D'EXECUTION SOUPLES SOUS LE CONTROLE DU TREASURY..... 13
 - 1. *Les ministères disposent de facilités de gestion qui posent parfois des problèmes..... 13*
 - 2. *Le Treasury contrôle cependant certains des principaux engagements des ministères..... 13*
 - 3. *Le Treasury assure un suivi centralisé de la position de trésorerie de l'Etat..... 14*

PIECE JOINTE..... 15

LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES AU ROYAUME-UNI

Le « modèle » anglais s'inscrit dans un contexte institutionnel propre caractérisé notamment par :

- un budget consolidé qui ne fait pas la distinction entre les secteurs Etat, ASSO et collectivités locales (la protection sociale étant financée par l'impôt) et intégrant l'ensemble des financements publics versés aux agences (il n'y a pas davantage de secteur ODAC) ; les dépenses publiques s'élèvent ainsi à 550 Mds de livres (environ 800 Mds€) en 2006-2007, soit près de 42% du PIB ;
- une flexibilité de la politique budgétaire qui s'est manifestée dans les variations rapides du poids des dépenses et des recettes publiques dans le PIB ; par ailleurs la croissance économique moyenne proche de 3% en rythme annuel depuis 1997 a donné des marges de manœuvre budgétaires;
- la prééminence du Gouvernement sur le Parlement dans la planification et le contrôle de l'évolution des dépenses publiques ;
- enfin, un poids politique considérable du Chancelier de l'Echiquier, numéro deux du gouvernement en fonction, comme le Premier ministre, depuis 10 ans et pressenti comme futur Premier ministre, qui joue un rôle important dans la capacité du *Treasury* à définir et faire respecter ses programmations triennales des dépenses publiques.

Ce modèle, établi il y a dix ans par l'actuel Chancelier de l'Echiquier, a en outre bénéficié jusqu'à ce jour de conditions économiques favorables, permettant au *Treasury* de ne bâtir que des programmations à la hausse voire d'abonder en cours de programmation les dotations des ministères.

La présentation qui suit est notamment tirée des entretiens menés par la mission au Royaume-Uni avec des représentants du *Treasury*, de deux ministères « dépensiers » (transports et défense) et de l'*Institute for Fiscal Studies*, organisme indépendant de recherche sur les politiques publiques.

La mission tient à remercier la mission économique de Londres pour l'organisation de ces entretiens et pour sa relecture attentive de cette annexe.

I. DEUX OBJECTIFS DE MOYEN TERME SONT ASSIGNES DEPUIS 1997 A LA POLITIQUE BUDGETAIRE

A. La règle d'or est complétée par la règle de l'investissement soutenable

1. Selon la règle d'or, le solde budgétaire courant doit être équilibré sur le cycle économique

Selon la règle d'or, les dépenses courantes doivent être couvertes par les recettes budgétaires, le gouvernement ne s'autorisant en effet à s'endetter que pour financer l'investissement. Cette règle s'apprécie sur la durée du cycle économique (un cycle commençant et se terminant lorsque l'économie se trouve en situation d'*output gap* nul).

Concrètement, la règle d'or, mesurée en comptabilité nationale sur la base des comptes établis par l'Office national de statistiques (ONS) selon les règles ESA 95¹ signifie que la somme algébrique des déficits et excédents courants, exprimés en % du PIB, doit être positive – ce mode de calcul ayant été précisé au fur et à mesure par le *Treasury*.

Il résulte de la règle d'or une distinction budgétaire fondamentale entre dépenses courantes d'une part et dépenses d'investissement de l'autre, les ministères n'étant pas autorisés à utiliser des crédits d'investissement pour financer des dépenses courantes.

2. La règle de l'investissement soutenable vise à contenir le niveau d'endettement net à 40% du PIB

La règle d'investissement soutenable, selon laquelle l'endettement public net doit être inférieur à 40% du PIB, complète la règle d'or qui n'autorise sur la durée du cycle l'endettement que pour financer des dépenses d'investissement.

Elle mesure l'endettement public net (i.e. hors actifs financiers de court terme), à la différence de la dette publique au sens de Maastricht qui est mesurée sur une base brute. Le respect de cette règle est mesuré tous les mois, sur la base de la comptabilité nationale.

Cette règle, qui était initialement un objectif quand la dette était supérieure à 40%, est devenue depuis son passage sous la barre des 40% (en 1998-1999) un plafond.

B. Des règles pragmatiques s'appuyant sur des concepts économiques parfois difficiles à apprécier

1. Ces règles ont été conçues pour assainir les finances publiques tout en permettant de redresser le niveau d'investissement public

C'est pour asseoir la crédibilité de sa politique budgétaire que le ministre des finances travailliste nouvellement arrivé en 1997 et toujours en fonction, Gordon Brown, s'est fixé ces deux règles budgétaires.

Leur objet est en effet de soutenir l'investissement public tout en préservant l'équité inter-générationnelle (les générations suivantes n'ayant pas à supporter les dépenses de fonctionnement des générations précédentes). En l'appréciant sur la durée du cycle, le *Treasury* cherche également à permettre aux stabilisateurs automatiques de jouer leur rôle.

Ce sont des règles nationales qui ne recourent pas les règles retenues à la même date dans le Pacte de stabilité et de croissance.

2. Ces deux règles posent des problèmes théoriques et statistiques

L'application de la règle d'or pose des problèmes liés à :

- la classification des dépenses entre fonctionnement et investissement, effectuée par l'Office national des statistiques² (ONS) ;
- la datation du cycle ; c'est le *Treasury* lui-même qui fixe la durée du cycle sur lequel il apprécie le respect de la règle d'or et les changements récemment intervenus sur les dates de début et de fin de cycle, bien que conformes au consensus économique, n'ont pas manqué de susciter un débat ;

¹ La comptabilisation des licences UMTS entraîne un écart de 0,1% de PIB sur les recettes fiscales entre les chiffres de la Commission européenne (en ESA 95) et ceux du *Treasury*.

² Elle a donné lieu à discussion dans trois cas : les véhicules blindés de combat, classés, en raison de leur caractère "périssable" en dépenses de fonctionnement, contre le souhait du Ministère de la Défense ; les subventions aux chemins de fer, reclassées en investissement, ainsi que certaines dépenses d'entretien des routes.

- l'estimation de la croissance économique potentielle, de la responsabilité également du *Treasury* ; un débat émerge sur la possibilité d'obliger le *Treasury* à reprendre les estimations d'un organisme indépendant (certains commentateurs évoquent par exemple la Bank of England) plutôt que de retenir ses propres estimations.

Il est également reproché à la règle d'or d'être focalisée sur les performances budgétaires passées, au détriment d'une appréciation des perspectives futures. Le *Treasury* réfléchirait à une évolution de la règle, qui pourrait être appréciée sur une période fixée à l'avance.

Les critiques sur la règle d'investissement soutenable portaient jusqu'à une période récente sur la non inclusion des contrats de partenariats publics-privés (PFI – *Private Finance Initiative*) dans la dette de l'Etat, alors que ces contrats de longue durée impliquent des versements réguliers par le secteur public pour rémunérer l'opérateur privé et prendre en charge les coûts de capital. L'ONS a donc décidé en septembre 2006 d'inclure ces contrats PFI dans la dette publique. Mais la méthodologie retenue fait débat : l'ONS n'a inclus dans la dette publique que les actifs financés sur PFI qui sont légalement passés dans le domaine public, et non l'ensemble des projets³. En outre, la dette nette ne prend pas en compte le passif hors bilan de l'Etat, notamment les pensions du secteur public. Enfin, se pose également un problème de classification d'éléments de dette entre les secteurs public et privé.

Au delà de ces problèmes techniques se pose un autre problème : en effet, la fluidité de la planification des dépenses peut être menacée par le fait que la politique fiscale nécessaire en début de cycle n'est pas nécessairement identique à la politique fiscale qui était nécessaire à la fin du cycle économique précédent.

C. Des règles qui devraient être respectées sur le cycle économique qui s'achève en 2007

Selon le *Treasury*, le cycle actuel aurait commencé au deuxième semestre 1997 et devrait se terminer début 2007. La date de début du cycle a été modifiée en juin 2005 (le début du cycle était auparavant fixé à la mi-1999), permettant au gouvernement de récupérer un excédent courant de 14,6 milliards de livres (21 Mds €). La date de fin du cycle a été modifiée à l'occasion du pré-budget présenté fin 2006 en raison de la révision de l'*output gap* (le cycle devait initialement se terminer mi-2008). La règle d'or devrait donc être respectée sur le cycle 1997/2007 avec une marge de 11 Mds de livres, d'après les déclarations du Chancelier lors de la présentation du budget 2007-08 en mars 2007.

II. UNE PROGRAMMATION TRIENNALE, FERME OU INDICATIVE SELON LE TYPE DE DEPENSE, EST ETABLIE PAR LE *TREASURY* SELON UNE PROCEDURE DESCENDANTE ET BILATERALE

A. Une trajectoire de dépenses courantes et d'investissement est établie de façon à respecter les objectifs de moyen terme

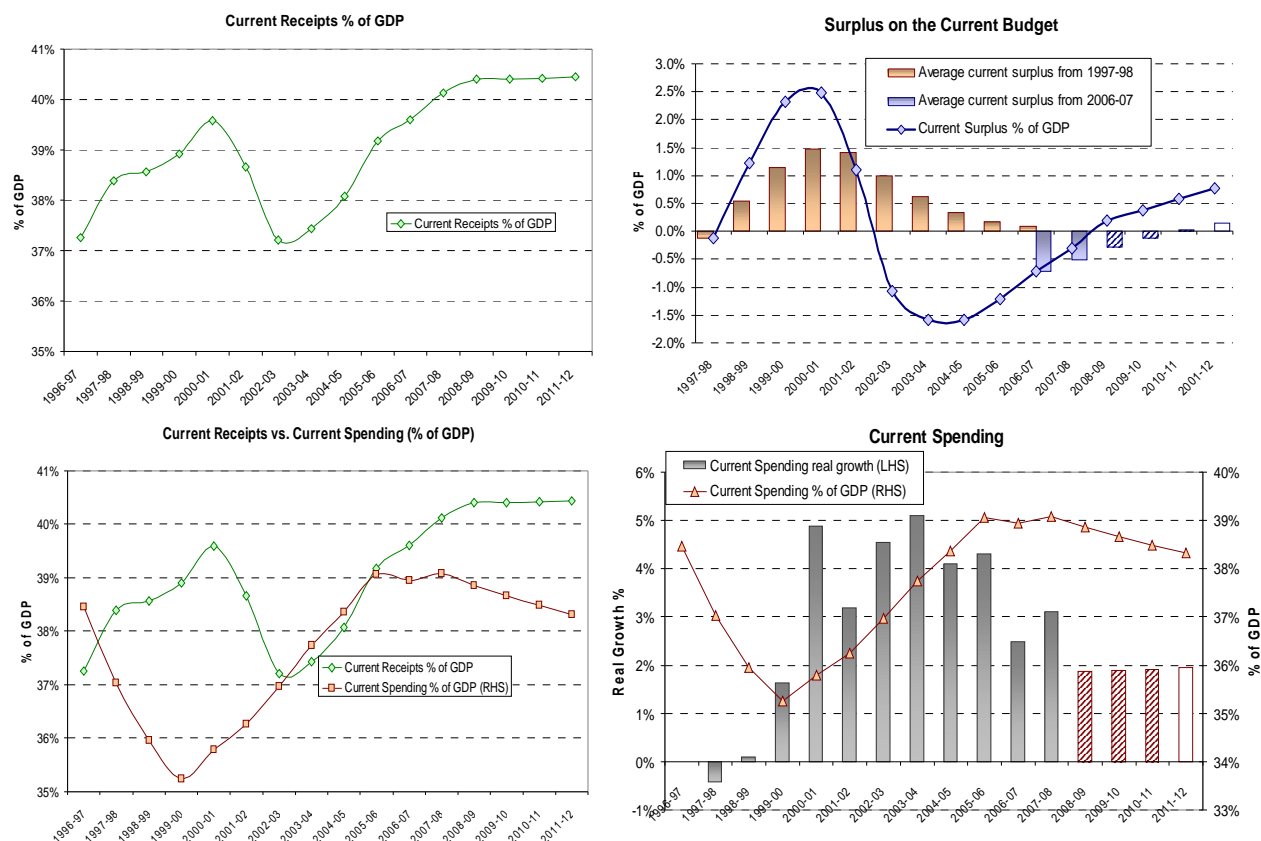
1. La trajectoire de dépenses courantes est établie de façon à respecter la règle d'or

Une programmation triennale des dépenses publiques, qui prend le nom de *Spending Review* (littéralement revue de dépenses) est établie tous les deux ans (sauf en 2006, en prévision du changement attendu de premier ministre en 2007) par le *Treasury*, qui procède de façon « descendante ». En fonction des prévisions d'évolution des recettes (évolution tendancielle à laquelle s'ajoute l'effet des mesures nouvelles projetées) qui dépend de la position dans le cycle économique, une trajectoire de dépenses courantes est établie de façon à respecter la règle d'or. Les prévisions de recettes sont établies de façon prudente ; elles sont fondées sur une prévision de croissance du PIB inférieure de 0,5 point à la prévision de croissance centrale du *Treasury*.

³ Soit 4,95 Mds de livres -7,1 Mds€, versus 23 Mds de livres -33,3 Mds€.

En d'autres termes, la trajectoire des dépenses courantes est établie, pour respecter la règle d'or, avec une marge de prudence (qui correspond à 0,7% de PIB en 2011-12 dans la dernière *Comprehensive Spending Review*).

Graphique 1 : Evolution des dépenses et du solde courants

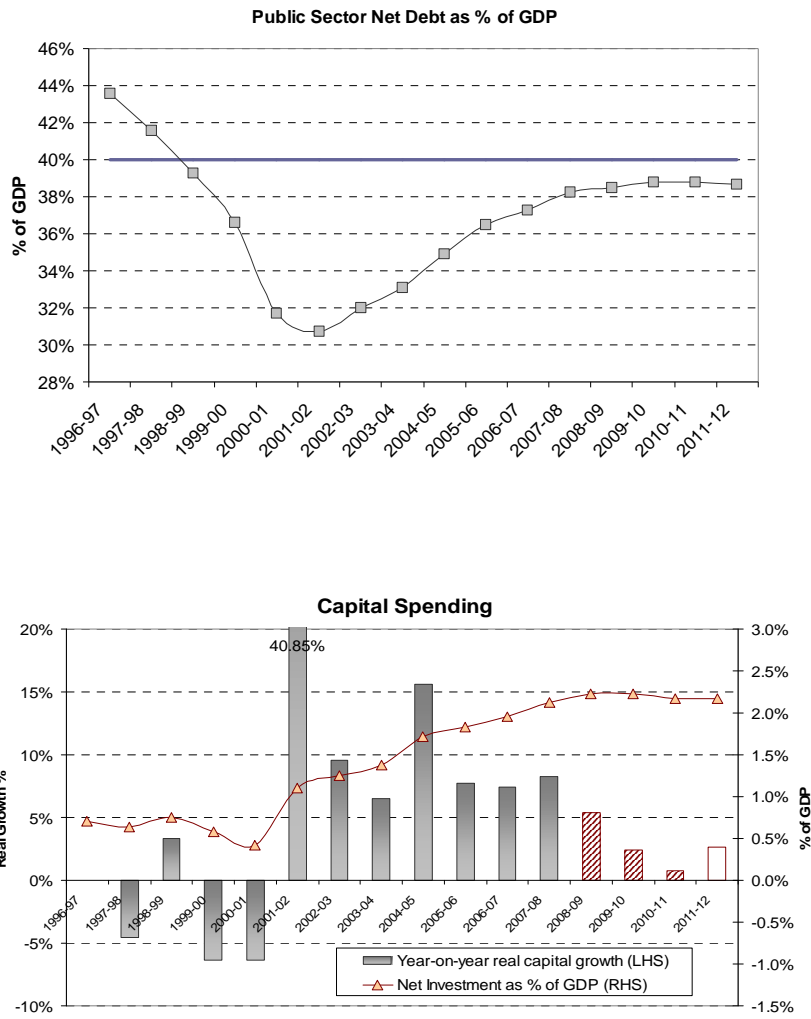


Source : HM Treasury

2. La trajectoire de dépenses d'investissement est établie de façon à ne pas porter l'endettement net au-delà du niveau permis par la règle d'investissement soutenable

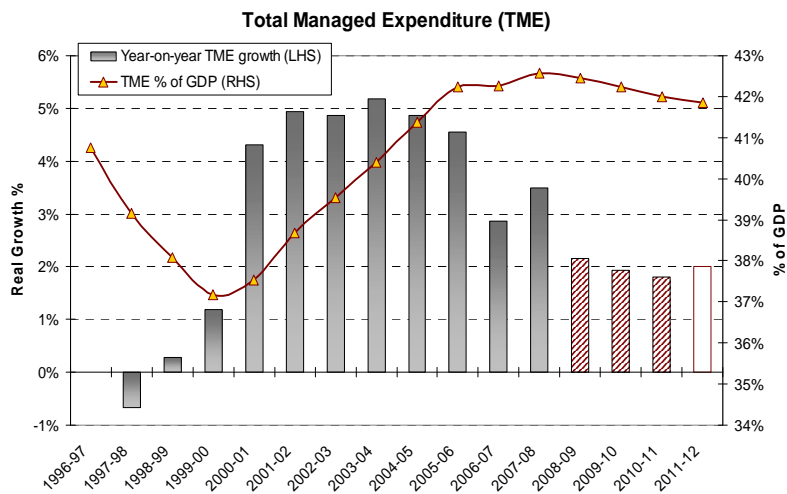
La trajectoire de dépenses d'investissement est quant à elle définie de façon à permettre le respect de la règle d'investissement soutenable sur la période : en fonction de l'évolution projetée sur la période de l'endettement net, le montant des dépenses d'investissement peut être déterminé.

Graphiques 2 : Evolution des dépenses d'investissement et de l'endettement net



Source : HM Treasury

Graphique 3: Evolution des dépenses totales



Source : HM Treasury

B. Cette trajectoire est déclinée sur trois ans, de façon indicative sur les dépenses volatiles ou de guichet et de façon ferme sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement

1. Le Treasury classe les dépenses selon leur caractère plus ou moins prévisible et maîtrisable

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont réparties en deux catégories :

- les « *Annually Managed Expenditures* » ou AME (littéralement : « dépenses gérées de façon annuelle ») regroupent des dépenses caractérisées par leur volatilité et leur sensibilité à la conjoncture ; sont classées dans cette catégorie environ 40% des dépenses publiques, parmi lesquelles les dépenses de Sécurité Sociale (les allocations chômage, retraite, familiales, et les minima sociaux représentent ainsi 58% des AME) et les intérêts de la dette ; les dépenses d'investissements sont minoritaires parmi les AME (la liste exhaustive des AME peut être trouvée dans la pièce jointe qui accompagne cette annexe et qui présente le budget anglais tel qu'il est établi sur plusieurs années par le *Treasury*) ;
- les autres dépenses sont classées à part et donnent lieu à la fixation de « *Departmental expenditure limits* » ou DEL, c'est-à-dire de plafonds ministériels de dépenses exprimés en termes nominaux ; les DEL représentent 60% des dépenses publiques ; les DEL sont constituées pour l'essentiel des dépenses de fonctionnement et d'investissement des administrations (ministères et agences) publiques.

La classification d'une dépense en AME ou DEL revient au *Treasury* qui apprécie avant tout la capacité d'un ministère à maîtriser la dépense considérée et à en assumer les risques d'évolution. Seront ainsi classées en DEL les dépenses suffisamment stables pour permettre aux ministères d'en amortir les fluctuations à l'intérieur d'un plafond de dépenses.

Selon les membres de l'*Institute for Fiscal Studies* rencontrés par la mission, le maintien en AME d'un volume important de dépenses est aussi un moyen pour le *Treasury* de conserver une marge de manœuvre.

2. L'évolution des DEL est conditionnée à celle des AME

Le *Treasury* procède à des prévisions de dépenses à trois ans pour les AME, sur la base d'hypothèses d'évolution de la situation macroéconomique générale. Une marge est conservée pour faire face à d'éventuelles erreurs de prévision. Cette marge va croissant avec le temps.

Sur la période récente, elle a été fixée à :

- 1 Md de livres pour l'année budgétaire N+1 (soit 0,5% du montant total des AME prévu pour l'année budgétaire 2004-2005 par la programmation triennale établie en 2003 pour les années 2004-2005 à 2006-2007) ;
- 2 Mds de livres pour l'année budgétaire N+2 (0,9% du montant total des AME prévu pour l'année budgétaire 2005-2006) ;
- 3 Mds de livres pour l'année budgétaire N+3 (soit 1,3% du montant total des AME prévu pour l'année budgétaire 2006-2007).

L'évolution des AME ainsi calculée conditionne celle des DEL. En effet, le taux de progression des DEL est la résultante de l'écart entre le taux de croissance total des dépenses défini initialement et celui des AME tel qu'il a été calculé par le *Treasury*.

Cet exercice est réalisé de façon distincte pour les dépenses courantes d'une part et pour les dépenses de fonctionnement de l'autre.

3. La procédure de répartition des DEL est menée de façon bilatérale par le Treasury

Une fois la trajectoire d'ensemble des dépenses publiques définie par le *Treasury*, il reste à ce dernier à procéder à la répartition des plafonds de dépenses DEL entre les quinze ministères, ce à quoi il aboutit après une phase de négociations bilatérales itératives.

Jusqu'à un an avant la finalisation de la *SR*, le *Treasury* met en œuvre les "*cross cutting reviews*" (revues de dépenses) qui encadrent les futures demandes de crédits des ministères. Neuf mois avant ces demandes, le *Treasury* leur distribue un document de conseil pour les aider à préparer leurs demandes et promulguer les pré-requis minimums (comme le niveau de gain d'efficacité attendu chaque année, le taux d'augmentation des salaires, etc.).

Trois mois avant la finalisation de la *Spending Review*, les ministères soumettent au *Treasury* leur demande officielle de crédits pour la période suivante. Ces demandes, s'appuyant sur le budget de l'année en cours, doivent identifier les pressions s'exerçant à la hausse sur les dépenses, les nouvelles priorités à financer ainsi que les possibles réallocations de la dépense et les gains d'efficacité envisageables.

Les demandes des ministères font l'objet d'une contre-expertise du *Treasury* (qui s'appuie également sur des expertises indépendantes) mais aussi du Comité ministériel sur les services et la dépense publique devant lequel les ministres doivent justifier leurs demandes face notamment au ministre des finances et au secrétaire général du *Treasury*.

La procédure se termine, après des discussions entre le ministre des finances et le premier ministre, par l'envoi des « lettres d'accord » à chacun des ministres fixant pour les DEL, les plafonds de dépenses courantes et d'investissement sur les trois prochaines années ainsi que les nouveaux projets de performance ministériels et les objectifs de gains d'efficacité attendus des ministères (cf. *infra*).

C. La programmation triennale des dépenses, qui permet de donner une visibilité sur leurs moyens aux administrations publiques, s'accompagne de la fixation d'objectifs de performance et d'efficacité

1. Les ministères se voient allouer par le Treasury des budgets sur trois ans fondés sur une double distinction, entre fonctionnement et investissement d'une part, entre AME et DEL de l'autre

La *Spending Review* débouche sur la publication par le *Treasury* d'un document administratif (*Spending Review white paper*), présenté par le Chancelier lui-même, qui expose l'évolution des dépenses publiques sur trois ans ainsi que la répartition des crédits par ministères.

Chaque ministère se voit notifier un budget sur trois ans qui lui est attribué par le *Treasury*. C'est sur la base de ce budget, qui ne correspond pas exactement aux autorisations légales de dépenses qui sont délivrées annuellement aux ministères par le Parlement (cf. *infra*), que le *Treasury* contrôle l'évolution de la dépense publique.

Pour chacune des trois années concernées, le budget se compose d'un plafond total de dépenses, et de la répartition de ce plafond entre quatre ensembles distincts. Ces plafonds sont fixés en termes nominaux.

Tableau 1 : Présentation schématique des enveloppes de crédits alloués aux ministères 1/2

	Dépenses programmées sur trois ans DEL	Dépenses définies annuellement AME
Dépenses de fonctionnement « <i>Resource</i> »	<i>Resource DEL</i>	<i>Resource AME</i>
Dépenses d'investissement « <i>Capital</i> »	<i>Capital DEL</i>	<i>Capital AME</i>

A l'intérieur de ces enveloppes de dépenses, le *Treasury* peut fixer d'autres éléments :

- il peut allouer des enveloppes de crédits à des politiques publiques précises, les ministères n'ayant pas alors la possibilité d'utiliser à d'autres fins ces crédits ;
- la *Spending Review* fixe le plafond de dépenses courantes pouvant être consacrées par les ministères à leurs frais administratifs, à l'exception des dépenses liés aux services de guichet ; ces coûts comprennent essentiellement les coûts de personnel, les coûts de structure et les coûts de fonctionnement, mais aussi des dépenses n'entraînant pas décaissement (notamment dépréciation et coût de détention du capital) ;
- la distinction entre dépenses entraînant décaissement et dépenses n'entraînant pas décaissement ;
- le montant des crédits que les ministères doivent mettre en réserve sur leurs dotations initiales.

La pièce jointe qui accompagne cette annexe présente les budgets ministériels et les AME, tels qu'ils sont programmés (ou prévus pour les AME) sur trois ans par les *Spending Reviews*.

2. Le budget est établi depuis l'année budgétaire 2003-2004 en comptabilité d'exercice

Le *Treasury* contrôle les dépenses publiques à travers le budget qui définit l'autorisation de dépenses qu'il accorde aux ministères. A la différence de ce qui se passe en France, ce budget n'est pas le document sur lequel se prononce le Parlement ; ce dernier, qui détient le pouvoir légal d'autoriser la dépense, se prononce en effet sur des agrégats légèrement différents (cf. *infra*).

Depuis l'année budgétaire 2003-2004, le budget est établi en coûts complets selon les règles de la comptabilité d'exercice. Le budget, établi sur la base des coûts complets, fait apparaître des coûts ne donnant pas lieu à décaissement :

- la dépréciation du capital ;
- le coût de détention du capital ;
- les provisions pour paiements futurs.

Les principes de budgétisation sont définis par le *Treasury* qui met à disposition des administrations un guide de budgétisation actualisé chaque année. Les budgets notifiés aux ministères sont donc bâtis sur les distinctions suivantes.

Tableau 2 : Présentation schématique des enveloppes de crédits alloués aux ministères 2/2

	DEL - Dépenses courantes		DEL - Dépenses d'investissement
Dépenses entraînant décaissement	Enveloppe pour frais administratifs	Crédits fléchés	
	Autres dépenses		
Dépenses n'entraînant pas décaissement			
	AME - Dépenses courantes		AME - Dépenses d'investissement

3. La démarche de performance et d'efficience s'inscrit dans le même calendrier que la programmation triennale des dépenses

Chaque *Spending Review* est l'occasion pour le *Treasury* et le Premier Ministre de fixer, en accord avec les ministères concernés, des projets de performance triennaux (*Public Service Agreements ou PSA*). Ces projets ont été introduits dès 1998.

Ces PSA fixent aux ministères les objectifs stratégiques qu'ils auront à mettre en œuvre sur la période, leurs résultats étant mesurés à l'aide d'indicateurs dont le nombre a progressivement décliné depuis la mise en place des *Spending Review* (SR). Quelques PSA durent plus de trois ans (ceux relatifs notamment aux objectifs en matière de lutte contre la pauvreté des enfants ou le changement climatique).

Le caractère central des PSA est de raisonner en termes de résultats et non de dépenses, ce qui laisse aux ministères une souplesse dans la réalisation de leurs objectifs.

Tableau 3 : Nombre d'indicateurs de performance par *Spending Review*

	SR 1998	SR 2000	SR 2002	SR 2004
Nombre total d'indicateurs	600	160	130	110

Source : HM Treasury

Par ailleurs, des objectifs de gains d'efficience sont fixés aux ministères par chaque *Spending Review*. Ces gains sont exprimés sous la forme d'économies à réaliser en crédits et en effectifs et sont calculés par rapport aux budgets précédents : avant toute nouvelle demande de crédit, les ministères doivent ainsi dégager des économies qu'ils sont tenus d'affecter au financement de nouvelles priorités. Le niveau des économies est mesuré selon une méthode partagée entre le *Treasury* et les ministères afin d'éviter les désaccords sur l'amplitude des efforts réalisés.

Les cibles d'efficience fixées dans la SR 2004 sont présentées en pièce jointe à cette annexe ; ils s'élevaient à 2,5%.

Le *Treasury* a déjà annoncé que pour la *Comprehensive Spending Review* 2004-2007 les ministères devront réaliser 3% de gains d'efficience. Dans certains cas, ces économies se traduiront par une réduction équivalente des budgets ministériels afin de financer une partie de la progression des dépenses des secteurs prioritaires, les dépenses publiques devant au total augmenter d'environ 2% en termes réels sur la période.

D. Le Treasury veille à la cohérence entre cette programmation triennale et les programmations à plus long terme nécessaires à certains ministères

1. Le budget britannique ne comporte pas de distinction similaire à la distinction entre autorisations d'engagement et crédits de paiement

Le dédoublement systématique de l'autorisation parlementaire posé par la LOLF en matière de dépenses, entre les autorisations d'engagement d'une part et les crédits de paiement de l'autre, n'a pas son équivalent au Royaume-Uni.

Les dépenses d'investissement sont traitées dans les budgets triennaux comme ils le seraient en comptabilité ; ils sont inscrits au budget dès lors qu'ils viennent s'inscrire en comptabilité. Les *Spending Reviews*, qui fixent les plafonds triennaux de dépenses d'investissement alloués aux ministères, sont complétées par des documents spécifiques, les « stratégies ministérielles d'investissement » (*Departmental investment strategies*) dont l'un des objectifs est la prise en compte non seulement des dépenses d'investissement entraînant décaissement mais aussi de celles n'entraînant pas décaissement (dotations aux amortissements).

2. Les programmations à long terme des ministères sont validées en amont par le Treasury

Certains ministères, dont les politiques d'investissement sont importantes et fortement pluriannuelles, ont besoin d'élaborer des programmations sectorielles à plus long terme, comme le ministère des Transports (qui s'est doté en juillet 2000 d'un Plan à dix ans pour les Transports), le ministère de la Défense et le ministère de la Santé (plan à 5 ans dans la *SR02* entre 2003/04 et 2007/08).

La cohérence de ces programmations sectorielles avec la programmation d'ensemble des finances publiques est assurée en amont par le *Treasury* qui approuve aussi bien l'opportunité des politiques engagées par les ministères que le besoin de financement associé et son échéancier. Il peut ainsi s'assurer avec les ministères de la soutenabilité à long terme de leur stratégie d'investissement.

En conséquence, les stratégies sectorielles ne contraignent pas la programmation d'ensemble des finances publiques mais s'inscrivent, au contraire, dans cette trajectoire. Les prévisions de dépenses sont identiques, pour les premières années, à ce qui est prévue par la *Spending Review* du moment, et constituent pour les années suivantes des estimations qui pourront ou non être confirmées par les *Spending Reviews* suivantes.

III. L'EXISTENCE D'UNE PROGRAMMATION TRIENNALE PERMET D'ALLEGER LA PROCEDURE BUDGETAIRE ANNUELLE

A. La procédure budgétaire devant le Parlement reste annuelle mais ne remet pas en cause les arbitrages rendus dans la programmation pluriannuelle

1. Les *Spending Reviews*, dont l'élaboration dure un an, n'interviennent qu'un an sur deux

L'exercice de programmation triennale des dépenses est consommateur de temps ; le *Treasury* lui consacre près d'une année entière. Les *Spending Reviews* ont lieu depuis 1998 tous les deux ans, la dernière année de la *Spending Review* étant normalement reconduite par la *Spending Review* suivante comme première année de la nouvelle période triennale. En raison du calendrier politique, l'exercice prévu en 2006 a toutefois été décalé à 2007. Un passage en revue d'ensemble de la dépense publique accompagnée d'une réflexion à dix ans est prévu (*Comprehensive Spending Review* ou *CSR*), et la programmation pour les années budgétaires 2008-2009 à 2010-2011 est attendue pour l'automne 2007.

Tableau 4 : Calendrier des *Spending Reviews*

		SR 2004						
		SR2004 →	N+1	N+2	N+3			
2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011
SR2002 →	N+1	N+2	N+3	CSR 2007 →		N+1	N+2	N+3
SR 2002				CSR 2007				

La préparation de la programmation pluriannuelle fait l'objet de débats interministériels, mais une fois les enveloppes arrêtées pour trois ans, la déclinaison des enveloppes pluriannuelles dans le budget de l'année ne donne pas lieu à de nouvelles négociations interministérielles.

Dès lors, la procédure budgétaire annuelle est l'occasion d'ajuster les dépenses d'AME qui n'ont pas été fermement programmées sur trois ans, et de présenter d'éventuelles nouvelles mesures fiscales.

2. La procédure parlementaire est rapide et ne remet pas en cause les Spending Reviews

La procédure budgétaire parlementaire reste annuelle et articulée autour de deux rendez-vous : le vote de la loi de finances en mars (l'année budgétaire commençant le 1^{er} avril pour s'achever le 31 mars de l'année suivante) et la présentation par le Gouvernement d'un pré-budget en décembre.

Le Parlement ne se prononce pas sur la programmation pluriannuelle, qui est un exercice administratif. Mais les ministères présentent des demandes d'autorisations de dépense cohérentes avec les enveloppes de DEL qui leur ont été allouées par le *Treasury*, qui peut d'ailleurs refuser la présentation d'une demande si celle-ci ne respecte pas les plafonds triennaux.

Bien que la présentation de la loi de finances devant le Parlement à la fin du mois de mars soit un moment important de la vie politique britannique, où le Chancelier vient dresser un tableau de la vie économique du pays, des finances publiques et annoncer un train de mesures ou d'initiatives gouvernementales, la discussion du budget en tant que tel mobilise assez peu le Parlement britannique. Il ne consacre que quatre jours de séances plénières aux trois lectures du *Finances Bill* (Projet de loi sur les recettes) et des actes d'appropriation (Projet de loi sur les dépenses).

En effet, le fait majoritaire et la discipline partisane font qu'aucun amendement n'est, en pratique, susceptible d'être adopté. Cela est d'autant plus vrai que la Chambre des Lords, par convention, adopte automatiquement et sans amendement les textes financiers⁴.

Les débats sont donc largement reportés en commission, et se focalisent surtout sur les mesures fiscales nouvelles.

Le Parlement demeure malgré tout le seul à autoriser légalement les ministères à dépenser les fonds publics. Cette autorisation est délivrée annuellement sur des agrégats (*estimates*) qui ne recourent pas exactement ceux utilisés par le *Treasury* dans sa programmation pluriannuelle – les tables de passage d'un document à l'autre étant précisées dans les documents budgétaires remis au Parlement. Concrètement, le Parlement vote sur des éléments qui ne sont pas repris dans le budget au sens de la *Spending Review* et peut ne pas voter, à l'inverse, sur certains éléments présentés dans le budget (au sens de la *Spending Review*).

En cas de dépassement du montant de l'autorisation parlementaire s'enclenche une procédure d'« *excess vote* » dans laquelle le ministère concerné est tenu d'expliquer les raisons de ce dérapage. Les ministères veillent à ne pas dépasser leurs enveloppes afin de ne pas se retrouver dans cette situation, coûteuse politiquement.

3. L'accent est mis davantage sur le contrôle a posteriori des dépenses

Depuis l'année budgétaire 2001-2002, les ministères doivent présenter chaque année au Parlement des comptes établis selon les règles de la comptabilité privée (UK GAAP). Ces règles diffèrent encore des règles budgétaires retenues par le *Treasury* pour sa programmation triennale et par le Parlement pour sa procédure budgétaire annuelle.

Les comptes ainsi présentés sont audités par le *National Audit Office* rattaché au Parlement et sont également examinés par la Commission des Comptes Publics de la Chambre des Communes.

⁴ Le Parliament Act de 1911 limite dans le temps (un mois) les pouvoirs d'amendement de la Chambre des Lords sur les textes financiers.

B. Le programme de convergence, présenté tous les ans, n'est qu'un décalque de la programmation pluriannuelle interne

1. Le programme des convergences est établi à l'issue du rendez-vous parlementaire de fin d'année

Le programme de convergence britannique est généralement déposé en retard par rapport au calendrier européen qui prévoit la remise des programmes de convergence ou de stabilité au plus tard le 1^{er} décembre de chaque année (le Royaume-Uni disposant d'une dérogation). Le programme de convergence britannique est en effet présenté par le *Treasury* à la suite du rendez-vous parlementaire de la fin de l'année à l'occasion duquel le Chancelier présente au Parlement un pré-budget.

L'élaboration du programme de convergence est de la responsabilité exclusive du *Treasury*, en raison non seulement du poids politique du ministre, mais aussi parce que la consultation des ministères n'est pas nécessaire dans la mesure où les arbitrages en dépenses ont déjà été rendus lors des *Spending Reviews*.

Le Parlement n'intervient pas dans la procédure d'élaboration du programme de convergence. Il est toutefois informé du programme avant soumission de celui-ci à la Commission européenne en vertu de la législation britannique.

2. Loin de constituer un exercice de programmation autonome, le programme de convergence s'appuie sur la programmation pluriannuelle interne

Le programme de convergence n'est que la déclinaison du pré-budget présenté par le Chancelier en décembre au Parlement. Il en reprend les éléments de cadrage macro-économique et les projections budgétaires à moyen terme, gage de la concordance entre les éléments présentés à la Commission européenne et la politique budgétaire menée en interne.

Le programme de convergence ne constitue pas un enjeu politique au Royaume-Uni, la politique budgétaire du Gouvernement étant en effet jugée au regard des règles nationales fixées par le Chancelier il y a dix ans et non au regard des critères définis par le Pacte de stabilité et de croissance. En témoigne ainsi le peu d'écho rencontré au Royaume-Uni par la décision du Conseil de l'Union européenne⁵ jugeant que le déficit public au Royaume-Uni, au sens de Maastricht, était excessif (ce déficit étant en effet supérieur à 3% du PIB sur l'année budgétaire 2004-2005).

IV. LE RESPECT DE LA PROGRAMMATION EST ASSURE EN EXECUTION PAR L'UTILISATION DES RESERVES BUDGETAIRES ET LES MINISTERES DISPOSENT DE MARGES DE MANŒUVRE IMPORTANTES DANS LA GESTION DE LEURS DEPENSES

A. Le financement des dépenses imprévues est assuré grâce aux réserves constituées en programmation

1. L'utilisation de la réserve DEL est conditionnée à l'accord du Treasury

Le *Treasury* constitue en programmation une réserve sur les crédits DEL ; cette réserve est prélevée sur le montant total de DEL déterminé par le *Treasury* à l'issue de la procédure descendante et vient donc minorer le montant des crédits pouvant être répartis entre les ministères.

Le montant de la réserve croît avec le temps, comme la marge pour erreurs de prévision prise en compte lors de la prévision des AME :

⁵ Décision et recommandation du 24 janvier 2006.

- 1 Md de livres pour l'année budgétaire N+1 (soit 0,4% du montant total des DEL prévu pour l'année budgétaire 2004-2005 par la programmation triennale établie en 2003 pour les années 2004-2005 à 2006-2007) ;
- 2 Mds de livres pour l'année budgétaire N+2 (soit 0,7% du montant total des DEL prévu pour l'année budgétaire 2005-2006) ;
- 3 Mds de livres pour l'année budgétaire N+3 (soit 0,9% du montant total des DEL prévu pour l'année budgétaire 2006-2007).

Cette réserve est gérée de façon centrale par le *Treasury* dont l'autorisation est nécessaire pour toute utilisation de crédits de la réserve.

Dans les faits, le montant de la réserve a dû être relevé pour faire face aux dépenses liés au déploiement des troupes britanniques en Afghanistan et en Irak.

2. Le Treasury a développé des méthodes pour intéresser les ministères à la bonne utilisation de la réserve

Le *Treasury* a posé trois règles qui permettent de responsabiliser les ministères sur l'utilisation de la réserve :

- avant de pouvoir y faire appel, les ministères doivent d'abord financer leurs dépenses imprévues par réallocations internes ;
- les fonds de la réserve alloués une année à un ministère ne sont pas pris en base l'année suivante ;
- un ministère ayant bénéficié de fonds de réserve mais ayant dégagé des reports de crédits la même année doit reverser le même montant à la réserve l'année suivante.

B. Des règles d'exécution souples sous le contrôle du *Treasury*

1. Les ministères disposent de facilités de gestion qui posent parfois des problèmes

Outre la visibilité dont ils disposent à trois ans sur leurs crédits, les ministères bénéficient de souplesses d'exécution. A l'intérieur de leur enveloppe de crédits ils sont ainsi autorisés à :

- exercer une fongibilité asymétrique des dépenses courantes vers les dépenses d'investissement ;
- exercer une fongibilité asymétrique des dépenses entraînant décaissement vers les dépenses n'entraînant pas décaissement, l'inverse étant strictement encadré ;
- reporter sans limitation de montant les crédits sans emploi à la fin d'une année budgétaire ; compte tenu du montant de reports accumulés par les ministères (le montant cumulé s'élève à 8 Mds de livres en 2007, soit 2,5% du montant total des DEL autorisé pour l'année budgétaire 2006-2007), le *Treasury* prévoit de ne pas autoriser les ministères à consommer ces crédits sans son autorisation expresse.

2. Le Treasury contrôle cependant certains des principaux engagements des ministères

Le *Treasury* qui est en vertu des textes l'ordonnateur des dépenses délègue en pratique sa compétence aux ministères. Il se réserve la possibilité, dans ses « lettres de délégation », de contrôler en opportunité comme d'un point de vue budgétaire, certaines dépenses des ministères en fonction de leur montant ou de leurs caractéristiques (celles-ci étant définies au cas par cas par le *Treasury*).

Le *Treasury* se réserve ainsi explicitement (dans son guide budgétaire annuel) le droit de bloquer en cours d'année une opération qui pourrait mettre en péril le respect de l'une ou l'autre des règles budgétaires.

Par ailleurs, les ministères doivent obtenir la validation du *Treasury* sur leurs décisions salariales, qui sont toujours à ce jour prises de façon annuelle, le *Treasury* cherchant à les rendre pluriannuelles. Les ministères prennent ces décisions sur la recommandation de huit comités indépendants constitués par grandes catégories professionnelles (infirmières, militaires, etc.) et regroupant des représentants des employeurs, des salariés et des personnalités qualifiées. Le *Treasury* peut ainsi s'assurer de la soutenabilité à terme des décisions salariales des administrations publiques et avoir une bonne connaissance de l'évolution des dépenses de rémunération.

3. *Le Treasury assure un suivi centralisé de la position de trésorerie de l'Etat*

Le suivi de la trésorerie reste important. Le budget, établi en comptabilité d'exercice, ne permet pas de contrôler directement les décaissements des administrations publiques. C'est la raison pour laquelle le budget distingue, dans les autorisations de dépense confiées aux ministères, les dépenses entraînant un décaissement (*near-cash expenditure*) des dépenses n'entraînant pas de décaissement (principalement coûts de détention et de dépréciation du capital ainsi que provisions).

Le *Treasury* suit par ailleurs quotidiennement la position de trésorerie des administrations publiques.

Le contrôle de la trésorerie est également assuré via le Parlement, qui fixe chaque année le plafond des décaissements nets que sont autorisés à réaliser les ministères pour financer leurs dépenses, et qui seront prélevés sur la trésorerie centrale de l'Etat.

Les améliorations souhaitées par le Treasury et les ministères rencontrés par la mission :

- *le Treasury et les économistes (notamment l'Institut d'études budgétaires et fiscales) étudient la possibilité de faire évoluer la définition de la règle d'or pour la tourner davantage vers l'avenir et en faire un meilleur outil de pilotage ;*
- *une plus grande articulation entre la programmation triennale et les programmations sectorielles à plus long terme (Transports et Défense) ;*
- *une harmonisation des nomenclatures budgétaires et comptables utilisées par le Treasury & le Parlement.*

PIECE JOINTE

PRESENTATION DU BUDGET DANS LA SPENDING REVIEW 2004

I/ Le cadrage budgétaire pour les trois années budgétaires couvertes par la SR 2004 (2005/2006 à 2007/2008)

Il s'agit pour les DEL de plafonds fermes de dépenses, et pour les AME de projections qui seront revues chaque année en fonction de l'évolution de la conjoncture. Ce tableau rappelle également les plafonds de dépenses pour l'année budgétaire en cours (2004/2005).

Table A.1: Total Managed Expenditure, 2004-05 to 2007-08				
	£ billion			
		Plans ¹		
	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
Departmental Expenditure Limits				
Resource Budget	263.9	284.5	302.0	317.4
Capital Budget	26.3	29.1	31.5	34.9
Less Depreciation	-11.0	-11.7	-12.1	-11.8
Total Departmental Expenditure Limits	279.3	301.9	321.4	340.5
Annually Managed Expenditure				
Social Security benefits	123.1	127.7	132.9	140.0
Tax credits	13.8	14.3	14.4	14.5
Common Agricultural Policy	2.5	2.5	2.5	2.6
Net public service pensions ²	0.4	-0.4	-0.4	-0.7
National Lottery	2.0	1.6	1.4	1.3
Non-cash items in AME	28.1	29.7	31.3	33.0
Other departmental expenditure	2.7	2.8	2.6	2.7
Net payments to EC Institutions ³	2.7	3.7	4.1	4.4
Locally financed expenditure	24.2	26.0	27.9	30.0
Central government gross debt interest	23.9	25.4	26.5	27.4
Public corporations own-financed capital expenditure	2.6	2.2	2.1	2.1
Total AME before margin and accounting adjustments	226.1	235.5	245.5	257.2
AME margin	1.2	2.0	2.0	3.0
Accounting adjustments	-19.0	-18.7	-19.7	-20.6
Total Annually Managed Expenditure	208.3	218.9	227.8	239.5
Total Managed Expenditure^{4,5}	487.6	520.8	549.2	580.0
<i>of which:</i>				
Public Sector Current Expenditure	449.7	479.3	504.0	531.4
Public Sector Net Investment	22.4	25.2	27.9	30.4
Public Sector depreciation	15.5	16.3	17.2	18.2

¹All numbers are based on Budget 2004 projections.

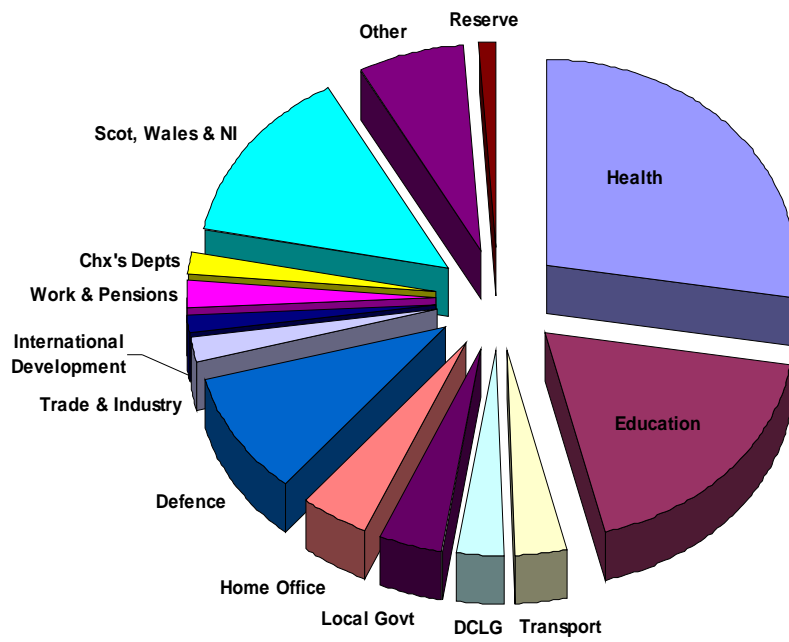
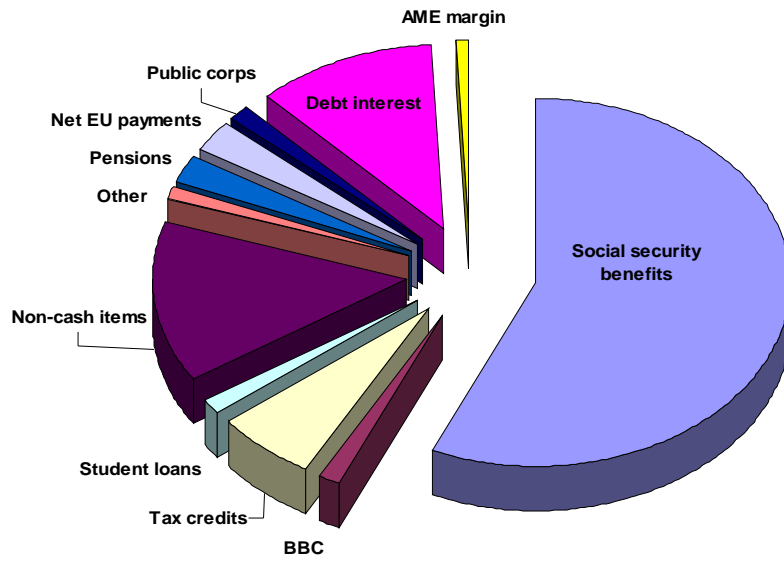
²Net public sector pensions expenditure is reported under FRS17 accounting rules.

³Net payments to EC institutions exclude the UK's contribution to the cost of EC aid to non-Member states (which is attributed to the aid programme). Net payments therefore differ from the UK's net contribution to the EC budget, latest estimates for which (in £ billion) are 3.3bn in 2004-05; 4.3bn in 2005-06; 4.7bn in 2006-07 and 5.1bn in 2007-08.

⁴See paragraph A.16.

⁵Numbers may not sum due to roundings.

Les graphiques suivants montrent la répartition des DEL et AME.



II/ Les DEL : plafonds triennaux de dépenses par ministère, dans la SR 2004

Les plafonds triennaux de dépenses sont définis en termes nominaux et présentés en deux enveloppes non fongibles (dépenses courantes / dépenses d'investissement) du fait de la règle d'or.

Table A.2: Resource and Capital Departmental Expenditure Limits (DELs) by department

	£ billion			
	Baseline ¹		Plans	
	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08
Resource Budget				
Education and Skills	23.9	26.7	28.1	29.7
Health	68.6	74.7	81.5	88.9
<i>of which: NHS</i>	66.5	72.7	79.4	86.8
Transport	7.1	8.1	10.8	9.9
Office of the Deputy Prime Minister	4.7	5.0	5.4	5.9
Local Government	43.3	45.8	48.3	50.8
Home Office	12.1	12.5	13.3	14.0
Constitutional Affairs	3.4	3.7	3.8	3.8
Law Officers' Departments	0.6	0.6	0.7	0.7
Defence	31.4	32.3	32.7	33.0
Foreign and Commonwealth Office	1.5	1.6	1.7	1.7
International Development	3.8	4.5	5.0	5.3
Trade and Industry	4.9	5.9	6.1	6.2
Environment, Food and Rural Affairs	3.0	3.1	3.3	3.4
Culture, Media and Sport	1.5	1.5	1.6	1.6
Work and Pensions	7.8	8.2	8.2	8.2
Scotland	19.7	21.2	22.5	23.7
Wales	10.3	11.0	11.9	12.6
Northern Ireland Executive	6.7	7.1	7.6	7.9
Northern Ireland Office	1.2	1.2	1.1	1.1
Chancellor's Departments	4.8	5.1	5.1	5.2
Cabinet Office	1.9	1.9	2.0	2.1
Invest to Save Budget	0.0	0.0	0.0	0.0
Reserve	0.8	1.5	1.2	1.6
Total Resource Budget DEL²	262.7	283.4	302.0	317.4
Capital Budget				
Education and Skills	3.8	4.4	4.8	5.5
Health	3.5	4.4	5.3	6.3
<i>of which: NHS</i>	3.4	4.4	5.2	6.1
Transport	3.7	3.4	4.1	4.2
Office of the Deputy Prime Minister	2.3	2.4	2.5	2.5
Local Government	0.3	0.3	0.2	0.2
Home Office	0.9	1.0	1.2	1.3
Constitutional Affairs	0.1	0.1	0.1	0.1
Law Officers' Departments	0.0	0.0	0.0	0.0
Defence	6.3	6.9	7.0	7.6
Foreign and Commonwealth Office	0.1	0.1	0.1	0.1
International Development	0.0	0.0	0.0	0.0
Trade and Industry	0.2	0.3	0.5	0.5
Environment, Food and Rural Affairs	0.3	0.3	0.3	0.3
Culture, Media and Sport	0.1	0.1	0.1	0.1
Work and Pensions	0.4	0.2	0.2	0.1
Scotland	1.9	1.8	2.0	2.2
Wales	0.9	1.0	1.1	1.2
Northern Ireland Executive	0.4	0.4	0.5	0.5
Northern Ireland Office	0.1	0.1	0.1	0.1
Chancellor's Departments	0.3	0.3	0.4	0.5
Cabinet Office	0.2	0.2	0.2	0.3
Reserve	1.0	1.1	0.7	1.2
Total Capital Budget DEL²	26.9	29.0	31.5	34.9

¹ Excludes one-off and time-limited expenditure.

² Numbers may not sum due to roundings.

III/ La démarche d'efficience dans la SR 2004

En contrepartie de la visibilité donnée sur trois ans aux gestionnaires par les *Spending Reviews*, le *Treasury* exige de leur part des gains d'efficience qui ont pris dans la SR 2004 la forme d'un affichage, pour chaque ministère :

- d'un volume de crédits à redéployer en interne pour financer de nouvelles priorités :

Table 2.1: Public sector efficiencies

	Agreed efficiency target (£ million) 2007-08
Department	
Education and Skills	4,350
Health	6,470
Transport	785
Office of the Deputy Prime Minister	620
Home Office	1,970
Constitutional Affairs	290
Law Officers' Departments	40
Defence	2,830
Foreign and Commonwealth Office	120
International Development	310
Trade and Industry	380
Environment, Food and Rural Affairs	610
Culture, Media and Sport	260
Work and Pensions	960
Northern Ireland Office	90
Chancellor's Departments	550
Cabinet Office	25
Smaller Departments	20
Local Government	6,450
Total forecast efficiencies¹	21,480

¹Total forecast efficiencies are the sum of agreed efficiency targets, less forecast overlap of £5,650 million efficiencies across central and local government.

- d'un volume de réductions d'effectifs et de relocalisations (ie. d'agents travaillant dans des services implantés à Londres et devant être réinstallés à l'extérieur de la capitale).

Table 2.2: Civil Service workforce reductions and relocation plans by Department

	Estimated reductions in Civil Service ^{1,2} workforce from efficiency ³ (April 2004 to April 2008)		Expected relocations by 2010
	Gross reductions in posts ⁴	Net reductions in posts after re-allocations ⁴	
Education and Skills	-1,960	-1,960	800
Health	-720	-720	1,110
Transport	-700	-650	60
Office of the Deputy Prime Minister	-400	-400	240
Home Office	-2,700	-2,700	2,200
Constitutional Affairs	-1,100	-1,100	200
Law Officers' Departments	-50	-50	—
Defence ¹	-15,000	-15,000	3,900
Foreign and Commonwealth Office	-310	-310	450
International Development	-170	-170	85
Trade and Industry	-1,280	-1,280	685
Environment, Food and Rural Affairs	-2,400	-2,400	390
Culture, Media and Sport	-30	-30	600
Work and Pensions	-40,000	-30,000	4,000
Northern Ireland Office	-130	-130	8
Chancellor's Departments	-16,850	-13,350	5,050
Cabinet Office	-150	-150	250
UK Trade and Investment	-200	-200	—
Total	-84,150	-70,600	20,028

¹ Civil Service, and military posts in administrative and support functions.

² Annual Year Averages for permanent staff, measured on a Full Time Equivalent (FTE) basis. Figures cited include workforce changes within core departments, their agencies and other non-departmental bodies.

³ Excludes reclassifications and other changes to the civil service workforce.

⁴ The gross reduction is the total reduction in posts as a result of efficiency gains. The net reduction is the gross reduction in workforce excluding re-allocations to front-line roles in the Civil Service. Reductions are rounded to the nearest ten.

ANNEXE II

**LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE
DES FINANCES PUBLIQUES EN SUEDE**

SOMMAIRE

I. DES REGLES BUDGETAIRES PLURIANNUELLES ONT ETE MISES EN PLACE SUITE A LA « CRISE DES FINANCES PUBLIQUES » TRAVERSEE PAR LA SUEDE DANS LES ANNEES 1990 1

- A. TROIS REGLES BUDGETAIRES S'APPLIQUENT, DONT LA PLUS IMPORTANTE POUR LE PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES EST LE RESPECT DU PLAFOND DE DEPENSES DEFINI POUR TROIS ANS SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT 1
 - 1. *Une règle d'excédent sur l'ensemble des finances publiques* 1
 - 2. *Le respect d'un plafond de dépenses sur l'ensemble du budget de l'État hors intérêts de la dette*²
 - 3. *Une règle d'or sur les collectivités territoriales* 3
- B. LES REGLES FONT L'OBJET D'UN CONSENSUS POLITIQUE LIE AU TRAUMATISME DE LA CRISE DES ANNEES 1990 3

II. UNE PROCEDURE BUDGETAIRE DESCENDANTE ET COLLEGALE, INSCRITE DANS UN PLAFOND PLURIANNUEL ET SOUTENUE PAR DES PREVISIONS PLURIANNUELLES REGULIERES 5

- A. LA PROCEDURE BUDGETAIRE ANNUELLE EST DESCENDANTE ET COLLEGALE 5
- B. LE PLAFOND PLURIANNUEL FAIT L'OBJET D'UNE DECLINAISON INDICATIVE PAR SECTEUR DE DEPENSE..... 5
 - 1. *Une déclinaison indicative en 27 secteurs* 5
 - 2. *La gestion de la masse salariale est déconcentrée mais les budgets de fonctionnement intègrent des objectifs de productivité*..... 6
- C. LA PROGRAMMATION INCLUT UNE MARGE POUR FAIRE FACE AUX DEPENSES IMPREVUES QUI PERMET DE RESPECTER LE PLAFOND, SAUF DANS CERTAINS CAS EXCEPTIONNELS QUI ONT CONDUIT A DES AMENAGEMENTS DE DROITS..... 7
 - 1. *Le plafond pluriannuel inclut une marge de sécurité pour garantir son respect, non incluse dans la déclinaison pluriannuelle en 27 secteurs de dépenses*..... 7
 - 2. *Des mesures correctrices peuvent être prises même en cours d'exercice pour respecter les plafonds*..... 7
- D. LE SYSTEME REPOSE SUR DES PREVISIONS D'EXECUTION PLURIANNUELLE TRES REGULIERES 7
 - 1. *Des prévisions faites par les agences économiques et financières*..... 7
 - 2. *Des prévisions d'exécution pluriannuelles réalisées par chaque ministère et agence plusieurs fois par an*..... 8
 - 3. *La confrontation des projections*..... 8

III. LE CONTROLE DE L'EXECUTION EST ALLEGE, EN LIGNE AVEC LES OBJECTIFS DE RESPONSABILISATION DES GESTIONNAIRES 9

- A. IL N'EXISTE AUCUN CONTROLE *EX ANTE* DU MINISTERE DES FINANCES SUR L'EXECUTION, POUR LAQUELLE LES MINISTERES ET AGENCES BENEFICIENT DE SOUPLESSES 9
 - 1. *Pas de contrôle ex ante et des souplesses dans l'exécution* 9
 - 2. *La prise en compte du plafond global de dépenses en exécution*..... 9
 - 3. *L'intéressement aux économies est une règle non écrite et à l'appréciation du ministère des finances*..... 10
- B. LE SUIVI DES ENGAGEMENTS DE DEPENSES SE RAPPROCHE DU SYSTEME FRANÇAIS D'AE, MAIS SUR LES SEULS INVESTISSEMENTS 10
 - 1. *Des autorisations d'engagement pour les investissements*..... 10
 - 2. *Une amélioration du suivi des engagements*..... 10
 - 3. *Pas de pilotage de la trésorerie*..... 10

IV. LE PROGRAMME DE CONVERGENCE EST UNE STRICTE DECLINAISON DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES 11

V. UN EXEMPLE : LE BUDGET DE L'AGENCE SUEDOISE DE SECURITE SOCIALE..... 11

- A. UNE AGENCE CHARGEE DE VERSER L'ENSEMBLE DES PRESTATIONS SOCIALES SOIT UNE PART SUBSTANTIELLE DU BUDGET DE L'ÉTAT 11
- B. LES PRESTATIONS VERSEES PAR L'AGENCE FONT L'OBJET DE PREVISIONS POUSSEES 11
 - 1. *L'agence réalise des prévisions poussées sur les exercices n à n+3* 11
 - 2. *Le ministère des finances détermine la prévision retenue en loi de finances en fonction des projets de réforme envisagés* 12
- C. LE BUDGET ADMINISTRATIF DE L'AGENCE EST DETERMINE ANNUELLEMENT 12

VI. LES CONDITIONS DE SUCCES ET LES PISTES D'AMELIORATION DU SYSTEME..... 12

- A. LES PISTES D'AMELIORATION ENVISAGEES 12
 - 1. *Concernant les règles budgétaires* 12
 - 2. *Concernant les plafonds de dépense par secteur* 13
- B. LES CONDITIONS DE REUSSITE DU MODELE SUEDOIS 14

Pièces-jointes

**LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES
FINANCES PUBLIQUES EN SUEDE**

La présente annexe synthétise les éléments recueillis par la mission lors d'un déplacement à Stockholm le 8 mars 2007, au cours duquel elle a rencontré le ministère des finances, le ministère des affaires sociales et l'agence suédoise de sécurité sociale.

La mission tient à remercier la mission économique de Stockholm et le ministère des finances suédois pour l'organisation de ces entretiens et pour leur relecture attentive de cette annexe.

I. DES REGLES BUDGETAIRES PLURIANNUELLES ONT ETE MISES EN PLACE SUITE A LA « CRISE DES FINANCES PUBLIQUES » TRAVERSEE PAR LA SUEDE DANS LES ANNEES 1990

A. Trois règles budgétaires s'appliquent, dont la plus importante pour le pilotage des finances publiques est le respect du plafond de dépenses défini pour trois ans sur le budget de l'État

Les trois règles portent sur des ensembles distincts :

- la règle de l'excédent porte sur l'ensemble des finances publiques ;
- la règle relative au respect du plafond de dépenses, défini sur trois ans, porte sur l'État seulement (hors intérêts de la dette, mais y compris dépenses de pensions, prestations sociales, assurance-maladie) ;
- la troisième règle porte sur les collectivités territoriales.

Périmètre d'application des règles budgétaires

Budget de l'État				Budget des collectivités territoriales
<i>Dont dépenses des agences et administrations</i>	<i>Dont prestations sociales</i>	<i>Dont dépenses de pensions</i>	<i>Dont intérêt de la dette</i>	

1. Une règle d'excédent sur l'ensemble des finances publiques

Le gouvernement vise un excédent de 2% en moyenne sur la durée du cycle pour les administrations publiques (État y compris sécurité sociale et agences, pensions, collectivités territoriales), exprimé en comptabilité nationale (donc d'exercice)¹.

Plus exigeant que l'objectif fixé par le pacte de stabilité et de croissance, l'objectif retenu par le gouvernement suédois vise à faire face aux dépenses liées au vieillissement et à permettre de contenir le déficit en période de ralentissement de la croissance.

¹ La dépense publique totale atteint 1 496 Md de couronnes en 2005, soit environ 162 Md€.

Si l'appréhension du cycle n'a pas fait l'objet d'une définition rigoureuse (les dates du cycle ne font pas l'objet d'une communication officielle, comme au Royaume-Uni par exemple), les excédents budgétaires réguliers permettent au gouvernement de souligner que l'objectif devrait être atteint sur 2000-2008 (cf. tableau en pièce-jointe²).

La cible de 2% va d'ailleurs être révisée en 2007, pour être fixée sans doute autour de 1%. En effet, une récente décision d'Eurostat classe désormais le système des pensions en comptabilité « ménages » - or celui-ci génère un excédent structurel supérieur à 1%.

Cette règle n'est plus aujourd'hui la plus contraignante dans la gestion de la procédure budgétaire, compte tenu des excédents régulièrement dégagés (excédent de 1,9% du PIB dès 1998). La règle de respect du plafond de dépense est jugée plus opératoire.

2. Le respect d'un plafond de dépenses sur l'ensemble du budget de l'État hors intérêts de la dette

Sur le périmètre des dépenses jugées directement contrôlable par l'État, est établi un plafond de dépenses sur trois ans, en termes nominaux : ce plafond inclut les dépenses de l'État (y compris prestations sociales, chômage, maladie, etc.) et des pensions, mais non des collectivités locales. Les intérêts de la dette sont également exclus. Le plafond porte sur environ les deux tiers de la dépense publique. Il est exprimé en comptabilité budgétaire, de caisse.

Le plafond des dépenses est déterminé pour les trois années à venir et on ne procède, au moins en théorie, qu'à des ajustements techniques sur les plafonds déjà fixés (par exemple, en cas de transfert de compétence aux collectivités locales ou d'évolution d'une mesure en dépense vers une mesure en recettes) pour les années 2 et 3. Chaque année, est défini le plafond de $n+3$; le plafond défini pour l'année à venir ($n+1$) n'est jamais remis en cause au cours de la procédure budgétaire³.

Le choix d'exclure les intérêts de la dette n'a pas fait l'objet d'une prise de position officielle ; le ministère des finances indique néanmoins que, dès lors que l'objectif poursuivi était la réduction de la dette, il était logique d'éviter de créer des marges de manœuvre en dépense, du seul fait de la réduction de l'endettement.

Le but recherché à travers la fixation d'un plafond pluriannuel est d'éviter les actions procycliques en dépenses et de permettre le jeu des stabilisateurs automatiques *via* les recettes, qui s'ajustent librement en fonction du cycle – en effet, le plafond est fixé de manière à assurer le respect de l'objectif d'excédent de moyen terme.

La fixation du plafond ne se fait pas dans des conditions totalement transparentes, en effet :

- il est fixé en comptabilité budgétaire (de caisse), alors que l'objectif d'excédent est exprimé en comptabilité générale ;
- il intègre des hypothèses sur les autres secteurs de dépense et sur l'inflation ;
- le ministère des finances utilise cette absence de lien automatique pour ajuster le niveau de la réserve (cf. *infra*).

Néanmoins, il convient de souligner que la programmation d'ensemble est établie à partir d'hypothèses de croissance prudentes, fixées en liaison avec les agences chargées des prévisions économiques, desquelles sont tirées des prévisions de recettes ; le niveau des dépenses n'est que la résultante de ce processus. Implicitement, le but recherché est la stabilisation du poids des dépenses publiques dans le PIB (après la réduction observée entre 1994 et 2000), mais cet objectif pourrait évoluer avec le nouveau gouvernement.

Le plafond est ensuite décliné par secteur de dépense, mais à titre indicatif seulement et dans la mesure où cela permet de mieux s'assurer du respect du plafond global.

² L'OCDE évaluait cependant en avril 2005 à 1,5 point de PIB en moyenne l'excédent du secteur public ajusté du cycle économique sur la période 2000-2006.

³ Il est arrivé cependant que le plafond de $n+2$ ou de $n+3$ ne soit pas défini aussi clairement que prévu.

Le plafond a toujours été respecté depuis 1997, mais parfois à l'aide « d'artifices comptables » (ou de décalage des paiements), ou de mesures fiscales (cf. *infra*). La comparaison avec la position dans le cycle économique (*output gap*) montre cependant que la fixation des plafonds n'est pas totalement insensible à la conjoncture (par exemple en 2004).

Tableau 1 : Plafond de dépenses (en milliard de couronnes suédoises)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Plafond	723	720	753	765	791	812	822	858	870
Plafond $n+1/n$		-0,4%	4,6%	1,6%	3,4%	2,7%	1,2%	4,4%	1,4%
Exécution	699	718	751	760	786	811	819	855	864
Écart	-24	-2	-2	-5	-5	-1	-3	-3	-6
Croissance PIB					1,1%	2%	1,7%	4,1%	2,9%
Écart de croissance					-0,5%	-0,8%	-1,3%	-0,7	-1,0

Source : Ministère des finances suédois – présentation du pré-budget – printemps 2007.

3. Une règle d'or sur les collectivités territoriales

La troisième règle est la seule définie par la loi, en 2000, qui oblige les collectivités territoriales (non concernées par le plafond de dépenses), à avoir un budget de fonctionnement équilibré en droits constatés et de n'emprunter qu'à hauteur de l'investissement net. En cas de déficit, celui-ci doit être compensé dans les trois ans qui suivent (auparavant, la compensation devait se faire sur deux ans, mais la règle a été modifiée suite aux déficits constatés). Elles sont actuellement en excédent.

Tableau 2 : Solde budgétaire des collectivités territoriales (en % du PIB)

2000	2001	2002	2003	2004	2005
0,2%	-0,2%	-0,5%	-0,2%	0,2%	0,5%

Source : Ministère des finances suédois.

B. Les règles font l'objet d'un consensus politique lié au traumatisme de la crise des années 1990

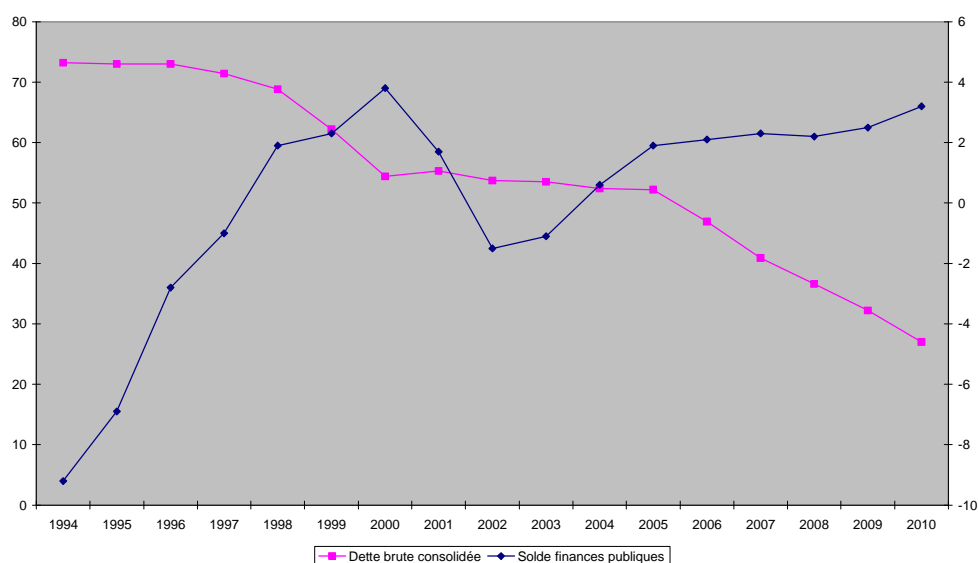
Ces règles lient le gouvernement dans son ensemble vis-à-vis du Parlement, et désormais vis-à-vis de l'opinion publique, qui s'est approprié ces règles.

En effet, la Suède a fait face au début des années 1990 à une grave récession (1991-1993), combinée à une détérioration sans précédent de ses finances publiques. Des mesures volontaristes ont été prises à partir de 1994 pour maîtriser les dépenses, avec des coupes drastiques dans certains budgets ; ce n'est qu'après cette phase d'assainissement que les règles de comportement budgétaires, définies de manière pluriannuelle, ont été adoptées afin de sécuriser la trajectoire des finances publiques. La nouvelle procédure s'est ainsi appliquée à compter de 1997.

Selon les responsables du ministère des finances rencontrés, la crise était nécessaire pour repenser la procédure budgétaire, qui est conçue pour réduire les incitations en faveur d'une politique budgétaire pro-cyclique. Ces règles nouvelles n'ont pas pris forme de loi, mais sont restées des engagements politiques. L'idée que toute dépense « en plus » doit être financée par « un moins » est maintenant acceptée.

Après dix ans de gouvernement social-démocrate (Göran Persson) à l'origine de ces règles, le nouveau gouvernement de coalition de centre droit, issu des élections de septembre 2006 souhaite d'ailleurs en renforcer l'application, dont il avait critiqué l'affaiblissement au cours des dernières années.

Graphique : Évolution de l'endettement brut et du solde des finances publiques, en % du PIB



Source : Budget de printemps, mars 2007.

Extrait d'un TD de la mission économique de Stockholm (février 2007)

S'agissant de la rigueur budgétaire le nouveau gouvernement se pose en continuateur de la politique de Göran Persson avec même une plus grande rigueur dans l'application du cadre budgétaire défini par les sociaux-démocrates, puisqu'il entend respecter strictement les plafonds de dépenses pluriannuels.

Ainsi l'objectif de réaliser un excédent annuel des finances publiques consolidées de 2% en moyenne sur la durée du cycle économique est réaffirmé ; le ministre des finances Anders Borg vient encore de le confirmer le 7 février dans un entretien au journal quotidien Dagens Nyheter, en réaction notamment aux propos d'Urban Bäckström, le controversé directeur général du patronat suédois (Svenskt Näringsliv) qui estimait qu'il serait préférable de réduire l'objectif d'excédent des finances publiques afin de permettre une décrue plus prononcée de la pression fiscale sur les entreprises.

Le principe de présentation de plafonds de dépenses contraignants sur une période glissante de trois ans va être plus strictement respecté, alors que le précédent gouvernement s'en était quelque peu affranchi en ne donnant pas toujours d'objectif contraignant pour la deuxième année flottante ou de prévision pour la troisième année flottante et en recourant à certaines pratiques peu orthodoxes dans la présentation des recettes et des dépenses. Le gouvernement social-démocrate s'était ainsi autorisé à inscrire des ressources nettes de dépenses (présentation sous forme de dépenses fiscales et recours à la contraction de dépenses et recettes, contrairement à l'orthodoxie budgétaire de présentation des produits et dépenses bruts).

Le principal élément de ce recadrage dans un sens orthodoxe dans le budget 2007 est le changement de classification de 7 Mds SEK (750 M€), soit 0,25% du PIB, de subventions pour l'emploi qui apparaissent en dépenses au titre de la dotation générale aux collectivités locales alors qu'elles étaient traitées comme des minorations de recettes dans les budgets précédents.

II. UNE PROCEDURE BUDGETAIRE DESCENDANTE ET COLLEGIALE, INSCRITE DANS UN PLAFOND PLURIANNUEL ET SOUTENUE PAR DES PREVISIONS PLURIANNUELLES REGULIERES

A. La procédure budgétaire annuelle est descendante et collégiale

La véritable nouveauté introduite à compter de 1997 était le caractère descendant de la procédure, alors qu'auparavant les demandes budgétaires s'agrégeaient sans cadre préalable.

À partir du plafond de dépense applicable pour l'année à venir, sont définis des plafonds pour les 27 secteurs de dépense (cf. liste en pièce-jointe), puis pour chacun des 500 chapitres (*appropriations*) qui sont le niveau de spécialité des crédits que le gouvernement doit respecter en exécution. La moitié de ces chapitres environ correspond à des dépenses administratives. Le Parlement vote d'abord le plafond total, puis le plafond de chacun des 27 secteurs et enfin le détail par chapitre.

La procédure budgétaire a cependant évolué :

- de 1996 à 2001, le gouvernement présentait dans le projet de loi budgétaire de printemps les plafonds de dépenses sur trois ans et la répartition ferme pour l'année à venir entre les 27 secteurs de dépense – la période allant du printemps à l'automne était utilisée pour répartir les crédits entre les chapitres, sous la responsabilité de chaque ministre.

Cette répartition initiale entre les 27 secteurs était décidée lors de la réunion budgétaire du conseil des ministres au mois de mars, destinée à fixer la programmation pluriannuelle et à arbitrer collégialement entre les secteurs de dépense.

- désormais⁴, le texte du printemps est avant tout l'occasion de définir les grandes lignes de la politique économique et de faire des amendements à la loi de finances en cours, si nécessaire (équivalent de notre loi de finances rectificative) : la répartition ferme entre les 27 secteurs a été reportée à la loi de finances de l'automne, ce qui retarde les arbitrages (prises en août) et amoindrit le pouvoir du ministère des finances.

Le projet de budget reste une décision collégiale, arrêtée sous l'autorité du Premier ministre, mais qui suit le plus souvent (dans 95% des cas selon le ministère des finances) ce que propose le ministre des finances.

B. Le plafond pluriannuel fait l'objet d'une déclinaison indicative par secteur de dépense

1. Une déclinaison indicative en 27 secteurs

Il n'y a pas de programmation rigide par secteur de dépense de manière pluriannuelle, mais une indication de ce que le plafond global veut dire par secteur : des évolutions sont donc possibles pour la répartition en 27 secteurs sur les années 2 et 3 de la programmation.

Un point de référence figure cependant en loi de finances et la déclinaison du plafond détaillée en 27 secteurs est approuvée par le Parlement pour les années n+2 et n+3 lors de l'adoption du budget n+1. Cette déclinaison est arrêtée par le ministère des finances, à partir des prévisions établies au niveau de chaque chapitre et des mesures d'économies envisagées pour respecter le plafond (cf. *infra*).

Le rôle de la projection détaillée des dépenses est ainsi d'identifier les marges de manœuvre qui permettront de respecter les objectifs de dépense et de solde.

⁴ À la demande du Parlement qui estimait passer trop de temps sur les questions budgétaires.

2. La gestion de la masse salariale est déconcentrée mais les budgets de fonctionnement intègrent des objectifs de productivité

La déclinaison pluriannuelle ne s'accompagne pas d'un cadrage salarial et la gestion de la masse salariale est entièrement déconcentrée.

En effet, il n'y a pas vraiment en Suède de fonction publique au sens français : il n'existe pas de grille salariale commune aux agents publics et ceux-ci sont soumis quasiment au même droit du travail que dans le secteur privé. Il est d'ailleurs possible de licencier des agents publics. Tous les salaires sont individuels (il arrive qu'un très bon spécialiste soit mieux payé que le chef de l'agence).

Extrait d'un TD de la mission économique (juin 2005)

Le terme générique d'agents publics apparaît le plus adapté pour désigner les employés de l'État, des collectivités locales et des entreprises publiques en Suède. En effet, les « fonctionnaires », c'est-à-dire des personnels recrutés par concours et dotés d'un statut comportant notamment la garantie de l'emploi, se réduisent à un nombre très limité de personnes au sein des administrations centrales et notamment au ministère des affaires étrangères (diplomates de carrière et agents des ambassades, qui sont seuls recrutés par concours). Des professions particulières, comme les juges, peuvent être soumises à un régime spécifique, généralement décrit dans une loi, pour préserver leur indépendance.

La notion de corps de la fonction publique, les concours d'entrée et la stabilité de l'emploi ont disparu. La tendance qui s'est affirmée pour les personnels du secteur public est un quasi-alignement, sur les droits et obligations des employés du secteur privé, par des conventions collectives. Ce rapprochement est facilité par l'existence d'un seul régime général de retraite, géré par l'Etat pour l'ensemble des salariés et par une pratique du dialogue social très structurée.

L'État poursuit ainsi une double ambition : rapprocher les statuts du secteur public et du secteur privé et éviter, autant que possible, l'adoption de lois spécifiques à l'ensemble du secteur public. Il s'agit d'augmenter la flexibilité et d'éviter l'uniformité tout en ouvrant la voie à des solutions individuelles selon les secteurs et les administrations concernées.

Jusqu'au début des années 1990, une agence était chargée de la négociation centrale des salaires, les administrations recevaient ensuite des compléments de budget pour financer les accords trouvés.

Dans le cadre de la responsabilisation des agences, la négociation salariale est aujourd'hui totalement déconcentrée et ces dernières doivent financer les accords dans le cadre de leur budget.

Le contrôle du ministère des finances est indirect :

- le budget annuel des agences comporte un plafond spécifique pour les dépenses d'administration (c'est l'objet d'un chapitre), qui correspondent aux salaires et aux dépenses de fonctionnement. Seul ce budget global est fixé (les agences sont libres de déterminer la part respective de chaque dépense et le poids des salaires).
- l'évolution du plafond des dépenses d'administration reflète les objectifs de productivité fixés par le ministère des finances.

Ainsi à activité inchangée, pour déterminer la dotation d'administration, le ministère des finances applique au budget exécuté un taux d'évolution qui prend en compte à la fois l'augmentation des salaires dans le secteur manufacturier l'année précédente, mais également la moyenne annuelle des gains de productivité constatés dans le secteur des services dans le secteur privé sur dix ans (le solde de ces deux évolutions peut fréquemment être négatif), un coefficient permettant de tenir compte de l'augmentation moyenne du prix des loyers et l'inflation pour les autres dépenses de fonctionnement.

C. La programmation inclut une marge pour faire face aux dépenses imprévues qui permet de respecter le plafond, sauf dans certains cas exceptionnels qui ont conduit à des aménagements de droits

1. Le plafond pluriannuel inclut une marge de sécurité pour garantir son respect, non incluse dans la déclinaison pluriannuelle en 27 secteurs de dépenses

Le ministère des finances insiste sur la nécessité d'une marge, mais également sur les risques liés à l'affichage d'une réserve trop importante (pression à la dépense). La méthode retenue est ainsi :

- de garder une marge relativement importante en début de programmation et de la « consommer » au fur et à mesure : la marge est ainsi plus importante au sein du plafond $n+3$ que pour $n+1$. Aujourd'hui le gouvernement garde une marge d'environ 2,5% des crédits pour $n+3$. Le ministère des finances considère par ailleurs comme prudent de démarrer la procédure budgétaire avec une marge de manœuvre de 0,5% des dépenses, non répartie ;
- de réaliser des variantes d'hypothèses pour démontrer la nécessité de préserver une marge assez longtemps dans la procédure ; par exemple, des projections montrent l'impact qu'aurait sur le budget une hausse de 1% du chômage par rapport au scénario central et le risque de mise en danger du plafond total de dépense induit par la consommation anticipée de la réserve ;
- de ne définir une marge qu'au niveau du ministère des finances : il n'existe pas de marges de précaution au sein des 27 budgets ;
- de ménager des souplesses en exécution pour les ministères et agences (cf. *infra*).

2. Des mesures correctrices peuvent être prises même en cours d'exercice pour respecter les plafonds

Le respect du plafond de dépense est la règle la plus contraignante. Il est ainsi arrivé en 2003, lors de la loi de finances rectificative de printemps, que le gouvernement procède à des modifications législatives dans dix domaines pour réduire les prestations sociales, avec application à compter du 1^{er} juillet de l'année, de manière à respecter le plafond.

Cette décision, présentée comme exceptionnelle (et contestée) a permis de respecter le plafond de l'année ; il faut souligner cependant qu'elle a pu avoir des effets pro-cycliques (la Suède était alors en situation d'écart de croissance négatif) et qu'elle a été rendu possible par le fait qu'il n'y avait pas d'échéances électorales de court terme.

D. Le système repose sur des prévisions d'exécution pluriannuelle très régulières

1. Des prévisions faites par les agences économiques et financières

Les agences économiques et financières, placées sous la tutelle du ministère des finances mais indépendantes de lui, réalisent plusieurs séries de prévisions entourant l'exécution de l'année et les projections de dépenses futures (jusqu'à $n+3$) :

- cadrage macro-économique : perspectives de croissance, inflation, qui sont ensuite utilisées dans les modèles de prévisions de la dépense publique (notamment réalisées par l'agence chargée des recherches économiques, *National institute for economic research* – NIER) ;

- sur les recettes et les dépenses de moyen terme du gouvernement central (réalisées par l'agence chargée du management financier (*Swedish National Financial Management Authority* – ESV) ;
- sur l'évolution du besoins de financement public (réalisé par l'office de la dette, chargé de la gestion de la dette et de la trésorerie) ;
- sur les plafonds de dépenses et sur le solde d'exécution de l'année, de manière trimestrielle (par l'agence NIER).

Par ailleurs, le ministère des finances a également en interne la capacité de réaliser ses propres prévisions. Il arrête, au vu de celles-ci et des prévisions des agences, les hypothèses macro-économiques.

Les prévisions de dépenses réalisées par les agences financières et par le ministère des finances sont rendues possibles par la mise en place d'un système d'information intégré de la dépense : la dépense exécutée est connue de manière centralisée.

2. Des prévisions d'exécution pluriannuelles réalisées par chaque ministère et agence plusieurs fois par an

Le ministère des finances demande à chaque ministère et agence une prévision d'exécution pour l'année en cours et pour les trois années suivantes, au niveau des 500 chapitres, environ cinq à six fois par an. L'objectif est que ces prévisions soient aussi réalistes que possible et le principe est de viser le même niveau de qualité de la prévision pour $n+1$ et $n+3$. Les agences et ministères raisonnent pour ces prévisions à politique inchangée et prennent en compte les hypothèses macroéconomiques d'inflation et de croissance économique arrêtées par le ministère des finances.

Cette démarche existe depuis longtemps, mais les prévisions sont désormais plus encadrées et faites de manière beaucoup plus rigoureuse, elles constituent donc un éclairage très utile.

3. La confrontation des projections

Cette démarche a un objectif double :

- le pilotage de l'exécution annuelle ;
- l'ajustement des dépenses des exercices à venir.

En effet, à partir de ces deux grands jeux de prévision, le ministère des finances est en mesure :

- d'analyser les dépenses de l'année en cours, de manière à ajuster la budgétisation future ; au sein du ministère des finances, les équipes sectorielles sont à la fois chargés de la budgétisation et de l'analyse détaillée de l'exécution budgétaire ;
- de contre-expertiser les prévisions entre elles pour estimer les risques d'erreur ;
- d'identifier les dérapages potentiels par rapport au plafond global de manière anticipée sur les années à venir ;
- de se forger une opinion sur les choix à effectuer et d'identifier les mesures à prendre ;
- de déterminer un cap dans la loi de finances, avec les 27 plafonds sur $n+2$ et $n+3$.

La déclinaison de la loi de finances ne reprend d'ailleurs pas toujours les prévisions des agences (cf. *infra*) et intègre dans une certaine mesure les réformes à conduire.

Ainsi, l'impact pluriannuel de chaque nouvelle réforme ou mesure annoncée par la suite doit être expliquée par rapport à la projection.

III. LE CONTROLE DE L'EXECUTION EST ALLEGE, EN LIGNE AVEC LES OBJECTIFS DE RESPONSABILISATION DES GESTIONNAIRES

A. Il n'existe aucun contrôle *ex ante* du ministère des finances sur l'exécution, pour laquelle les ministères et agences bénéficient de souplesses

1. Pas de contrôle *ex ante* et des souplesses dans l'exécution

Les ministères et agences sont libres de dépenser les crédits ouverts au niveau du chapitre, le ministère des finances conservant une petite marge en exécution à son niveau (inférieure à 1% du plafond global). Le ministère des finances analyse en revanche de manière détaillée l'exécution et en tient compte dans la budgétisation (contrôle *ex post*).

Deux souplesses sont permises en exécution, la « facilité de paiement » et les reports de crédits. La marge de manœuvre de chaque ministère et de chaque agence est fixée par une lettre de cadrage annuelle du ministre des finances (cosignée, dans le cas des agences, par le ministre de tutelle) donnant le détail des mesures pouvant être prises à chaque niveau.

- la « facilité de paiement » : vis-à-vis du Parlement, le gouvernement peut aller jusqu'à 10% de crédits en plus au niveau de chacun des 500 chapitres, pourvu que le plafond global des dépenses soit respecté. Le ministère des finances laisse cette faculté aux ministères et aux agences, dans le cas général, jusqu'à +3% environ au niveau de leurs chapitres, et pilote les mouvements entre 3 et 10% ;

La définition de cette facilité est cependant définie au cas par cas ; lorsqu'une agence traverse des difficultés financières, le ministère des finances peut décider de lui retirer totalement la facilité de paiement ; à l'inverse, une agence concernée par des programmes d'investissement pourra avoir une facilité de paiement de 5 à 10%, lorsque cela est jugé nécessaire. Une décision explicite est dans tous les cas nécessaire pour aller au-delà de la facilité fixée par la lettre de cadrage.

Normalement, ces crédits « en plus » doivent être « remboursés » sur les crédits de l'année suivante (ils sont déduits du budget futur). En pratique cependant, cette règle fait l'objet d'ajustements, suivant la nature du dépassement (les dépassements en dépense administrative sont strictement récupérés, en revanche les dépenses de prestations, d'assurance-maladie sont le plus souvent réajustées en base).

- en pratique, c'est plutôt l'autre volant de souplesse qui a été utilisé par les ministères : la possibilité de reporter les crédits disponibles en fin d'année.

Il n'existe pas de plafonnement et c'est une des faiblesses du système : en effet, des excédents très importants ont été accumulés (25 milliards de couronnes, soit environ 3 Md€). La consommation des crédits reportés a été encadrée (en % de consommation annuelle des crédits reportés), mais le ministère des finances n'a pas été en mesure de les annuler.

2. La prise en compte du plafond global de dépenses en exécution

Le pilotage de l'exécution se fait en fonction du plafond et des arbitrages sont parfois réalisés entre les exercices, de manière à mieux respecter les plafonds fixés : s'il reste une marge de manœuvre importante en fin d'année sous le plafond, certaines dépenses peuvent être anticipées ou, à l'inverse, d'autre retardées, dès lors que le respect du plafond s'apprécie en comptabilité de caisse. Ce type de manœuvre a par exemple concerné le versement de la contribution suédoise au budget européen, mais a été beaucoup critiqué en Suède.

3. L'intéressement aux économies est une règle non écrite et à l'appréciation du ministère des finances

Les budgets $n+2$ et $n+3$ n'étant qu'indicatifs, il n'existe pas de garantie absolue de conservation des économies réalisées. Le ministère des finances engage un dialogue sur l'exécution et applique comme « règle non écrite » l'intéressement partiel aux économies. Les ministères ont par ailleurs la possibilité de faire valoir que certaines dépenses ou au contraire réductions de dépense ont une cause conjoncturelle et n'ont pas vocation à se reproduire. D'après les ministères rencontrés, la règle existe, mais ne constitue aucunement une visibilité pluriannuelle sur leurs moyens.

B. Le suivi des engagements de dépenses se rapproche du système français d'AE, mais sur les seuls investissements

1. Des autorisations d'engagement pour les investissements

Les budgets sont établis sur les crédits de paiement et en comptabilité de caisse, mais pour les dépenses à vocation pluriannuelle, un engagement doit être approuvé par le Parlement, couvrant le montant total des dépenses futures. Cet engagement est rattaché à un chapitre budgétaire et il est accompagné d'un profil des paiements à venir (calendrier détaillé des paiements année par année dans le cas général – dans quelques cas isolés seul le montant total restant à financer est indiqué, lorsque l'échéancier ne peut être déterminé avec précision).

Le périmètre des dépenses couvertes a évolué :

- historiquement, ces « autorisations d'engagement » ne portaient que sur les grands projets du ministère de la défense ;
- elles ont été étendues aux travaux et autres dépenses d'investissement.

Les investissements d'un montant limité sont suivis différemment : les agences peuvent emprunter à une caisse centrale pour étaler la charge de l'investissement sur plusieurs années et éviter le paiement d'intérêts. Enfin, les contrats et marchés pluriannuels de faibles montants, comme par exemple les contrats de maintenance, ne font pas l'objet d'un suivi spécifique par rapport aux dépenses de fonctionnement courant et sont donc seulement couvertes par les crédits de paiement. Des règles claires ont été définies pour préciser ce qui peut être décidé au niveau des agences (par exemple, la conclusion d'un bail sur plusieurs années), ce qui nécessite l'approbation du ministère des finances et les engagements qui doivent être approuvés par le Parlement.

Il convient de relever qu'il n'y a pas de plafond ferme par nature de dépense (fonctionnement ou investissement), mais seulement un plafond spécifique pour les dépenses administratives.

2. Une amélioration du suivi des engagements

Le pilotage des engagements a évolué sur deux points :

- le ministère des finances réalise un suivi plus fin de la dépense annuelle découlant de l'engagement (plafonnement pour s'assurer que l'on ne va pas au-delà du plafond initial d'engagement) ;
- dans le budget présenté au Parlement, la déclinaison au niveau des 500 chapitres des dépenses $n+2$ et $n+3$ précise les dépenses issues des engagements.

3. Pas de pilotage de la trésorerie

Enfin, le ministère des finances ne réalise pas de pilotage précis de la situation de trésorerie des ministères. L'office de la dette réalise des projections quotidiennes des besoins de paiement et les ministères et agences sont tenus de l'informer par avance des mouvements de gros montants, mais ils n'ont pas à élaborer de plans de trésorerie.

IV. LE PROGRAMME DE CONVERGENCE EST UNE STRICTE DECLINAISON DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

La Suède ne fait pas partie de la zone euro. Le programme de convergence découle de la programmation présentée en loi de finances, qui fixe les plafonds de dépense $n+2$ et $n+3$, et des règles budgétaires.

Le programme est élaboré par le ministère des finances, présenté au secrétaire d'État (chef de l'administration, nommé par le ministre), puis aux autres ministères et à la banque centrale suédoise. Il est présenté au Parlement (commission des finances et commission des affaires européennes) avant d'être envoyé à la Commission.

Le programme a presque toujours été respecté, sauf pour les années 2001-2003 au cours desquelles le ralentissement de la croissance a été plus important qu'anticipé (voir graphique – le solde des administrations publiques a été légèrement négatif en 2002 et 2003). Les programmes de convergence se caractérisent d'ailleurs par leur grande prudence : la trajectoire est le plus souvent plate et les « bonnes surprises » ne sont pas rares.

V. UN EXEMPLE : LE BUDGET DE L'AGENCE SUEDOISE DE SECURITE SOCIALE

A. Une agence chargée de verser l'ensemble des prestations sociales soit une part substantielle du budget de l'État

L'organisation administrative suédoise sépare nettement les fonctions de conception des politiques, qui relèvent des ministères, des fonctions d'exécution, confiées aux agences.

L'agence suédoise de sécurité sociale est la plus importante d'entre elles ; elle est chargée du versement d'environ 50 Md€ de prestations, soit l'équivalent de 25% de la consommation des ménages suédois. La moitié de ces prestations sont des pensions et l'autre moitié concerne les dépenses d'assurance-maladie et les prestations familiales. L'agence est ainsi chargée de 5 des 27 secteurs de dépense du budget général.

Le ministère des affaires sociales compte pour sa part 35 personnes et assure la tutelle stratégique des agences ; trois personnes sont affectées à la tutelle de l'agence nationale de la sécurité sociale – la tutelle est centrée sur les objectifs de performance (à partir d'un contrat de performance pluriannuel et d'une lettre de cadrage annuelle, qui porte sur les moyens de l'agence et les relations entre ministère et agence, fixant les dates des comptes-rendus d'exécution par exemple).

B. Les prestations versées par l'agence font l'objet de prévisions poussées

1. L'agence réalise des prévisions poussées sur les exercices n à $n+3$

Sur le périmètre des prestations versées par l'agence, il n'est pas possible de raisonner en plafonds pluriannuels de dépense, en revanche, il est essentiel de raisonner sur des projections affinées en permanence.

Le budget d'intervention couvre 48 allocations différentes, correspondant chacune à un chapitre budgétaire distinct. Les prévisions de dépenses sont réalisées pour chaque allocation.

À partir des données macro-économiques de cadrage transversal (inflation, chômage...), l'agence utilise des modèles statistiques poussés qui :

- analysent les comportements passés ;
- intègrent un certain suivi des populations concernées par les prestations (flux d'entrées – sorties entre les allocations maladie, chômage et retraite, par exemple⁵) ;
- prennent en compte les effets des réformes déjà applicables.

⁵ Le parcours de chaque allocataire est traçable à partir de son n° de sécurité sociale, commun pour les différentes prestations (chômage, maladie, retraite, etc.).

Sont ainsi élaborés un scénario central, ainsi que des scénarii pessimiste et optimiste en fonction des principaux déterminants de la dépense.

Suivant l'obligation légale, l'agence réalise en permanence des prévisions sur l'année en cours et pour les trois années suivantes. L'ordre de grandeur des erreurs de prévision est de 1% pour le budget de l'année, pour les exercices n+2 et n+3, la projection est considérée comme un tendanciel qui doit être affiné.

2. Le ministère des finances détermine la prévision retenue en loi de finances en fonction des projets de réforme envisagés

L'agence n'intègre pas de projet de réforme dans ses prévisions ; la séparation des rôles fait que cette fonction relève du ministère.

La projection de dépense de la loi de finances inclut donc ces projets de réforme « dans les tuyaux » et il arrive ainsi que le budget soit arrêté très en dessous des prévisions de l'agence.

C. Le budget administratif de l'agence est déterminé annuellement

Le budget administratif de l'agence est déterminé annuellement et il est arrivé dans la période récente que les économies demandées conduisent à réduire les effectifs – mais à aucun moment la tutelle ne fixe le nombre d'ETP à viser. L'agence est bien totalement libre de l'emploi de son budget, mais produit un compte-rendu détaillé au ministère des finances, y compris par nature de dépense.

Il arrive cependant que des dotations soient « fléchées », par exemple, lorsque l'agence a reçu récemment une dotation spécifique pour recruter 300 personnes chargées de lutter contre la fraude, nouvelle priorité fixée à l'agence.

VI. LES CONDITIONS DE SUCCES ET LES PISTES D'AMELIORATION DU SYSTEME

A. Les pistes d'amélioration envisagées

1. Concernant les règles budgétaires

La règle d'excédent des administrations publiques à hauteur de 2% a pu être critiquée, dès lors que cette cible induit des prélèvements nets sur l'économie et qu'elle passe par un objectif d'équilibre permanent du budget de fonctionnement des collectivités territoriales, ce qui peut avoir des effets pro-cycliques.

Des membres du Gouvernement actuel avaient, dans l'opposition, considéré que la cible de 2% d'excédent n'avait pas vocation à être poursuivie indéfiniment, dès lors que la collectivité publique a vocation à garder un certain niveau d'endettement (aujourd'hui descendu à 46,5% du PIB et prévu à 41,5% en 2007), pour viser une réduction des prélèvements obligatoires. Il est probable cependant, d'après les experts rencontrés au ministère des finances, que la règle de l'excédent soit conservée, compte tenu des enjeux du vieillissement (la baisse des prélèvements obligatoires devant donc s'accompagner d'une révision à la baisse des dépenses, ce que le nouveau gouvernement a commencé à faire).

À contrario, le ralentissement du désendettement a également été mis en avant pour justifier une réorientation de la règle de solde budgétaire vers cet objectif.

Enfin, la référence à un solde moyen sur la durée du cycle revient à fixer une règle qui n'est vérifiée qu'ex post, faute de disposer de modes de datation satisfaisants du cycle pour l'avenir.

Le plafond pluriannuel de dépenses a fait l'objet de trois types de critiques :

- sur le périmètre couvert par le plafond ;

Des parlementaires ont envisagé de sortir les dépenses de pensions et d'assurance-maladie du plafond de dépenses – il a finalement été décidé de les garder dans le plafond, dans la mesure où il est important de les concevoir comme un élément de la contrainte de financement – cela implique de conserver une marge de manœuvre importante pour respecter le plafond global. Une partie des dépenses de pension (mais pas la majeure part des dépenses) devraient cependant sortir du plafond, dès lors qu'elles ne sont plus prises en compte dans les finances des administrations publiques au sens d'Eurostat, compte tenu de leur mode de financement.

- sur l'utilisation de la réserve

Elle a parfois été utilisée pour des dépenses durables et non pas conjoncturelles – il pourrait être envisagé de fixer des règles plus strictes pour son utilisation⁶.

- sur les possibilités de contournement du plafond et l'absence de règles sur les recettes.

Ne fixer un plafond qu'en dépense induit des incitations à le contourner en recettes – ainsi, des experts⁶ considèrent qu'une amélioration du système pourrait passer par une intégration des dépenses fiscales à la procédure budgétaire.

De fait, des éléments d'encadrement des dépenses fiscales existent :

- une évaluation du coût des dépenses fiscales est présentée chaque année depuis le printemps 1996 en loi de finances ;
- les dépenses fiscales sont présentées parallèlement aux dépenses budgétaires qui concernent les mêmes secteurs (comme dans les projets annuels de performance français) ;
- le nouveau gouvernement a supprimé un certain nombre de dépenses fiscales et a réaffirmé le principe selon lequel la transformation d'une dépense budgétaire en dépense fiscale devait induire une réduction du plafond de dépenses ;
- pour certaines dépenses fiscales nouvelles, un dispositif de plafonnement a été introduit : la loi qui crée le dispositif limite le montant de la dépense fiscale.

Ainsi, dans la loi de finances du printemps 2006, une aide destinée à encourager la conversion des modes de chauffages (pour réaliser des économies d'énergie) a été créée avec les précisions suivantes : « *les bénéficiaires octroyés en application de la présente loi ne pourront pas diminuer le revenu fiscal de l'État d'un montant supérieur à 1 000 MSEK en 2006 [110 M€ environ] 500 MSEK en 2007 et 500 MSEK en 2008* ». Une agence est chargée de la gestion de cette dépense fiscale : quand le bénéfice cumulé approche le plafond, l'agence est chargée de refuser l'approbation ouvrant le bénéfice fiscal – les bénéficiaires pourront le cas échéant renouveler leur demande l'année suivante⁷.

Il pourrait également être envisagé de prévoir dans les règles budgétaires que le gouvernement justifie plus précisément le recours à chaque dépense fiscale.

2. Concernant les plafonds de dépense par secteur

L'agence et le ministère des affaires sociales, rencontrés par la mission, considèrent que cette dernière devrait avoir un budget administratif de fonctionnement sur trois ans, dès lors que l'objectif est de réduire ce budget : il serait cohérent de programmer en même temps l'allocation des moyens et les objectifs de performance, qui sont fixés sur trois ans.

⁶ Cf. Robert BOIJE (Banque centrale suédoise) et Jonas FISCHER (DG ECFIN de la Commission européenne), 'The Swedish budget « model » : a genuine beauty or in need of a face lift ?' – décembre 2006. Article préparé dans le cadre d'un atelier organisé par la Commission européenne le 24 novembre 2006.

⁷ Source : échanges avec le ministère suédois des finances.

B. Les conditions de réussite du modèle suédois

La réussite du modèle suédois (excédent public de 2% et dette de 46,5% en 2006) s'appuie sur plusieurs piliers :

- un attachement politique aux règles budgétaires, qui sont devenues un élément de la crédibilité du gouvernement ;
- une adaptation des règles pour contourner l'érosion relative de leur efficacité ;
- un réflexe pluriannuel dans la gestion des finances publiques, crédibilisé par l'organisation institutionnelle, qui fait que les prévisions pluriannuelles réalisées en continu par plusieurs acteurs peuvent être confrontées ;

Ainsi l'agence de la sécurité sociale est-elle amenée à faire des prévisions sur l'impact pluriannuel de réformes qu'elle n'a pas conçues ou défendues, ce qui permet une meilleure prise en compte des impacts réels des réformes sur les prestations sociales.

- la valorisation des évaluations externes (OCDE, Commission, etc.) pour faire évoluer les conditions du débat interne.

PIECES-JOINTES

Les 27 secteurs de dépenses du budget de l'État

- 1 / Fonctionnement de l'exécutif
- 2 / Finances publiques et gestion financière
- 3 / Impôts, douane et recouvrement
- 4 / Justice
- 5 / Coopération internationale
- 6 / Défense totale
- 7 / Aide internationale au développement
- 8 / Immigrés et réfugiés
- 9 / Services de santé et action sociale
- 10 / Sécurité économique en cas de maladie et de handicap
- 11 / Sécurité économique des personnes âgées
- 12 / Sécurité économique des familles et des enfants
- 13 / Marché de l'emploi
- 14 / Vie professionnelle
- 15 / Aides aux études
- 16/ Education et recherche universitaire
- 17 / Culture, médias, communautés religieuses et loisirs
- 18 / Planification de l'habitat et des équipements collectifs, logement et construction
- 19 / Cohésion régionale et développement régional
- 20 / Protection générale de l'environnement et de la nature
- 21 / Energie
- 22/ Communications
- 23 / Agriculture et sylviculture, pêche et activités économiques apparentées
- 24 / Industrie et commerce
- 25 / Dotations générales des collectivités locales
- 26 / Intérêts de la dette publique et questions annexes
- 27 / Contributions à l'Union européenne

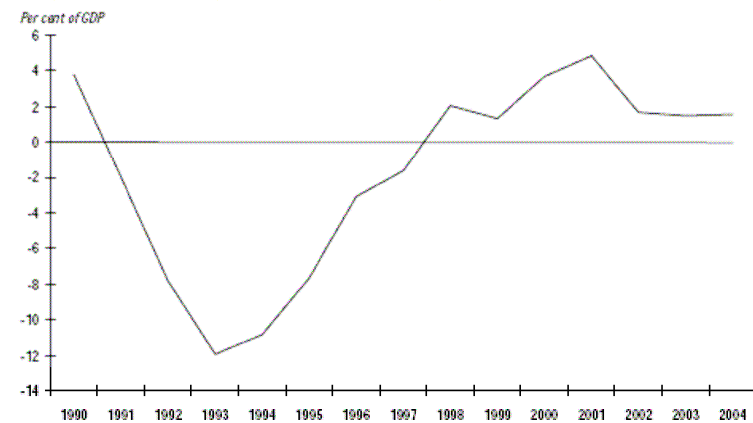
Tableau 3 : Évolution des finances publiques et de l'output gap depuis 1994 et prévisions du nouveau gouvernement pour 2008-210 (en % du PIB)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Rupture de séries	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dette brute consolidée	73,2	73,0	73,0	71,4	68,8	62,2		54,4	55,3	53,7	53,5	52,4	52,2	46,9	40,9	36,6	32,2	27,0
Solde finances publiques	-9,2	-6,9	-2,8	-1,0	1,9	2,3		3,8	1,7	-1,5	-1,1	0,6	1,9	2,1	2,3	2,2	2,5	3,2
Prélèvements obligatoires	49,0	49,0	51,5	52,1	52,7	53,3		52,0	50,2	48,5	49,1	49,6	50,3	49,4	47,4	47,0	47,1	47,1
Dépenses publiques	67,1	64,1	62,1	60,0	57,8	57,2		54,4	53,9	55,4	55,6	54,1	53,8	52,7	50,9	50,3	49,9	49,1
Croissance								1,1%	2,0%	1,7%	4,1%	2,9%	4,4%	3,7%	3,3%	2,1%	2,3%	
Output gap								-0,5%	-0,8%	-1,3%	-0,7%	-1,0%	+0,1%	+0,6%	+1,1%	+0,5%	0	

Source : Mission économique et programme de convergence suédois.

La croissance est estimée à 4,4% en 2006.

Diagram 1: General government net lending



Sources: Statistics Sweden and Ministry of Finance.



Figure 2 General government revenues and expenditures, 1985–2005
Source: OECD (various).

ANNEXE III

**LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES
PUBLIQUES AUX PAYS-BAS**

SOMMAIRE

I. L'ACCORD DE COALITION FIXE LE CADRE DES FINANCES PUBLIQUES POUR QUATRE ANS	1
A. L'ACCORD DE COALITION FIXE LE PLAFOND GENERAL DES DEPENSES PUBLIQUES A PARTIR DE PREVISIONS INDEPENDANTES ET ARRETE LES REGLES BUDGETAIRES A RESPECTER	1
B. L'ACCORD DE COALITION BALKENENDE II A CONDUIT AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES DEPUIS 2003	2
1. <i>Des règles budgétaires vertueuses</i>	2
2. <i>Et des plafonds de dépenses globalement respectés</i>	3
C. L'ACCORD DE COALITION BALKENENDE IV MAINTIENT DES OBJECTIFS BUDGETAIRES VERTUEUX MEME SI CERTAINES REGLES CLES S'ASSOUPLENT	3
1. <i>La vertu budgétaire, dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, reste un objectif clé du nouveau gouvernement</i>	4
2. <i>Si les règles restent conformes à la « norme Zalm », elles s'assouplissent sensiblement</i>	4
3. <i>Les ministres pressentis pour participer au nouveau Gouvernement acceptent tacitement les conditions de travail fixées par le ministre des finances pressenti</i>	5
II. SI LE BUDGET FAIT L'OBJET D'UN VOTE ANNUEL, SA CONCEPTION EST FONDAMENTALEMENT PLURIANNUELLE	5
A. LE MINISTERE DES FINANCES DECLINE CHAQUE ANNEE L'ACCORD DE COALITION EN VUE DE LA PREPARATION DU PLF	5
B. LES DOCUMENTS BUDGETAIRES DETAILLENT LES DEPENSES SUR UNE PERIODE DE SEPT ANNEES A PARTIR D'ECHEANCIERS PRECIS CONÇUS EN LIEN AVEC LE MINISTERE DES FINANCES	6
C. LA VISIBILITE PLURIANNUELLE SUR LES CP DISPENSE D'UN PILOTAGE EN AE	6
1. <i>Le pilotage des finances publiques porte sur les flux pluriannuels de CP</i>	6
2. <i>Le succès d'une budgétisation pluriannuelle sincère des AE repose sur un système d'information performant</i>	7
D. DES REGLES COMPLEMENTAIRES CONTRIBUENT A LA RIGUEUR BUDGETAIRE	7
1. <i>Report de 1 % des crédits</i>	7
2. <i>Étude d'impact systématique pour les dépenses fiscales</i>	7
3. <i>Réserve affichée de façon transparente dans les budgets</i>	7
4. <i>Transparence sur la rigidité de la dépense</i>	8
5. <i>Fongibilité totale des crédits</i>	8
6. <i>Surveillance de l'exécution et mise sous tutelle</i>	8
III. LE PROGRAMME DE STABILITE REND COMPTE CHAQUE ANNÉE DE LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DU BUDGET	8
1. <i>Le Parlement s'approprie chaque année le programme de stabilité, par ailleurs au cœur de l'accord de coalition</i>	8
2. <i>Les collectivités locales sont sensibilisées aux contraintes découlant des engagements européens</i>	9
3. <i>L'avis du Conseil sur le programme de stabilité des Pays-Bas est globalement positif</i>	9
IV. LA NÉGOCIATION SALARIALE POUR LES AGENTS DU GOUVERNEMENT CENTRAL EST MENÉE PAR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR DANS LE CADRE D'UN MANDAT FIXÉ PAR LE MINISTÈRE DES FINANCES	10
1. <i>La négociation salariale est largement décentralisée depuis 1993</i>	10
2. <i>Le cycle budgétaire est déconnecté du cycle des négociations salariales</i>	10
PIÈCE JOINTE : LETTRE ADRESSÉE PAR LE MINISTRE DES FINANCES PRESSENTI AUX MINISTRES ET SECRETAIRES D'ÉTAT PRESSENTIS	12

LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES
FINANCES PUBLIQUES AUX PAYS-BAS

La présente annexe synthétise les éléments recueillis par la mission lors d'un déplacement à La Haye, au cours duquel elle a rencontré les ministères des finances, de l'intérieur, des transports et des affaires sociales.

La mission tient à remercier la mission économique de La Haye pour l'organisation de ces entretiens et pour sa relecture attentive de cette annexe.

I. L'ACCORD DE COALITION FIXE LE CADRE DES FINANCES PUBLIQUES POUR QUATRE ANS

A. L'accord de coalition fixe le plafond général des dépenses publiques à partir de prévisions indépendantes et arrête les règles budgétaires à respecter

Aux Pays-Bas, la politique budgétaire est fixée à l'entrée en fonction d'un nouveau Gouvernement pour la durée de son mandat, soit quatre ans en général. La définition de cette politique est cependant préparée en amont avec une forte implication d'organismes indépendants.

Ainsi le groupe de travail sur les marges budgétaires (*Sudiegroep Begrotingsruimte*), composé de hauts fonctionnaires, du CPB (*Centraal Planbureau* – Office néerlandais de la prévision) et de la banque centrale néerlandaise (DNB), décrit le contexte macroéconomique et budgétaire des Pays-Bas à moyen terme et donne son avis sur les principaux enjeux à venir. Dans son avis de juin 2006 couvrant la période 2007-2011, soit en pleine campagne pour les élections générales de novembre 2006, le groupe de travail a considéré ainsi que le vieillissement de la population était l'enjeu majeur des années à venir, et conseillé de réformer le système de pension, d'augmenter le taux d'emploi et de maintenir un excédent budgétaire. Les programmes électoraux se doivent de prendre en compte ces considérations. Par ailleurs, au cours de la campagne, tous les partis soumettent au CPB le chiffrage de leurs programmes électoraux.

Les élections générales se déroulent au scrutin proportionnel, qui ces dernières années n'a pas permis de dégager un parti majoritaire. Après les élections se forme donc un gouvernement de coalition qui dirigera le pays pour les quatre années à venir. Le Gouvernement Balkenende IV, issu des élections générales de novembre 2006, est ainsi une coalition regroupant les chrétiens-démocrates (CDA), les sociaux-démocrates (PvdA) et l'Union Chrétienne (CU).

L'accord de coalition du Gouvernement devient le document de référence de la mandature. Il comprend les éléments suivants :

- un document de politique générale, qui détaille le programme du Gouvernement, le chiffre et fixe notamment un objectif de solde des finances publiques à atteindre en fin de mandature ; l'accord de coalition Balkenende IV a été publié le 7 février 2007 ;
- des règles budgétaires précises décrivant les contraintes que le Gouvernement s'impose dans la conduite des finances publiques ;
- des plafonds de dépenses pluriannuels fixés en termes réels pour les trois secteurs dont le Gouvernement a la responsabilité directe : le gouvernement central, la sécurité sociale et la santé ; les collectivités locales et les revenus de l'exploitation du gaz ne sont pas concernés par ces plafonds.

Le gouvernement Balkenende IV arrêtera définitivement les règles budgétaires et les plafonds pluriannuels d'ici l'été 2007. Le ministère des finances joue un rôle actif dans la préparation de ces plafonds. Il lui revient en effet de traduire le document de politique générale en plafonds de dépenses pour chacun des trois secteurs. En pratique le ministère des finances prépare également la déclinaison pluriannuelle pour chaque ministère du plafond alloué au gouvernement central. Ainsi chaque ministre du Gouvernement recevra avant l'été une lettre lui indiquant quelles sont les règles à suivre pour piloter son budget et quels sont les plafonds de dépenses auxquels il devra se tenir¹.

Le cadre politique pluriannuel fixe donc la trajectoire en dépenses et en mesures fiscales nouvelles, permettant notamment d'atteindre un objectif de solde structurel à terme. En revanche il n'y a pas de trajectoire annuelle de solde, de façon à laisser jouer librement les stabilisateurs automatiques.

B. L'accord de coalition Balkenende II a conduit au redressement des finances publiques depuis 2003

Mises en œuvre depuis 1994 sous l'appellation « norme Zalm² », ces pratiques budgétaires ont permis une amélioration rapide des finances publiques des Pays-Bas. Elles ont en effet conduit à programmer et à mettre en œuvre une maîtrise puis une réduction importante de la dépense publique. Le taux d'endettement est ainsi passé de 77,7 % du PIB en 1993 à 50,2 % en 2006 et des excédents budgétaires ont été régulièrement observés sur cette période. Le solde 2006 est ainsi un excédent de 0,1 % du PIB. Sur la seule période 2003 – 2006, le solde budgétaire est passé de –3,1 % à +0,1 %.

1. Des règles budgétaires vertueuses

Les règles budgétaires retenues par le Gouvernement Balkenende II s'inscrivent dans la lignée de la doctrine budgétaire dite « approche tendancielle » (ou « norme Zalm ») en œuvre depuis 1994. Ces règles telles qu'elles figurent dans l'accord de coalition de 2003 sont les suivantes :

- partir d'hypothèses macroéconomiques prudentes, de façon à ne faire face qu'à un minimum de mauvaises surprises ; en particulier la croissance économique retenue est inférieure de 0,25 % à la prévision de croissance à moyen terme formulée par le CPB ;
- établir les ajustements nominaux pour le budget de l'année N+1 une fois pour toutes au printemps de l'année N, soit avant l'examen du projet de budget par le Parlement, de façon à rendre les choix publics transparents et prévisibles ;
- séparer strictement recettes et dépenses, de façon à éviter les comportements procycliques³, et laisser ainsi jouer librement les stabilisateurs automatiques, à condition toutefois que le déficit ne dépasse par la valeur d'alerte de 2,5 % du PIB et que l'amélioration structurelle du solde budgétaire reste supérieure à 0,5 % du PIB tant que l'objectif de moyen terme (déficit inférieur à 0,5 %) n'est pas atteint ;
- fixer des plafonds stricts de dépenses en termes réels pour chaque année de la mandature pour les trois secteurs principaux (le gouvernement central, la sécurité sociale et la santé) ;
- informer en temps réel le ministre des finances en cas de sous- ou surconsommation, de façon à permettre un pilotage de la trésorerie optimal ;

¹ Les ministres pressentis ont cependant tous reçu en février 2007 un courrier de la part du ministre des finances pressenti les informant des règles qu'il conviendra de respecter s'ils acceptent leur mandat. Une traduction de ce courrier est jointe à cette annexe. Voir I.C.3.

² Gerrit Zalm a été ministre des finances des Pays-Bas entre août 1994 et février 2007, avec pour seule discontinuité les 10 mois d'exercice du pouvoir du Gouvernement Balkenende I (juillet 2002 à mai 2003). Gerrit Zalm était en outre vice-premier ministre entre 2003 et 2007. Il est le père des règles budgétaires en vigueur aux Pays-Bas.

³ Entre 2003 et 2006, la politique budgétaire du Gouvernement a malgré tout eu des effets procycliques.

- compenser au sein de son propre budget les surconsommations constatées, voire modifier les dispositions législatives à l'origine des dépenses en excès si la compensation au sein du budget ministériel n'est pas possible ;
- s'interdire de financer des mesures nouvelles grâce à des gains conjoncturels et non structurels sur d'autres dépenses.

2. *Et des plafonds de dépenses globalement respectés*

En dehors des années 2003 et 2004, particulières puisque le déficit avait dépassé la valeur d'alerte de 2,5 % du PIB, les plafonds de dépenses pluriannuels fixés aux trois secteurs dans l'accord de Gouvernement 2003-2007 ont été globalement respectés.

Tableau 1 : Plafonds de dépenses et dépenses effectives entre 2005 et 2007 (en Md€)

Mds€		2005	2006	2007
Gouvernement central	Plafond	94,5	97,7	101,8
	Réalisé/prévu	93,0	97,6	100,9
	Écart	1,5	0,0	0,9
Sécurité sociale	Plafond	58,3	57,7	58,4
	Réalisé/prévu	57,4	56,8	58,4
	Écart	0,9	0,9	0,0
Santé	Plafond	41,7	43,4	45,8
	Réalisé/prévu	42,3	44,1	46,4
	Écart	-0,6	-0,6	-0,6
Total secteur public sous plafond de dépense	Écart	1,9	0,3	0,3

Source : Programme de stabilité des Pays-Bas, mise à jour de novembre 2006

Dans l'approche néerlandaise, la fixation d'un plafond de dépenses n'est pas contradictoire avec le caractère évaluatif de certaines prévisions de dépenses. Ainsi les dépenses de sécurité sociale et de santé sont-elles plafonnées sur un horizon de moyen terme. Il faut toutefois noter que ces plafonds se sont avérés insuffisants pour les dépenses de santé sur la période 2003-2007. Deux observations doivent à cet égard être formulées :

- si la règle d'étanchéité des plafonds n'a pas strictement été respectée, le niveau global de dépenses publiques que s'était fixé le Gouvernement a bien été tenu ;
- la pratique budgétaire prévoit bien que, en cas de difficulté pour respecter ces plafonds, les conditions d'attributions fixées par la loi doivent être révisées⁴.

La procédure budgétaire est cependant très avancée dans l'année. Les ministères remettent ainsi leurs projets de lois de finances mi-mai au ministère des finances. Cela laisse par exemple le temps de prendre les mesures législatives nécessaires pour faire évoluer les conditions d'attribution de prestations afin de les rendre compatibles avec le plafond de dépenses, le vote du Parlement sur le budget n'intervenant qu'en fin d'année.

C. L'accord de coalition Balkenende IV maintient des objectifs budgétaires vertueux même si certaines règles clés s'assouplissent

Le Gouvernement Balkenende IV est issu des élections générales de novembre 2006. Il fait suite au Gouvernement Balkenende III, en fait un gouvernement de transition suite la démission en juin 2006 du Gouvernement Balkenende II. Si Gerrit Zalm ne fait plus partie du Gouvernement, la « norme Zalm » reste la référence et le nouveau ministre des finances, M. Wouter Bos, est également vice-premier ministre du Gouvernement, comme son prédécesseur.

⁴ Ainsi, le budget de la Santé ayant été dépassé en 2005 et 2006, le ministère de la Santé a décidé en 2007 de réduire la subvention aux hôpitaux pour tant actée par contrat avec ces derniers et les compagnies d'assurance pour la période allant de 2005 à 2007. L'association des hôpitaux a contesté cette décision devant la justice et l'affaire n'est pas encore tranchée.

1. La vertu budgétaire, dans le cadre du pacte de stabilité et de croissance, reste un objectif clé du nouveau gouvernement

Le document de politique générale support de l'accord de coalition a été publié le 7 février 2007. Il s'articule autour de six piliers : rôle européen et international actif ; économie innovante, compétitive et entreprenante ; cadre de vie durable ; cohésion sociale ; sécurité, stabilité et respect ; administration et services public. Ces axes stratégiques se traduisent par de nouvelles dépenses à hauteur de 7 Mds€, auxquelles s'ajoutent 3 Mds€ de réductions d'impôts, toutefois entièrement gagées par des économies et de nouvelles taxes de façon à passer d'un excédent prévu de 0,2 % en 2007 à un excédent de 1,1 % en 2011 (excédent structurel de 1,0 %), en s'efforçant d'améliorer chaque année le solde des finances publiques, en pleine cohérence avec le pacte de stabilité et de croissance.

L'accord de coalition comprend ainsi le détail chiffré de cette stratégie pour la période 2008-2011, année après année, à un niveau plus fin que celui présenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : Équilibre financier de l'accord de coalition à horizon 2011

Agrégats principaux	2011
Recettes fiscales supplémentaires à droits constants (croissance de 2 % par an)	+8,0 Mds€
Nouvelles taxes	+2,5 Mds€
Économies de fonctionnement	+6,0 Mds€
Réductions d'impôts	-3,0 Mds€
Dépenses nouvelles	
Action internationale	-0,4 Mds€
Économie performante	-1,8 Mds€
Cadre de vie	-0,9 Mds€
Cohésion sociale	-2,5 Mds€
Sécurité	-0,7 Mds€
Secteur public	-0,7 Mds€
Amélioration du solde budgétaire	+6,5 Mds€

Source : Accord de coalition du Gouvernement Balkenende IV

Le plan d'économie de fonctionnement s'appuie notamment sur une amélioration notable de l'efficacité des administrations centrales permettant d'économiser 750 M€ en 2011 en masse salariale, ce qui correspond à la suppression de 15 000 ETP pour un effectif total de 117 000 agents.

2. Si les règles restent conformes à la « norme Zalm », elles s'assouplissent sensiblement

Les règles du Gouvernement Balkenende II sont globalement reconduites. Des modifications sensibles apparaissent cependant. Elles sont décrites dans le cadre financier pour 2008-2011, annexé à l'accord de coalition :

- les prévisions ne sont plus prudentes mais réalistes, ce qui revient à prendre la prévision de moyen terme du CPB sans correction (soit une croissance de 2 % par an, moyenne entre la croissance potentielle à 2,25 % et l'hypothèse prudente à 1,75 %) ;
- le plafond de dépense du gouvernement central n'inclut plus les charges d'intérêts de la dette ;
- la valeur d'alerte au-delà de laquelle les stabilisateurs automatiques ne jouent plus librement passe d'un déficit de 2,5 % à un déficit de 2,0 % du PIB ;
- les mauvaises surprises doivent être strictement compensées au sein de chaque sous-secteur ;
- cependant les bonnes surprises budgétaires peuvent être utilisées pour de nouvelles dépenses à condition de ne pas en changer la nature (une bonne surprise conjoncturelle peut être utilisée pour une nouvelle dépense conjoncturelle mais pas pour une nouvelle dépense structurelle).

Les plafonds pour les trois sous-secteurs seront fixés au moment du projet de loi de finances de 2008, soit le premier PLF du gouvernement.

3. Les ministres pressentis pour participer au nouveau Gouvernement acceptent tacitement les conditions de travail fixées par le ministre des finances pressenti

Au cours de la constitution du Gouvernement, le ministre des finances pressenti a adressé aux ministres et secrétaires d'État pressentis un courrier les informant des conditions de travail auxquels ces derniers devront se familiariser pour « *garantir une coopération fructueuse* ». Une traduction de ce courrier personnel est jointe à cette annexe.

En particulier ce courrier stipule qu' « *aucune intention, aucune proposition ni aucun engagement ayant des effets sur les finances de l'État ne peuvent être soumis au conseil des ministres, ni au Parlement* ». **Ainsi « la règle générale est donc, en résumé, qu'une proposition n'est soumise à un conseil des ministres restreint ou au conseil des ministres qu'après concertation à un stade précoce avec le ministère des Finances sur les conséquences budgétaires brutes de la proposition, et après que les deux parties se sont efforcées d'arriver à un consensus. »** Il en est de même en matière de dépenses fiscales.

Le ministre des finances pressenti rappelle de plus à ses futurs collègues que l'accord de coalition prévoit la réduction de 25 % des charges administratives des entreprises, et qu'en tant que ministre des finances il lui appartiendra de vérifier les progrès réalisés.

Ce courrier est le reflet du poids politique important du ministre des finances au sein du Gouvernement. Depuis mai 2003, le ministre des finances est également vice-premier ministre.

II. SI LE BUDGET FAIT L'OBJET D'UN VOTE ANNUEL, SA CONCEPTION EST FONDAMENTALEMENT PLURIANNUELLE

A. Le ministère des finances décline chaque année l'accord de coalition en vue de la préparation du PLF

En avril de chaque année le ministre des finances envoie les lettres plafonds aux ministres dépensiers précisant le montant maximal qui leur sera attribué au cours de l'année à venir. Ces lettres plafonds prennent en compte les éléments suivants :

- les prévisions macroéconomiques de Printemps du CPB, et notamment la prévision d'inflation afin de traduire les plafonds en termes réels de l'accord de coalition en plafonds en termes nominaux ;
- les prévisions de dépenses des années à venir à droits constants ;
- les propositions de nouvelles dépenses avancées par les ministres dépensiers.

Le projet de loi de finances, ou plus précisément les projets de lois de finances de chacun des 17 ministères et 9 fonds publics, est présenté au Parlement en septembre après une série d'arbitrages internes au Gouvernement. Le Parlement a le pouvoir d'amender ces projets au niveau de chaque article⁵. Le Parlement vote le budget de chaque ministère ou fonds.

⁵ Pour faire un parallèle avec la procédure française, les ministères et fonds correspondent aux missions, les articles aux programmes, les sous-articles aux actions et les lignes budgétaires aux sous-actions.

B. Les documents budgétaires détaillent les dépenses sur une période de sept années à partir d'échéanciers précis conçus en lien avec le ministère des finances

Si le vote du Parlement ne porte de façon contraignante que sur les crédits de l'année N+1, tout document budgétaire du PLF N+1 (un par ministère et un par fonds) présente au niveau de chaque ligne budgétaire⁵ les dépenses à venir sur une période de sept ans : de l'année N-1 à l'année N+5. Ces prévisions de dépenses incluent :

- les dépenses prévues l'année N+1 ;
- les dépenses prévues au-delà de N+2 en continuation d'actions initiées;
- les dépenses prévues au-delà de N+2, conséquences techniques d'actions terminées ;
- les dépenses nouvelles prévues au-delà de N+2 dans le cadre de décisions politiques du Gouvernement.

Ainsi les propositions de dépenses nouvelles non validées par le Gouvernement ne doivent pas être intégrées à ces projections. De plus des règles précises encadrent ces extrapolations :

- les estimations se font à droit constant, mais tiennent compte des décisions déjà prises par le Gouvernement pour l'avenir ;
- les prévisions sont faites à prix constants ;
- les hypothèses macroéconomiques doivent être celles qui fondent l'accord de coalition, notamment en terme de croissance et d'évolutions démographiques ;
- chaque extrapolation doit pouvoir être justifiée sur le plan quantitatif et qualitatif (quel projet ?) ;
- le rythme de réalisation des projets et programmes doit être comparable au rythme actuellement constaté.

Il découle de ces règles que les PLF présentés par les ministères sont très précisément documentés. Les prévisions de dépenses s'appuient sur des outils statistiques performants construits avec le CPB et qui garantissent donc une grande sincérité des informations communiquées dans les PLF. Par exemple :

- le ministère des affaires sociales utilise des modèles macroéconomiques développés avec le CPB de façon à évaluer précisément le montant des allocations qu'il sera amené à verser ;
- le programme d'investissement du ministère des transports, détaillé projet par projet, est joint en annexe au PLF et permet de justifier l'ensemble des chiffres présentés dans le document ; le ministère des transports est en mesure d'indiquer les dépenses prévues jusqu'en 2020 pour l'ensemble des projets, voire au-delà pour certains d'entre eux ; le ministère des finances est associé à l'élaboration de ce programme.

De la sorte, lorsque les parlementaires souhaitent amender un article d'un PLF, le ministère concerné est en mesure de dire quels projets ou programmes doivent être abandonnés en contrepartie.

C. La visibilité pluriannuelle sur les CP dispense d'un pilotage en AE

1. Le pilotage des finances publiques porte sur les flux pluriannuels de CP

La réforme budgétaire mise en œuvre aux Pays-Bas à la fin des années 1990 (projet VBTB) a introduit la généralisation des autorisations d'engagements (AE). Pour autant le débat budgétaire avec le ministère des finances et au Parlement reste focalisé sur les niveaux de CP.

Le ministère des finances ne ressent pas le besoin de piloter en AE car il dispose chaque année d'une visibilité pluriannuelle à horizon de cinq ans sur les besoins de CP. Dans les faits l'essentiel des débats entre le ministère des finances et les ministères dépensiers au cours de la construction du PLF porte sur les mesures nouvelles d'une part et sur les besoins de CP pour l'année N+5 d'autre part. Le niveau d'AE à demander découle directement de l'échéancier de CP : toute enveloppe d'AE demandée dans le PLF doit correspondre à une politique ou à un projet et faire l'objet d'un échéancier de CP cohérent inscrit dans le budget.

L'importance secondaire des AE par rapport à l'échéancier pluriannuel des CP se traduit dans la présentation des documents : si les besoins de CP sur sept années sont détaillés au niveau de la ligne budgétaire⁵, les besoins d'AE restent détaillés au niveau de l'article dans le PLF. Les ministères sont en revanche en mesure de fournir sur demande le détail des besoins d'AE par ligne budgétaire.

2. Le succès d'une budgétisation pluriannuelle sincère des AE repose sur un système d'information performant

Pour pouvoir construire des documents budgétaires précis et argumentés en matière d'AE et d'échéanciers de CP, les directions financières des ministères doivent agréger les informations budgétaires détenues par l'ensemble des acteurs de la dépense au niveau central comme au niveau local.

De l'avis des ministères rencontrés il est absolument nécessaire de disposer d'un système d'information financière et comptable performant et fiable. Les Pays-Bas ont d'ailleurs décidé récemment de remplacer leur système développé en interne par le logiciel SAP.

D. Des règles complémentaires contribuent à la rigueur budgétaire

1. Report de 1 % des crédits

Pour les budgets ministériels, le report de 1 % des CP du budget corrigé (après rectifications en cours d'année) est autorisé de façon indifférenciée selon la nature des dépenses couvertes par les reports. Les seules exceptions à ce plafond sont la Défense et la Couronne.

2. Étude d'impact systématique pour les dépenses fiscales

La dépense fiscale aux Pays-Bas est estimée à 11,4 Mds€ soit 2,2 % du PIB. Tout ministre qui souhaite proposer une nouvelle dépense fiscale ou la montée en puissance d'une dépense fiscale existante doit présenter une étude d'impact démontrant que ce moyen est plus pertinent qu'une dépense du budget général. Cette étude argumentée doit répondre par l'affirmative aux six questions suivantes :

- cela concerne-t-il un problème clairement identifié ?
- est-ce que l'objectif à atteindre est formulé de façon claire et univoque ?
- peut-on démontrer qu'une intervention financière est nécessaire ?
- peut-on démontrer qu'une dépense est préférable à un prélèvement ?
- peut-on démontrer qu'une dépense fiscale est préférable à une subvention directe ?
- est-on en mesure d'évaluer l'efficacité de la mesure ?

Les conséquences pluriannuelles de la dépense fiscale projetée doivent alors être budgétées. Les dépenses fiscales nouvelles sont plafonnées par l'enveloppe générale de réductions d'impôts décidée dans l'accord de coalition.

3. Réserve affichée de façon transparente dans les budgets

Les ministères ont la possibilité d'inclure dans leurs budgets une réserve pour « nominal et imprévu ». Dans les faits cette réserve est avant tout constituée pour faire face au risque d'inflation, dans l'éventualité où la prévision du CPB s'avèrerait erronée.

Pour certains gros projets d'investissement, telle la ligne ferroviaire à grande vitesse Sud en cours de construction, les ministères ont également la possibilité de créer une réserve pour faire face aux imprévus tout au long du projet. Cette réserve est alors inscrite sur un article de la loi de finances différent du projet de façon à ce que l'autorisation parlementaire soit systématiquement demandée avant d'en faire usage.

4. *Transparence sur la rigidité de la dépense*

Les documents budgétaires présentent sous-article par sous-article le degré de rigidité de la dépenses prévue en N+1, hors masse salariale. Sont distinguées les obligations découlant de la loi, celles découlant de contrats avec des tiers, celles découlant de conventions, de projets déjà lancés... Le Parlement est alors parfaitement informé des souplesses dont il dispose pour amender le PLF sans remettre en cause les dépenses les plus rigides.

Ainsi pour le ministère des affaires sociales les dépenses liées aux indemnités chômage sont considérées comme très rigides. Pour le ministère des transports, la rigidité de la dépense dépend de l'avancement des projets d'investissement.

5. *Fongibilité totale des crédits*

Les crédits inscrits en loi de finances sont entièrement fongibles, y compris entre la masse salariale et les autres dépenses. Toutefois le degré de fongibilité des crédits dépend du niveau de l'autorité qui valide les mouvements :

- les responsables de services ministériels peuvent faire usage de la fongibilité au sein d'une même ligne budgétaire (sous-action en équivalent LOLF) ;
- la direction des finances, des managements et du contrôle (FEZ) d'un ministère peut autoriser les mouvements d'une ligne budgétaire à une autre au sein d'un sous-article ;
- le ministère des finances peut autoriser les mouvements d'un sous-article à un autre au sein d'un même article ;
- seul le Parlement peut autoriser les mouvements entre articles.

6. *Surveillance de l'exécution et mise sous tutelle*

Comme indiqué plus haut les ministères sont tenus d'informer en temps réel le ministère des finances du rythme de consommation des crédits qui leur ont été alloués. En cas de risque de surconsommation des crédits votés, le ministère des finances peut décider de mettre un ministère sous tutelle. Dans ce cas le ministère des finances doit valider en amont chaque opération budgétaire et chaque dépense. Cette procédure exceptionnelle a été mise en œuvre en 1999 pour le ministère de la justice.

III. LE PROGRAMME DE STABILITE REND COMPTE CHAQUE ANNÉE DE LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DU BUDGET

1. *Le Parlement s'approprie chaque année le programme de stabilité, par ailleurs au cœur de l'accord de coalition*

Le budget étant par nature pluriannuel, le programme de stabilité envoyé à Bruxelles est en complète cohérence avec les procédures budgétaires nationales. Ce programme est de plus soumis au Parlement avant son envoi et fait l'objet d'un débat en commission des finances. L'accord de coalition vise explicitement en référence les objectifs du Pacte de stabilité et de croissance.

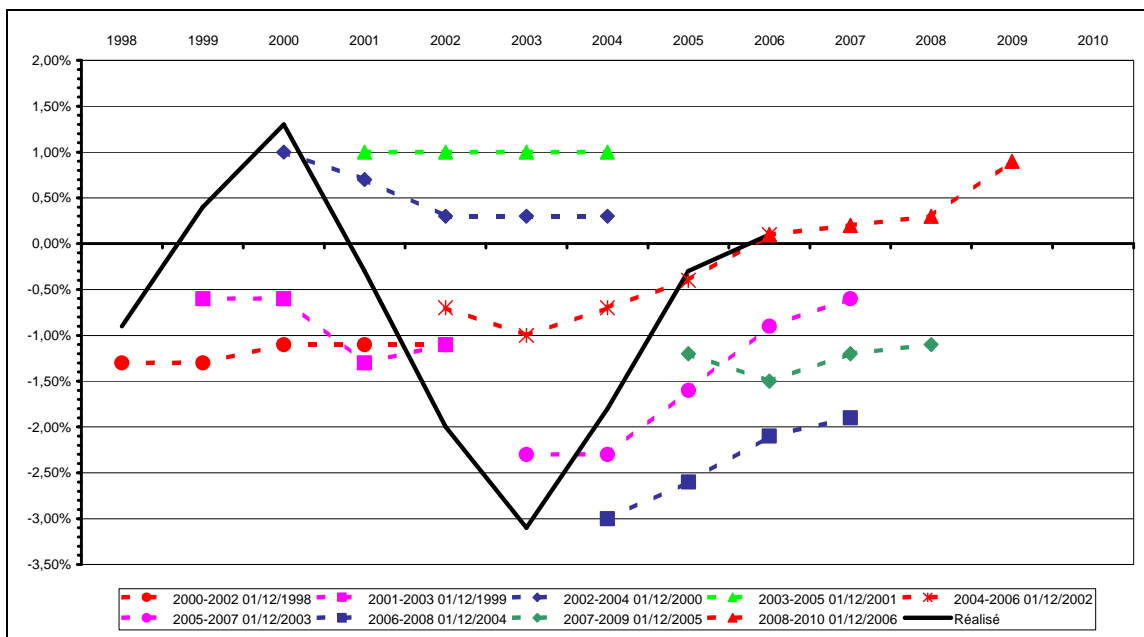
2. Les collectivités locales sont sensibilisées aux contraintes découlant des engagements européens

En 2003, le déficit des collectivités locales a atteint 0,6 % du PIB. Une convention a alors été conclue entre le Gouvernement et les associations de collectivités locales (provinces, municipalités et agences de l'eau). Il a été convenu que le déficit des collectivités locales devait rester inférieur à 0,5 % du PIB. Par ailleurs un groupe de travail a été lancé de façon à concevoir une règle de plafonnement structurel des dépenses des collectivités locales.

3. L'avis du Conseil sur le programme de stabilité des Pays-Bas est globalement positif

L'approche prudente en matière de prévision découlant des règles budgétaires se retrouve dans les trajectoires affichées dans les programmes de stabilité.

Graphique 3 : Programmes de stabilités des Pays-Bas et solde effectif



Source : Commission européenne

Hormis les programmes déposés en 2003 et 2004 qui marquent les trajectoires de redressement décidées par le Gouvernement Balkenende II en dérogation à la règle des stabilisateurs automatiques, les trajectoires affichées sont globalement plates. L'effet « bonne surprise » permis par des prévisions prudentes est alors clairement visible en 2005 (0,75 % de croissance prévue pour l'année contre 1,5 % réalisée) et 2006 (2,5 % prévue et 3,25 % réalisée) par exemple.

Dans son avis du 27 février 2007 sur le programme de stabilité déposé fin 2006, le Conseil estime que la stratégie budgétaire des Pays-Bas est tout à fait conforme au Pacte de stabilité et de croissance.

IV. LA NÉGOCIATION SALARIALE POUR LES AGENTS DU GOUVERNEMENT CENTRAL EST MENÉE PAR LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR DANS LE CADRE D'UN MANDAT FIXÉ PAR LE MINISTÈRE DES FINANCES

1. La négociation salariale est largement décentralisée depuis 1993

Le statut des fonctionnaires a profondément évolué ces dernières années pour devenir comparable au statut du secteur privé. Cette « normalisation » a notamment touché la façon dont les discussions entre l'État et les organisations syndicales se déroulent. Dès 1989 ces discussions ont pris la forme de négociations collectives, alors qu'elles se réduisaient à de simples consultations auparavant. Progressivement les fonctionnaires ont vu leurs conditions de travail relever des mêmes textes que les salariés du privé, notamment en matière de droit de grève, de représentation, de retraite, de sécurité sociale, de temps de travail ou même d'indemnités de chômage⁶.

Depuis 1993, les négociations collectives encadrant l'emploi public ont été progressivement décentralisées. Auparavant le ministère de l'intérieur était en charge de l'ensemble de la fonction publique. Il a cependant semblé pertinent de reprendre la logique d'« accords de branche » existant dans le privé qui permet d'adapter le contenu de l'accord aux conditions de travail propres à l'activité.

La fonction publique, qui compte 935 000 agents, a donc été divisée en plusieurs sous-secteurs : 8 en 1993, 14 aujourd'hui⁷. En parallèle l'autonomie de négociation accordée aux employeurs respectifs s'est élargie. Aujourd'hui seule la question des pensions reste négociée au niveau central par le ministère de l'intérieur pour l'ensemble des sous-secteurs.

En ce qui concerne la fonction publique du gouvernement central, soit 117 000 agents répartis dans les différents ministères, les négociations restent de la responsabilité du ministère de l'intérieur.

2. Le cycle budgétaire est déconnecté du cycle des négociations salariales

a) Le cycle budgétaire

Tous les quatre ans en début de mandature, le ministère des finances constitue une provision pour hausses de salaire dans le secteur public. Le montant de cette provision est déterminé en fonction des données fournies par le CPB (Office néerlandais de la prévision) sur la base d'un modèle dit de « référence », qui prévoit les augmentations de salaire dans le secteur privé, l'objectif étant de garantir aux agents publics la même progression de salaire que dans le secteur privé. Cette provision est conservée par le ministère des finances au sein de la réserve centrale qu'il constitue en début de mandature et qui lui sert également à ajuster les plafonds de dépenses pluriannuels à l'inflation.

Chaque année en avril le CPB actualise ses prévisions de hausses de salaire. Dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, le ministère de l'intérieur et le ministère des finances proposent au Cabinet (gouvernement), dans une lettre de cadrage, les hausses de salaire qui pourraient être octroyées dans le secteur public l'année suivante. Une fois le taux de progression des salaires arrêté collégialement par le Cabinet, le ministère des finances alloue alors aux différents employeurs les sommes correspondantes (qui viennent donc majorer les plafonds de dépenses de l'année N+1) et puise pour ce faire sur la provision constituée à cet effet. Les hausses arrêtées chaque année peuvent donc être différentes de celles qui avaient été prévues en début de période.

b) Le cycle des négociations salariales

⁶ En matière de chômage les employés du secteur public ne cotisent cependant pas à la caisse du secteur privé. En effet le risque de chômage reste notablement plus faible dans le public que dans le privé.

⁷ Gouvernement central, défense, enseignement primaire, enseignement secondaire, justice, police, universités, enseignement professionnel, recherche, hôpitaux, enseignement pour adultes, municipalités, provinces, agences de l'eau

Le cycle des négociations salariales n'a pas de durée pré-déterminée, la durée des accords constituant l'un des sujets de discussion entre les employeurs et les organisations syndicales.

Le Cabinet fixe des mandats de négociations pour les secteurs placés sous son autorité directe, de la même façon qu'il arrête chaque année en procédure budgétaire le niveau de progression des salaires. Les employeurs publics peuvent donc octroyer des augmentations salariales dans la limite des hausses anticipées par le CPB. Ils peuvent s'engager envers les organisations syndicales sur plusieurs années, sur la base de ces prévisions.

Ils ne recevront cependant chaque année que les sommes correspondant aux hausses calculées sur la base des prévisions actualisées du CPB, qui peuvent donc différer des termes de leurs accords salariaux. Les employeurs sont responsables de la soutenabilité budgétaire de leurs décisions salariales. Si dans l'intervalle le CPB a réévalué ses prévisions d'évolution des salaires à la hausse, les employeurs peuvent conserver les économies qu'ils réalisent ainsi ; si en revanche l'évolution de la situation économique conduit le CPB à revoir ses prévisions à la baisse, il leur faudra néanmoins financer dans le cadre de leur enveloppe les hausses accordées aux salariés.

**PIÈCE JOINTE : LETTRE ADRESSÉE PAR LE MINISTRE DES FINANCES PRESSENTI
AUX MINISTRES ET SECRETAIRES D'ÉTAT PRESENTIS**

Traduction réalisée par le centre de traduction du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Ministère des Finances

Direction du Budget

La Haye, le 22 février 2007

Aux ministres et secrétaires d'État presentis
(message personnel)

Objet : Coopération avec le ministre des Finances

Chère collègue, cher collègue,

En vue de se familiariser avec ses futures relations de travail, il est d'usage, au moment de l'entrée en fonction d'un nouveau gouvernement, que le ministre des Finances presenti attire personnellement l'attention de ses futurs collègues sur un certain nombre de points importants pour garantir une coopération fructueuse sur l'harmonisation budgétaire et fiscale des projets politiques des uns et des autres.

1. Responsabilité particulière du ministre des Finances

En sa qualité de responsable du Trésor public, le ministre des Finances a une responsabilité particulière au niveau de la politique financière générale et de l'efficacité et la légitimité de la gestion des deniers publics. Cette responsabilité particulière, qui est consignée à l'article 12, paragraphe 2, de la loi de 2001 relative à la comptabilité publique et dans les textes législatifs secondaires qui en découlent, implique notamment qu'aucune intention, aucune proposition ni aucun engagement ayant des effets sur les finances de l'État ne peuvent être soumis au conseil des ministres ni aux États Généraux (*N.d.T. : le Parlement des Pays-Bas*) avant que je n'aie eu l'occasion de faire connaître mon point de vue. En cas d'opposition de ma part, je m'efforcerai d'arriver à un consensus avec vous

dans le cadre d'une concertation ; à défaut de consensus, c'est au conseil des ministres qu'il appartiendra de prendre une décision sur le point litigieux.

2. Règles en matière de coopération budgétaire

Pour donner forme à la coopération nécessaire entre nous, je propose de concrétiser les dispositions légales pertinentes et les dispositions qui ont été convenues à ce sujet dans l'Accord de coalition en adoptant les principes ci-dessous, et ce pour les trois secteurs qui relèvent de la discipline budgétaire (le budget de l'État au sens strict, la sécurité sociale et le secteur de la santé) :

- a. Les projets de loi et toutes autres propositions ayant des effets financiers doivent être soumis au jugement du ministère des Finances à un stade précoce de leur élaboration.
- b. Les mesures ou autres dispositions ayant des effets financiers importants ne doivent pas être annoncées, même si les crédits nécessaires sont inscrits au budget, avant qu'il n'y ait eu concertation avec le ministère des Finances.
- c. Pendant l'exécution du budget, il est capital pour en garantir la contrôlabilité, que les risques de dépassement ou de sous-utilisation du budget soient communiqués le plus rapidement possible au ministère des Finances.
- d. Lors d'une réunion de concertation entre un ministre technique et une des deux chambres des États Généraux, aucun engagement susceptible de se traduire par une augmentation des dépenses ou une diminution des recettes ne doit être pris sans mon approbation préalable ou celle du conseil des ministres. Si vous prenez néanmoins, au cours d'une telle réunion, des engagements entraînant une augmentation des dépenses, vous devez indiquer par la même occasion de quelle manière ces engagements seront compensés au sein de votre propre budget par une réduction des dépenses dans un autre domaine, et à condition de rester dans les limites des objectifs formulés dans l'Accord de coalition.
- e. Aucune modification ni aucun amendement voté par la Chambre des Représentants ne peuvent être apportés dans un projet de loi sans l'approbation préalable du ministère des Finances si une telle modification ou un tel amendement entraînent ou sont susceptibles d'entraîner une augmentation des dépenses ou une diminution des recettes.

La règle générale est donc, en résumé, qu'une proposition n'est soumise à un conseil des ministres restreint ou au conseil des ministres qu'après concertation à un stade précoce avec le ministère des Finances — en l'occurrence avec l'Inspection des Finances — sur les conséquences budgétaires brutes de la proposition, et après que les deux parties se sont efforcées d'arriver à un consensus.

Il ne faut pas conclure trop vite que telle ou telle proposition est sans effet financier et qu'une concertation préalable ne serait donc pas nécessaire. Les effets financiers sont consignés dans l'*Aperçu des effets financiers sur le budget de l'État*, un document qui est joint au procès-verbal de chaque conseil des ministres.

3. Harmonisation fiscale

Eu égard à la responsabilité première du secrétaire d'État aux Finances en matière de politique fiscale de l'État au sens large (impôts et prélèvements), toutes propositions et tous engagements ayant des effets directs ou indirects sur le plan fiscal doivent toujours être soumis à un stade précoce au secrétaire d'État — en l'occurrence à la Direction de la Politique fiscale générale.

4. Pression des charges administratives

En plus de la coopération budgétaire et de l'harmonisation fiscale, j'attire encore votre attention sur l'objectif qui avait été fixé en matière de réduction des charges administratives pour les entreprises (réduction de 25 % au cours de la période 2003-2007). Au sein du précédent gouvernement, c'est le ministre des Finances qui était chargé de la coordination de cette politique, en concertation avec le secrétaire d'État aux Affaires économiques. À cet effet il lui incombait la responsabilité de surveiller les progrès réalisés et de veiller au respect des plafonds de charges fixés au niveau des ministères.

Le nouveau gouvernement s'attachera à poursuivre la mise en œuvre du projet de réduction de la pression administrative pour les entreprises : l'objectif est de réaliser une nouvelle réduction de 25 % au cours de la législature, par la limitation des charges administratives, la simplification des procédures d'autorisation et une diminution des coûts de surveillance et d'autres coûts liés à la réglementation.

En accord avec le ministère des Affaires économiques, le ministère des Finances prendra l'initiative de définir concrètement l'approche du gouvernement pour la continuation du projet. En attendant, je propose que soient maintenus les accords existants en matière de communication d'informations au ministère des Finances par les différents ministères.

Me réjouissant à la perspective d'une fructueuse et agréable coopération, je vous prie de croire, chère collègue, cher collègue, à l'expression de mes très cordiales salutations.

Le ministre des Finances pressenti

ANNEXE IV

**LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE
DES FINANCES PUBLIQUES**

SYNTHÈSE

La programmation pluriannuelle des finances publiques annexée au projet de loi de finances en application de l'article 50 de la LOLF **est aujourd'hui élaborée dans la seule perspective du programme de stabilité et n'est pas réellement articulée avec la procédure budgétaire**. Si l'objectif poursuivi à travers la définition d'une norme de progression des dépenses de l'État est clairement la maîtrise des finances publiques, son respect ne garantit pas que la trajectoire d'ajustement présentée à la Commission soit effectivement suivie.

De fait les programmes de stabilité n'ont jamais été respectés par le passé. Deux facteurs permettent d'expliquer ces écarts :

- les dépenses des administrations publiques ont significativement dérivé par rapport à la trajectoire prévue ; il s'agit de la principale cause de dérive identifiée ;
- les hypothèses de croissance choisies pour construire les programmations se sont avérées optimistes et, de ce fait, les recettes moins importantes que prévu.

La dérive des dépenses par rapport au programme de stabilité observée pour l'État est plus modérée que celle des autres acteurs. La norme de progression des dépenses du budget général montre ainsi tout son intérêt, mais également ses faiblesses : tout d'abord, définie en comptabilité budgétaire, elle ne couvre que 70% de dépenses de l'État en comptabilité nationale. Or, les 30% restants, parmi lesquels l'essentiel des prélèvements sur recettes destinés aux collectivités locales, sont particulièrement dynamiques.

Par ailleurs, la focalisation sur le respect de la norme a conduit à des fuites portant sur les périmètres qu'elle ne couvre pas, mais qui diminuent les recettes de l'État ou reportent la dépense sur d'autres administrations publiques : transfert de charges, augmentation de la dette de l'État envers les administrations sociales, mesures et dépenses fiscales, affectation de taxes à des opérateurs. Enfin, la norme de dépense est définie annuellement, même si elle tend en pratique à devenir pluriannuelle, avec une norme « zéro volume » depuis 2003¹, ce qui ne facilite pas l'appropriation de la trajectoire.

Suite au rapport « Pébereau » sur la dette², le Gouvernement a défini en juin 2006 un « engagement national de désendettement », à horizon 2010, première ébauche d'une stratégie fixée indépendamment des objectifs européens. La trajectoire de redressement proposée, reprise ensuite dans le programme de stabilité 2008-2010, est très ambitieuse. Malgré des hypothèses très volontaristes, notamment en matière d'emplois publics, la trajectoire fixée à l'État ne pourrait être respectée qu'au prix d'une réduction de 14,5% en volume des dépenses hors personnels, pensions et intérêts de la dette entre 2006 et 2010. Comme l'a relevé le Conseil ECOFIN, l'essentiel des efforts qui sous-tendent cet engagement sont de plus reportés à la fin de la période.

À partir de l'analyse des caractéristiques des procédures pluriannuelles des autres États membres, la mission propose de définir une véritable stratégie pluriannuelle de finances publiques, dont les caractéristiques sont les suivantes :

- un exercice à vocation nationale réalisé à l'été 2007 et encadrant les procédures budgétaires, que le programme de stabilité ne ferait que reprendre ;
- un horizon non glissant, calé sur la durée de législature et ainsi fixé pour 2011, de façon à ce que le bilan de la stratégie puisse être réalisé en 2012 ;

¹ La LFI 2007 a été construite sur une évolution des dépenses encore plus stricte : diminution des dépenses en volume de 1% pour une inflation estimée à 1,8%, soit une croissance nominale limitée à +0,8%. L'engagement national de désendettement fixe la norme pour les années 2008-2010 à des niveaux chaque année plus restrictifs.

² « *Rompre avec la facilité des finances publiques. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale* », rapport de la commission présidée par M. Michel Pébereau.

- des objectifs d'endettement, de solde structurel en 2011 et de répartition annuelle de l'effort structurel à conduire sur la période, fixés par le Gouvernement à un niveau compatible avec les engagements européens de la France ;
- des objectifs opérationnels pour chaque catégorie d'acteurs (État, administrations sociales, administrations locales, organismes divers d'administration centrale – ODAC) de façon à répartir l'effort de redressement structurel des finances publiques.

L'État est le principal contributeur au déficit des administrations publiques et ses finances sont par ailleurs plus directement pilotées par le Gouvernement. La mission propose donc de décomposer l'objectif d'amélioration du solde structurel fixé aux finances de l'État en :

- une trajectoire de référence des recettes, déduite de l'hypothèse de croissance retenue dans la stratégie pluriannuelle et des choix du gouvernement en matière d'évolution des prélèvements obligatoires ; cette trajectoire ne pourrait être strictement contraignante, mais son respect impose que l'impact des mesures fiscales nouvelles allant au-delà de la trajectoire de référence soit évalué précisément et compensé par d'autres mesures en recettes ou en dépenses ; la création de dépenses fiscales devrait par ailleurs être strictement encadrée et réservée aux cas où leur efficacité est démontrée, comme certains pays étudiés par la mission ont pu le faire ;
- des plafonds contraignants de dépenses pour chaque année de la programmation, exprimés en valeur nominale afin d'être directement opposables aux montants demandés en lois de finances, et portant sur le périmètre du budget général élargi aux prélèvements sur recettes, aux remboursements et dégrèvement d'impôts locaux et aux nouvelles recettes éventuellement affectées.

S'agissant des autres acteurs de la dépense publique, la mission propose :

- un objectif d'équilibre annuel pour les administrations locales, accompagné d'une redéfinition du rythme de croissance des transferts de l'État, à négocier en vue de parvenir à un rythme comparable à celui des dépenses de l'État ;
- des objectifs de dépense pluriannuels pour les branches famille et maladie, complétant l'objectif d'équilibre du solde des administrations sociales³ ;
- une réflexion sur la définition de règles encadrant le recours à l'emprunt des ODAC.

Enfin en terme de méthodologie, la mission propose :

- de se donner des hypothèses macroéconomiques réalistes pour construire la stratégie : un scénario de croissance égal à la croissance potentielle et une hypothèse d'inflation sans doute inférieure à 1,8% ; en effet, la fixation d'une hypothèse d'inflation trop élevée, telle qu'observé en 2007, conduit à assouplir la contrainte sur la maîtrise des dépenses en volume, et donc finalement à un effort structurel en dépenses réduit.
- de fixer dès la stratégie les règles de gestion des bonnes surprises en matière de recettes, comme c'est le cas aujourd'hui pour les surplus constatés en exécution ;
- de faire porter la stratégie par l'ensemble des membres du Gouvernement et de lui donner la forme d'une loi de programmation ou d'un engagement politique pris devant le Parlement ;
- de rendre compte chaque année devant la conférence nationale des finances publiques d'une part et devant le Parlement, au moment du débat d'orientation budgétaire, d'autre part des progrès réalisés dans le cadre de la stratégie et des motifs éventuels d'écart à la trajectoire (écart conjoncturel ou structurel).

³ Voir le rapport IGAS-IGF sur l'articulation entre les finances de l'État et de la sécurité sociale, mars 2007.

SOMMAIRE

I. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES, RÉALISÉE DANS LA SEULE PERSPECTIVE DU PROGRAMME DE STABILITÉ, N'EST PAS ARTICULÉE AVEC LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE ANNUELLE	1
A. LE PACTE DE STABILITE ET DE CROISSANCE A CONDUIT LA FRANCE A METTRE EN PLACE UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE, PRESENTÉE EN ANNEXE AU PLF EN VERTU DE LA LOLF	1
1. <i>Dans le cadre de l'union économique et monétaire, les États membres élaborent un programme de stabilité incluant une trajectoire des finances publiques sur quatre ans.....</i>	<i>1</i>
2. <i>La LOLF a rendu obligatoire en annexe au PLF la présentation de la programmation pluriannuelle, sans que celle-ci fasse l'objet d'un vote.....</i>	<i>4</i>
B. LA NORME DE DEPENSE RESTE LIMITEE A UN HORIZON ANNUEL ET SE RATTACHE DIFFICILEMENT A LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE	6
1. <i>La norme de dépenses de l'État tend à devenir une règle budgétaire pluriannuelle, mais elle n'est pas directement reliée au respect de la programmation pluriannuelle.....</i>	<i>6</i>
2. <i>Alors que la programmation pluriannuelle est faite selon les règles de comptabilité nationale, la loi de finances est en comptabilité de caisse, ce qui ne facilite pas l'ancrage de la procédure annuelle dans la programmation pluriannuelle.....</i>	<i>8</i>
3. <i>La surveillance multilatérale exercée par les États membres n'intervient pas de façon synchronisée avec la procédure budgétaire nationale.....</i>	<i>9</i>
II. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES N'EST GLOBALEMENT PAS RESPECTÉE	10
A. LES PROGRAMMES DE STABILITE DEPOSES N'ONT PAS ETE RESPECTES PAR LE PASSE.....	10
1. <i>La consolidation des finances publiques est décalée d'année en année</i>	<i>10</i>
2. <i>Le non-respect des cibles nominales de dépenses est le principal facteur d'écart entre les trajectoires réalisées et les trajectoires prévues, devant les mauvaises surprises sur la croissance</i>	<i>11</i>
B. MALGRE LA NORME DE PROGRESSION DES DEPENSES DU BUDGET GENERAL, LES FINANCES DE L'ÉTAT ONT CONTRIBUE A LA DERIVE OBSERVEE.....	12
1. <i>Les dépenses de l'État sont restées dynamiques malgré la contrainte croissante de la norme de progression portant sur le budget général</i>	<i>12</i>
2. <i>L'efficacité de la norme de dépense en termes réels reste soumise à la qualité des prévisions d'inflation au moment du PLF</i>	<i>13</i>
3. <i>La dynamique des dépenses de l'État hors norme de progression est restée alimentée par la dynamique des transferts aux APUL.....</i>	<i>14</i>
4. <i>La relative maîtrise de la dépense de l'État a été permise par transferts de dépenses à d'autres sous-secteurs et par sous-dotation de certains transferts financiers, sans impacter toutefois le niveau global des dépenses toutes APU.....</i>	<i>15</i>
5. <i>Les décisions prises en matière de recettes ont contribué à la détérioration du solde de l'État.....</i>	<i>17</i>
C. LES ODAC FORMENT UN ENSEMBLE TRES VARIE DONT LE PILOTAGE GLOBAL S' AVERE DIFFICILE	20
1. <i>Les ODAC forment un ensemble hétérogène.....</i>	<i>20</i>
2. <i>Il est difficile d'avoir une bonne visibilité sur leurs dépenses, pourtant plus dynamiques que les dépenses toutes APU.....</i>	<i>20</i>
3. <i>La maîtrise de la dépense des ODAC passe par le suivi de leurs financements</i>	<i>21</i>
D. LES RECETTES CONSTATEES ONT PU ETRE MOINDRES QUE PREVU DU FAIT DE SCENARIOS DE CROISSANCE OPTIMISTES	21

III. L'ENGAGEMENT NATIONAL DE DÉSENETTEMENT, ADOPTÉ LORS DU DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE DE 2006, PRÉSENTE UNE TRAJECTOIRE AMBITIEUSE REPRISSE DANS LE PROGRAMME DE STABILITÉ 2008 – 2010..... 23

- A. LA REDUCTION DE L'ENDETTEMENT ET LE RETOUR A L'EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES SONT VISES AVANT 2010 23
 - 1. *La trajectoire ainsi visée tire les enseignements du rapport sur la dette..... 23*
 - 2. *Par rapport au programme de stabilité 2007-2009, cette trajectoire fixe un objectif plus réaliste aux APUL..... 24*
- B. LE CONSEIL ECOFIN REGRETTE CEPENDANT QUE L'ESSENTIEL DES EFFORTS PORTE SUR LA FIN DE LA PERIODE ET INVITE LE GOUVERNEMENT A RENFORCER LE PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES DES AUTRES SOUS-SECTEURS..... 25
- C. POUR L'ÉTAT, L'ATTEINTE DES CIBLES PROJETÉES SUPPOSE DES EFFORTS SANS COMMUNE MESURE AVEC CEUX OBSERVÉS DANS LE PASSE..... 26

IV. LES COMPARAISONS INTERNATIONALES MONTRENT QUE LA FRANCE NE FAIT PAS PARTIE DES ÉTATS LES PLUS PERFORMANTS EN MATIÈRE DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE 28

V. SE DONNER SUR UNE LÉGISLATURE UNE STRATÉGIE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES ET DE L'ÉTAT PARTAGÉE..... 30

- A. FAIRE DE LA STRATEGIE PLURIANNUELLE UN EXERCICE NATIONAL ATTACHE A UNE LEGISLATURE..... 30
- B. SE DONNER DES OBJECTIFS D'ENDETTEMENT ET DE SOLDE STRUCTUREL A ATTEINDRE EN 2011 SELON UN SCENARIO REALISTE ET PARTAGE..... 31
 - 1. *La cible à horizon 2011 : un niveau d'endettement et de solde structurel pour les administrations publiques 31*
 - 2. *Se donner des objectifs et des hypothèses réalistes pour valoriser le bilan en fin de période 31*
 - 3. *Des objectifs opérationnels pour chaque catégorie d'acteurs, incluant les collectivités territoriales..... 33*
- C. POUR L'ÉTAT, DES PLAFONDS PLURIANNUELS NOMINAUX DE CREDITS DE PAIEMENT ET UNE TRAJECTOIRE EN RECETTES, EXPRIMES EN COMPTABILITE BUDGETAIRE..... 35
 - 1. *Décomposer l'objectif d'amélioration structurelle du solde en une trajectoire de recettes et des plafonds de dépense 35*
 - 2. *Établir une trajectoire de recettes non contraignante à partir de l'hypothèse de croissance retenue 36*
 - 3. *Déduire de l'objectif d'amélioration du solde structurel et de la trajectoire en recettes la norme de progression pluriannuelle des dépenses de l'État..... 38*
 - 4. *Élargir en budgétisation et en exécution la norme pour prendre en compte les mesures fiscales et les relations entre sous-secteurs administratifs..... 40*
 - 5. *Traduire en plafonds pluriannuels de dépenses sur le périmètre élargi la norme de progression structurelle des dépenses de l'État..... 41*
- D. ACTER LA STRATEGIE PAR UN VOTE DU PARLEMENT OU UN DEBAT, PUIS SUIVRE ANNUELLEMENT SON RESPECT 42
 - 1. *L'un ou l'autre vecteur peut être retenu, en fonction du soutien recherché de la part du Parlement 42*
 - 2. *Un point annuel est fait sur les progrès réalisés et le chemin qu'il reste à parcourir 43*

LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

Comme demandé par la lettre des ministres, la mission a étudié comment « *faire du programme de stabilité le socle d'une programmation pluriannuelle partagée* » et « *renforcer la dimension pluriannuelle de la norme d'évolution des dépenses de l'État en définissant les modalités envisageables pour inscrire les dépenses de l'État dans une trajectoire pluriannuelle (...)* ».

À partir de l'examen des programmations pluriannuelles existantes et de leur articulation avec la procédure annuelle (I), des facteurs expliquant les dérives des finances publiques par rapport à cette trajectoire (II), des implications de l'engagement national de désendettement (III) et d'une analyse transversale sur les pratiques des différents États membres (IV), la mission propose qu'au début de la législature le Gouvernement définisse une stratégie des finances publiques à horizon 2011 (V). Cette stratégie fixerait à chaque sous-secteur des administrations publiques un objectif d'amélioration de son solde structurel. Pour l'État, elle décomposerait cet objectif en une trajectoire en recettes et une norme stricte de progression des dépenses, directement opposable aux procédures budgétaires annuelles.

I. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES, RÉALISÉE DANS LA SEULE PERSPECTIVE DU PROGRAMME DE STABILITÉ, N'EST PAS ARTICULÉE AVEC LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE ANNUELLE

A. Le pacte de stabilité et de croissance a conduit la France à mettre en place une programmation pluriannuelle, présentée en annexe au PLF en vertu de la LOLF

1. Dans le cadre de l'union économique et monétaire, les États membres élaborent un programme de stabilité incluant une trajectoire des finances publiques sur quatre ans

L'article 99 du traité instituant la Communauté européenne prévoit la surveillance multilatérale des politiques économiques menées par les États membres et l'article 104 précise que les États membres évitent les déficits excessifs et s'astreignent à une certaine discipline budgétaire, surveillée par la Commission et évaluée selon deux critères : le rapport entre le solde des administrations publiques et le produit intérieur brut (PIB) et le rapport entre la dette publique et le PIB. Les valeurs de référence permettant d'apprécier les déficits qui seront considérés comme excessifs sont fixées par le protocole annexé au Traité : 3% pour le déficit public et 60% pour la dette publique (en termes nominaux et non structurels).

Ces dispositions sont déclinées précisément dans le Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC), entré en vigueur le 1^{er} janvier 1999 et constitué :

- d'un engagement politique des parties prenantes, exprimé dans la résolution du Conseil Européen relative au PSC du 17 juin 1997 ;
- de mesures préventives, spécifiées dans le règlement (CE) N° 1466/97 du Conseil, amendé par le règlement (CE) N°1055/2005, relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, dont **l'élaboration et la mise à jour annuelle de programmes de stabilité et de convergence** ;
- de mesures dissuasives, détaillées dans le règlement (CE) N°1467/97 du Conseil, amendé par le règlement (CE) N°1056/2005, visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ;

- d'un code de conduite, actualisé par le Conseil ECOFIN du 11 octobre 2005, qui explicite les dispositions de mise en œuvre du PSC et notamment le contenu des programmes de stabilité et de convergence.

La France est ainsi tenue, du fait de ses engagements européens, de communiquer à la Commission et au Conseil, avant le 1^{er} décembre de chaque année une mise à jour de son programme de stabilité portant au minimum sur les quatre prochaines années⁴ contenant les informations suivantes :

L'objet du programme de stabilité selon la réglementation communautaire

Le règlement (CE) N°1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997, amendé par le règlement (CE) N°1055/2005 du 27 juin 2005, indique que le programme de stabilité de chaque État membre comprend les informations suivantes :

- « *l'objectif budgétaire à moyen terme ainsi que la trajectoire d'ajustement qui doit conduire à la réalisation de cet objectif concernant l'excédent / le déficit des administrations publiques et l'évolution prévue du ratio d'endettement public ;*

- « *les principales hypothèses concernant l'évolution prévisible de l'économie et les variables économiques importantes qui sont susceptibles d'influer sur la réalisation du programme de stabilité, telles que les dépenses publiques d'investissement, la croissance du produit intérieur brut, en termes réels, l'emploi et l'inflation ;*

- « *une évaluation détaillée et quantitative des mesures budgétaires et des autres mesures de politique économique qui sont mises en œuvre et / ou envisagées pour réaliser les objectifs du programme, comprenant une analyse coûts/bénéfices détaillée des réformes structurelles majeures qui entraînent des économies directes de coûts à long terme, y compris en renforçant la croissance potentielle ;*

- « *une analyse de l'incidence que tout changement des principales hypothèses économiques aurait sur la situation budgétaire et la dette ;*

- « *le cas échéant, les raisons d'un écart par rapport à la trajectoire requise en vue de la réalisation de l'objectif budgétaire à moyen terme* ».

- un **objectif de moyen terme** pour le solde des finances publiques⁵ ; le dernier programme déposé par la France donne pour objectif l'équilibre structurel des finances publiques à horizon 2010 ;
- la **trajectoire détaillée** par année permettant d'atteindre cet objectif. Chaque État membre en cours d'ajustement doit améliorer chaque année son solde structurel, la référence d'amélioration étant fixée à 0,5% du PIB tant que l'objectif de moyen terme n'est pas atteint ; dans le dernier programme déposé par la France l'amélioration annuelle du solde structurel est de plus de 0,7% en moyenne sur 2008-2010 (contre 0,3% entre 2006 et 2007) ;
- les **principales hypothèses et variables économiques** ; le dernier programme déposé retient ainsi un taux de croissance économique moyen compris entre 2,25% (scénario bas) et 3% (scénario haut) sur la période et une inflation de 1,75% ;
- une **description des mesures** budgétaires et de politique économique décidées et/ou envisagées pour réaliser les objectifs du programme ;

⁴ Le programme déposé fin 2006, appelé « programme de stabilité 2008-2010 », porte ainsi sur les années 2007 à 2010.

⁵ La réforme du pacte de stabilité en 2005 a conduit à retenir la fixation par chaque État membre d'un objectif de moyen terme de solde compris entre -1% et l'excédent budgétaire, pour remédier au caractère trop uniforme de l'objectif précédent (position proche de l'équilibre ou en excédent), qui ne tenait pas compte de la situation initiale des États membres et de leurs perspectives futures notamment quant à l'impact du vieillissement.

- une **analyse de la sensibilité** de la trajectoire aux principales hypothèses (plus forte croissance de la demande mondiale adressée à la France, baisse des prix du pétrole, appréciation du taux de change, baisse des taux d'intérêt).

Les éléments présentés sont exprimés en fonction des règles de comptabilité nationale. Il détaille pour chaque année le niveau de solde par sous-secteur, ainsi que l'évolution des dépenses sur la période. Pour la France, le secteur des administrations publiques (APU) distingue quatre sous-secteurs principaux :

- État central (ETAT), dont les opérations sont retracées dans le budget général, les comptes spéciaux du Trésor, les budgets annexes et les opérations réelles du Trésor ;
- organismes divers d'administration centrale (ODAC), organismes auxquels l'État a confié une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national (il en existe environ 800 ; ce périmètre correspond pour l'essentiel à celui des opérateurs de l'État au sens de la LOLF, mais les deux ne correspondent pas parfaitement⁶) ;
- administrations publiques locales (APUL) ;
- administrations de sécurité sociale (ASSO).

Tableau 1 : Poids respectifs des différentes administrations publiques en 2005

Administration	Dépenses (% PIB)	Recettes (% PIB)	Solde (% PIB)
ETAT	22,7 %	19,7 %	-3,0 %
ODAC	3,5 %	4,0 %	0,4 %
APUL	11,0 %	10,9 %	-0,1 %
ASSO	24,7 %	24,4 %	-0,2 %
Ensemble APU ⁷	53,9 %	50,9 %	-2,9 %

Source : INSEE, comptabilité nationale.

Le programme de stabilité élaboré par la France donne une trajectoire détaillée des finances publiques et précise en particulier des objectifs pour les finances de l'État.

Tableau 2 : Trajectoire des finances publiques
dans le programme de stabilité 2008-2010 (scénario bas)

Administration	% PIB	2006	2007	2008	2009	2010
ETAT	Recettes	18,3 %	17,9 %	17,8 %	17,8 %	17,8 %
	Dépenses	20,8 %	20,3 %	19,8 %	19,2 %	18,7 %
	Solde	-2,5 %	-2,4 %	-2,0 %	-1,5 %	-0,9 %
ODAC	Recettes	3,7 %	3,5 %	3,5 %	3,6 %	3,5 %
	Dépenses	3,5 %	3,3 %	3,3 %	3,3 %	3,2 %
	Solde	0,3 %	0,1 %	0,2 %	0,3 %	0,3 %
APUL	Recettes	11,0 %	11,0 %	11,1 %	11,1 %	11,0 %
	Dépenses	11,1 %	11,2 %	11,2 %	11,2 %	11,1 %
	Solde	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %	-0,1 %
ASSO	Recettes	23,9 %	24,0 %	23,9 %	23,9 %	23,9 %
	Dépenses	24,4 %	24,1 %	23,8 %	23,6 %	23,3 %
	Solde	-0,4 %	-0,1 %	0,1 %	0,4 %	0,6 %
APU	Recettes	50,6 %	50,4 %	50,2 %	50,3 %	50,3 %
	Dépenses	53,3 %	52,9 %	52,0 %	51,1 %	50,4 %
	Solde	-2,7 %	-2,5 %	-1,8 %	-0,9 %	0,0 %
	Endettement	64,6 %	63,6 %	62,6 %	60,7 %	58,0 %

Source : Programme de stabilité 2008-2010 (soldes), DGTPE⁸ (décomposition par sous-secteur en dépenses et recettes).

⁶ Cf. ci-dessous II.C.1.

⁷ Du fait de transferts entre administrations, les recettes et dépenses APU ne sont pas la somme des recettes et dépenses de chaque administration.

⁸ DGTPE : Direction générale du trésor et de la politique économique.

Le détail présenté ci-dessus est issu des documents préparatoires au programme de stabilité. Le programme de stabilité lui-même précise seulement les trajectoires de soldes, ainsi que la progression des dépenses par sous-secteur administratif. Le programme déposé fin 2006 prévoit donc une baisse des dépenses de l'État exprimées en part de PIB de plus de deux points en quatre ans, une stabilisation du poids de la dépense des APUL dans le PIB (alors que celle-ci croît aujourd'hui nettement plus vite que le PIB nominal) et une réduction de la part des ASSO de plus d'un point de PIB (alors que cette dépense croît aujourd'hui au moins aussi vite que le PIB). Le poids des recettes de l'État dans le PIB est en revanche stabilisé à compter de 2007 (année d'entrée en vigueur des allègements décidés en LFI 2006 en matière d'IR).

2. La LOLF a rendu obligatoire en annexe au PLF la présentation de la programmation pluriannuelle, sans que celle-ci fasse l'objet d'un vote

En application de l'article 50 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, le rapport économique, social et financier, annexe obligatoire au projet de loi de finances, « *présente et explicite les perspectives d'évolution, pour au moins les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de finances, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques détaillées par sous-secteurs et exprimées selon les conventions de la comptabilité nationale, au regard des engagements européens de la France, ainsi que, le cas échéant, des recommandations adressées à elle sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne.* »

Il convient de relever l'écart de vocabulaire entre l'objet du programme de stabilité, tel que décrit par le droit communautaire, et celui de l'article 50 de la LOLF : le programme de stabilité doit présenter l'*objectif* de solde public ainsi que la *trajectoire d'ajustement* pour y parvenir, alors que la programmation pluriannuelle prévue par la LOLF porte sur les *perspectives d'évolution* des recettes, des dépenses et du solde. On pourrait considérer, à l'extrême, qu'il s'agit d'un côté de présenter une stratégie budgétaire, de l'autre, des prévisions. Le règlement communautaire demande d'ailleurs de présenter les mesures mises en œuvre ou envisagées pour réaliser les objectifs du programme, ce qui montre bien que les objectifs présentés dans le programme de stabilité ne se confondent pas avec la trajectoire d'évolution spontanée des finances publiques.

L'examen des textes préparatoires à la LOLF montre que l'intention du législateur organique était bien de présenter les perspectives d'évolution des recettes et des dépenses des administrations publiques, telles qu'elles doivent être transmises ultérieurement aux autorités communautaires, c'est-à-dire les objectifs.

En pratique cependant, ni la présentation en PLF des perspectives d'évolution pluriannuelle ni le programme de stabilité n'ont jamais fait apparaître la trajectoire spontanée des finances publiques, séparément des objectifs assignés, contrairement à la pratique d'autres États membres (Italie notamment).

Le projet de loi de finances (PLF) 2007 présentait ainsi les perspectives et la trajectoire des finances publiques qui furent ensuite détaillées dans le programme de stabilité 2008-2010, le programme étant notamment plus précis sur l'évolution des dépenses par sous-secteur. Cette cohérence entre programmation pluriannuelle annexée au PLF et programme de stabilité déposé par la suite a toujours été la règle, sauf pour le PLF 2006 : le programme de stabilité 2007-2009 déposé début 2006 proposait une trajectoire plus ambitieuse que la programmation pluriannuelle annexée au PLF 2006, le Gouvernement ayant fait le choix d'un redressement plus rapide des finances publiques suite à la remise du rapport sur la dette⁹ le 14 décembre 2005.

⁹ « *Rompre avec la facilité des finances publiques. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale* », rapport de la commission présidée par M. Michel Pébereau.

Tableau 3 : Comparaison de la programmation pluriannuelle annexée au PLF 2006 et du programme de stabilité 2007-2009 (scénario bas)

	% PIB	2005	2006	2007	2008	2009
Programmation pluriannuelle PLF 2006	Déficit public	-3,0 %	-2,9 %	-2,7 %	-2,1 %	-1,4 %
	Dettes publiques	65,8 %	66,0 %	66,1 %	65,7 %	64,6 %
Programme de stabilité 2007-2009	Déficit public	-3,0 %	-2,9 %	-2,6 %	-1,9 %	-1,0 %
	Dettes publiques	65,8 %	66,0 %	65,6 %	64,6 %	62,8 %
Ecart	Déficit public			+0,1%	+0,2%	+0,4%
	Dettes publiques			+0,5%	+1,1%	+1,8%

Source : PLF 2006, programme de stabilité 2007-2009.

Le programme de stabilité 2007-2009 prend en compte les dernières prévisions sur les recettes 2006 (cf. *infra* l'état des prévisions) et fait ainsi apparaître une trajectoire plus ambitieuse du solde et donc de la dette à compter de 2006. Il s'insère ainsi dans une succession de trajectoires pluriannuelles, qui se distinguent les unes des autres par des hypothèses macroéconomiques actualisées ou la prise en compte des dernières décisions politiques.

Tableau 4 : Documents successifs depuis mi-2005

Document	Date	Solde toutes APU en 2009
Programmation pluriannuelle 2006-2009	Septembre 2005 (PLF 2006)	-1,4 %
Programme de stabilité 2007-2009	Janvier 2006	-1,0 %
Engagement national de désendettement (horizon 2010)	Juin 2006 (DOB ¹⁰ 2006)	-1,0 %
Programmation pluriannuelle 2007-2010	Septembre 2006 (PLF 2007)	-0,9 %
Programme de stabilité 2008-2010	Décembre 2006	-0,9 %

Source : Mission.

En complément de ces trajectoires pluriannuelles, le ministère des finances publie en mars de l'année N les perspectives économiques pour les années N, N+1 et N+2. Ainsi en mars 2007 ont été publiées les perspectives 2007-2008-2009. La trajectoire présentée pour les finances publiques y est différente de celle apparaissant dans le programme de stabilité, du fait de la prise en compte d'éléments plus récents (exécution 2006, débats autour du PLF et LFI votée). Il ne s'agit cependant pas d'une programmation, car les perspectives économiques ne traduisent pas les objectifs politiques que se fixe le Gouvernement. Il ne s'agit pas non plus de la seule évolution spontanée des finances publiques (c'est à dire l'évolution des finances publiques du seul fait des contraintes juridiques et des décisions politiques déjà prises), car ces trajectoires ne sont pas établies à politique constante mais intègrent des décisions politiques à venir (exemple : durcissement de la norme budgétaire pour l'État ou ONDAM¹¹ à 2,2% pour les perspectives économiques publiées en mars 2007).

Les modifications successives de trajectoires ne posent pas de difficulté juridique. **En effet aucun de ces documents ne fait l'objet d'un vote au Parlement.** Du point de vue de la procédure budgétaire, ces documents n'ont donc aucun caractère contraignant. Rien n'impose en conséquence que le PLF N+1 reprenne les objectifs affichés dans la programmation pluriannuelle annexée au PLF N d'une part, ou qu'il ne s'inscrive strictement dans la trajectoire du programme de stabilité N+1-N+3 d'autre part. **En revanche, il subsiste une grande confusion sur la nature des différentes trajectoires successives présentées par le Gouvernement.** Certaines sont assimilables à des objectifs à atteindre, d'autres à des évolutions spontanées des finances publiques.

¹⁰ Débat d'orientation budgétaire.

¹¹ Objectif national des dépenses de l'assurance maladie.

Tableau 5 : Nature des trajectoires de finances publiques et documents correspondants

Nature de la trajectoire	Document
Évolution spontanée des finances publiques à politique constante	Il n'existe pas de document public décrivant l'évolution spontanée des finances publiques à politique constante, i.e. en l'absence de mesures nouvelles en recettes ou en dépenses.
Perspectives d'évolution des finances publiques, tenant compte des mesures projetées	Perspectives économiques jointes au PLF en septembre. Perspectives économiques du mois de mars.
Objectif d'évolution des finances publiques	DOB ¹² . Programmation pluriannuelle jointe au PLF. Programme de stabilité ¹³ .

B. La norme de dépense reste limitée à un horizon annuel et se rattache difficilement à la programmation pluriannuelle

1. La norme de dépenses de l'État tend à devenir une règle budgétaire pluriannuelle, mais elle n'est pas directement reliée au respect de la programmation pluriannuelle

La programmation pluriannuelle des finances publiques n'est pas une contrainte directe pour la construction du projet de loi de finances et l'examen par la Commission et le Conseil de sa déclinaison en programme de stabilité n'est pas suffisamment articulé avec la procédure budgétaire pour pouvoir l'influencer (voir I.B.3). **Toutefois, afin d'intégrer les efforts nécessaires au redressement des finances publiques et la stratégie fondée sur la maîtrise de la dépense présentée dans les programmes de stabilité, les Gouvernements successifs se sont fixé des normes restrictives de progression des dépenses du budget général de l'État d'une année sur l'autre afin de mieux les maîtriser.**

Tableau 6 : Progression des dépenses du Budget Général de l'État au périmètre de l'année précédente

PLF	Progression des dépenses en volume à périmètre constant
PLF 2000 / LFI 1999	+ 0,0 %
PLF 2001 / LFI 2000	+ 0,3 %
PLF 2002 / LFI 2001	+ 0,5 %
PLF 2003 / LFI 2002 ¹⁴	+0,2 % (+ 1,2 % ¹⁵)
PLF 2004 / LFI 2003	+ 0,0 %
PLF 2005 / LFI 2004	+ 0,0 %
PLF 2006 / LFI 2005 ¹⁶	+ 0,0 % (+ 0,5 % ¹⁶)
PLF 2007 / LFI 2006	- 1,0 %

Source : PLF 2007.

Ainsi une norme de progression des dépenses en termes réels est fixée indépendamment du niveau attendu des recettes. À l'exception de 2002 le niveau des dépenses fixé en fonction de cette norme a toujours été respecté en exécution, formellement du moins. Les avantages recherchés sont les suivants :

- cela permet de limiter la progression des dépenses même en phase d'augmentation des recettes, la norme étant fixée de façon indépendante ;

¹² Sous la forme de l'engagement national de désendettement de juin 2006.

¹³ Surtout dans sa version 2008-2010.

¹⁴ La progression des dépenses entre 2002 et 2003 est déterminée à partir de la loi de finances initiale 2002, augmentée des dépenses récurrentes de la loi de finances rectificative pour 2002 du 6 août 2002.

¹⁵ Progression des dépenses entre la LFI 2002 et le PLF 2003.

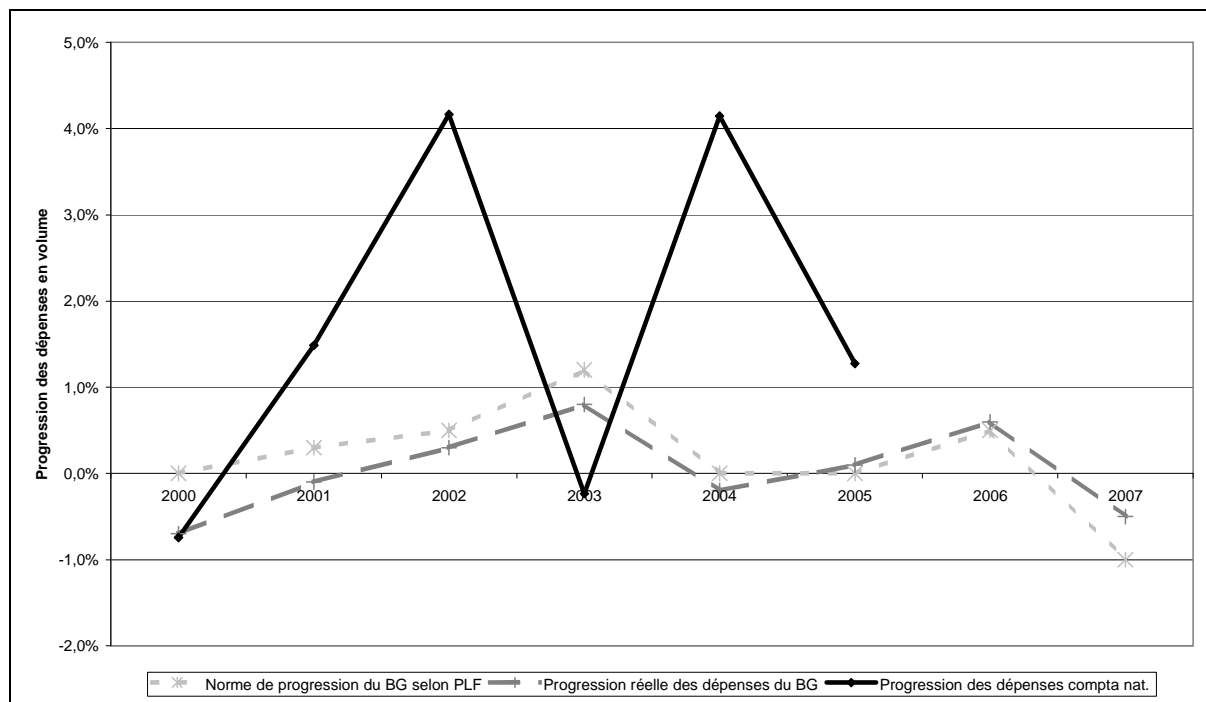
¹⁶ Hors allègements de charges. En toute rigueur la prise en compte en mesure de périmètre de la sortie des allègements de charge du budget général conduit à évaluer la progression des dépenses entre 2005 et 2006 en € constants à +0,5 %. En effet ce poste s'élevait à 17,1 Mds€ dans la LFI 2005. Il était estimé à 18,9 Mds€ en 2006, soit une progression de la dépense à périmètre constant de 1,8 Mds€.

- cela introduit une forte cohérence avec la stratégie de finances publiques affichée dans le programme de stabilité fondée sur la maîtrise de la dépense ;
- la norme constitue un élément clé de la communication gouvernementale, car d'une part son respect est en théorie directement vérifiable chaque année dans l'exécution et d'autre part elle porte sur ce que le Gouvernement est le mieux à même de contrôler (par opposition aux finances locales ou sociales).

Pour autant la focalisation excessive sur la norme a également des effets pervers :

- elle masque d'autres repères essentiels, tels que le solde des administrations publiques, la dette ou la dépense des autres sous-secteurs administratifs, et notamment la dépenses des collectivités locales, pourtant au cœur des programmes de stabilité ;
- elle rend politique la prévision d'inflation, puisque le respect du plafond nominal de dépense en exécution est facilité si le PLF a été construit avec une prévision d'inflation trop élevée¹⁷ (cf. graphique ci-dessous) ;
- elle rend plus sensible les variations de périmètre, ce qu'illustre la décision de débudgétiser les allègements de charges dans le PLF 2006¹⁶ ;
- elle incite à des arbitrages non rationnels, entre dépense budgétaire et dépense fiscale ou entre dépense de l'État ou dépense d'autres administrations publiques.

Graphique 7 : Norme de dépense retenue à partir de l'hypothèse d'inflation du PLF et progression des dépenses en volume estimée à partir de l'inflation réalisée (prévue pour 2007)



Source : DGTPE, PLF.

Ce graphique compare la progression des dépenses du budget général en volume telle qu'elle est présentée dans le PLF avec la progression des dépenses du budget général en volume calculée à partir de l'inflation effectivement constatée. La progression en volume des dépenses exprimées en comptabilité nationale est également représentée.

¹⁷ Si la norme choisie pour N+1 est +0% en volume pour un niveau de dépenses de 100 en N et la prévision d'inflation fixée à +2%, le plafond de dépense en N+1 est fixé à 102. Si l'inflation réelle est de +1% en N+1, le plafond nominal de dépense est respecté même si les dépenses progressent de 1% en volume et transgressent ainsi la norme de progression.

Le pic de 2002 en comptabilité nationale s'explique notamment par l'augmentation des dépenses décidée en LFR en 2002 et le pic de 2004 par la budgétisation du FOREC.

La progression des dépenses du budget général de + 1,2 % entre la LFI 2002 et le PLF 2003 est déterminée ici à partir de la loi de finances initiale 2002. La norme de progression 2003/2002 du Tableau 6 (+0,2 %) est, elle, calculée à partir de la loi de finances initiale 2002 augmentée des dépenses dites récurrentes de la loi de finances rectificative pour 2002 du 6 août 2002.

Entre 2003 et 2004 la budgétisation du FOREC identifiée en comptabilité nationale n'impacte pas la norme de progression des dépenses du budget général car elle est comptabilisée comme mesure de périmètre en vertu de la charte de budgétisation.

La progression des dépenses du budget général entre 2005 et 2006 prend en compte l'effet réel de la sortie du budget de l'État des allègements généraux de charges (+0,5% et non +0% en euros constants).

Pour 2007, l'inflation prise en compte est la prévision du mois de mars (+0,3%).

Il est enfin en pratique assez difficile, notamment pour le Parlement, de s'assurer que le respect des normes de dépenses portant sur le budget général permet effectivement de suivre la trajectoire indiquée dans la programmation pluriannuelle.

2. Alors que la programmation pluriannuelle est faite selon les règles de comptabilité nationale, la loi de finances est en comptabilité de caisse, ce qui ne facilite pas l'ancrage de la procédure annuelle dans la programmation pluriannuelle

D'une part la trajectoire indiquée pour l'État ne se limite pas au budget général, mais inclut les budgets annexes et comptes spéciaux, qui, pris dans leur ensemble, restent cependant en équilibre ou en excédent. D'autre part la lisibilité des données chiffrées est brouillée par différences entre comptabilité budgétaire et comptabilité nationale¹⁸.

Les dépenses en comptabilité nationale se distinguent des dépenses en comptabilité budgétaire essentiellement par :

- une partie des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités locales qui sont traités en dépenses en comptabilité nationale¹⁹ ;
- la dépense en comptabilité nationale des Comptes Spéciaux du Trésor (CST, dont CAS Privatisation et CAS pensions) ;
- un certain nombre de retraitements pour le passage entre la comptabilité de caisse (dépense budgétaire) et le droit constaté (dépense en comptabilité nationale), dont le traitement des dépenses militaires ou les intérêts courus non échus (ICNE).

Ainsi les dépenses de l'État en comptabilité nationale sont constituées à 70% de dépenses du budget général (hors remboursements et dégrèvements) et à 30% d'autres dépenses²⁰, dont une partie cependant sur des comptes spéciaux structurellement équilibrés.

De la même façon, les retraitements permettant de passer du solde budgétaire de l'État au déficit au sens de Maastricht sont détaillés dans le rapport économique social et financier. Les principaux d'entre eux sont :

- le passage en droits constatés, ce qui revient à ramener à l'exercice concerné l'enregistrement de certaines dépenses ou recettes ;

¹⁸ La comptabilité nationale diffère légèrement de la comptabilité maastrichtienne par la prise en compte des intérêts sur produits dérivés. Cette différence n'a aucun impact significatif sur la trajectoire.

¹⁹ 44,5 Mds€ sur 49,4 Mds€ de prélèvements sur recettes au bénéfice des collectivités locales en 2007 sont des dépenses au sens de la comptabilité nationale. Le principal de ces prélèvements est la dotation globale de fonctionnement au profit des collectivités locales (39,2 Mds€ en 2007).

²⁰ Source : DGTPE – pavé technique du programme de stabilité 2008-2010 – chiffres 2007.

- le retraitement de certaines opérations budgétaires en opérations financières ou de patrimoine (notamment, les recettes de privatisations relatives à des sociétés non financières sont traitées en opérations financières²¹, de même que les prêts et avances consentis par l'État, les annulations de dettes ou la participation de la France à certains organismes internationaux) ;
- la prise en compte de certaines opérations non budgétaires (notamment remises de dettes aux États étrangers).

Tableau 8 : Passage du solde budgétaire de l'État au déficit au sens de Maastricht

En Mds€	2002	2003	2004	2005
Solde d'exécution budgétaire	- 49,27	- 56,95	- 43,88	- 43,47
<i>Correction droits constatés</i>	0,37	1,32	- 1,79	- 1,41
<i>Opérations budgétaires traitées en opérations financières</i>	- 6,94	- 2,73	- 7,72	- 6,39
<i>Opérations non budgétaires réintégrées</i>	- 0,70	- 3,84	0,47	- 0,56
<i>Corrections INSEE (dont crédit-bail)</i>	0,08	0,01	0,07	0,03
Capacité de financement de l'État (comptabilité nationale)	- 56,46	- 62,20	- 52,84	- 51,80
<i>Retraitement intérêts sur produits dérivés</i>	0,21	0,25	0,42	0,51
Déficit de l'État au sens de Maastricht	- 56,25	- 61,95	- 52,43	- 51,29
<i>Ecart avec le solde budgétaire</i>	- 6,98	- 5,00	- 8,55	- 7,82

Source : INSEE.

Ces retraitements ne sont pas négligeables. Ils comptent pour 0,5% du PIB environ dans le solde État en comptabilité nationale.

Ce point est d'ailleurs soulevé par MM. Lambert et Migaud dans le rapport au Gouvernement d'octobre 2006 sur la mise en œuvre de la LOLF²² : « *Le programme de stabilité transmis chaque année à la Commission européenne et la programmation pluriannuelle des finances publiques jointe au projet de loi de finances sont déconnectés de la préparation et de l'exécution des lois de finances car présentés selon les normes de la comptabilité nationale et exprimés en pourcentage de PIB* ». À ce sujet le rapport préconise que « *le cadrage pluriannuel annexé au PLF soit présenté non seulement « selon des conventions de la comptabilité nationale », comme le prévoit l'article 50 de la LOLF, mais également en comptabilité budgétaire et en euros courants, de manière à permettre un « chaînage » avec les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale ainsi que les comtes des collectivités territoriales et des ODAC et de donner un cap véritablement transparent pour le pilotage des finances publiques* ».

3. La surveillance multilatérale exercée par les États membres n'intervient pas de façon synchronisée avec la procédure budgétaire nationale

Les programmes de stabilité N+1-N+3 doivent être soumis à la Commission avant le 1^{er} décembre de l'année N-1 pour la majorité des États membres (dont la France). Les évaluations de la Commission et les avis du Conseil prévus par le traité instituant la Communauté européenne dans le cadre de la surveillance multilatérale sont rendus en mars de l'année N. Ce document arrive donc de façon trop tardive pour influencer le débat budgétaire portant sur l'année N. Il arrive également trop tôt pour préparer les budgets de l'année N+1. En effet les prévisions macroéconomiques fondant l'avis du Conseil ECOFIN sont obsolètes au moment de la construction du PLF N+1 et des débats parlementaires, qui ont lieu à l'automne.

²¹ Ainsi sur le CAS « Participations financières de l'État », les recettes de privatisation ne sont pas des recettes en comptabilité nationale. La nationalisation d'une entreprise n'est pas non plus une dépense. En revanche la recapitalisation d'une entreprise en difficulté est une dépense, de même que le transfert d'une partie de la recette de privatisation à un ODAC. Cette dernière opération est cependant neutre du point de vue toutes APU.

²² « À l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme », Alain Lambert et Didier Migaud, octobre 2006.

Tableau 9 : Calendrier budgétaire national et calendrier européen

	Janvier N	Mars N	Juin N	Été N	Automne N	Décembre N
Budget N	Exécution	Exécution	Exécution	Exécution	Débat loi de finance rectificative	Exécution
Budget N+1	Lettre de cadrage		DOB et lettres plafonds	Construction PLF	Débat sur le PLF et les documents annexés	
Budget N+2-N+4				Construction programmation pluriannuelle		Dépôt programme de stabilité N+2-N+4
Procédure européenne		Avis sur programme N+1-N+3	<i>Mid-term budgetary review (informelle)</i>			

Source : Mission.

En conséquence, les observations faites lors des discussions européennes sont peu prises en compte dans la procédure nationale. Pourtant un poids plus important de l'avis des partenaires européens dans la construction budgétaire permettrait, d'une part, une meilleure coordination des politiques budgétaires entre États membres et, d'autre part, encouragerait une meilleure discipline budgétaire au sein de chaque pays.

C'est pourquoi l'idée de renforcer l'influence de l'avis du Conseil ECOFIN grâce à une meilleure synchronisation des calendriers budgétaires et européens a plusieurs fois été avancée par la France. Il s'agirait de soumettre le programme de stabilité N+1-N+3 à la Commission fin avril de l'année N, voire mi-mai. Cette solution, malgré l'appui de la Commission, n'a cependant pas été retenue à ce stade. Elle implique en effet des changements législatifs majeurs dans plusieurs pays, dont l'Allemagne.

La solution envisagée pour accroître le poids de la surveillance multilatérale, et donc renforcer le rôle du programme de stabilité dans la procédure budgétaire nationale, consiste à donner plus de contenu à la revue budgétaire de mi-parcours par l'Eurogroupe qui a lieu à l'été (*mid-term budgetary review - MTBR*). Les États membres soumettront une contribution nationale selon l'avancement de leurs procédures budgétaires respectives. Pour la France, il pourrait s'agir des documents présentés lors du DOB. En retour, l'Eurogroupe rédigera d'une part un document public transversal et d'autre part une lettre confidentielle à chaque État membre.

Ces évolutions sont de nature à permettre une meilleure prise en compte des objectifs européens mais ne suffisent pour faire de la programmation pluriannuelle un élément de cadrage du budget, qui reste un exercice national.

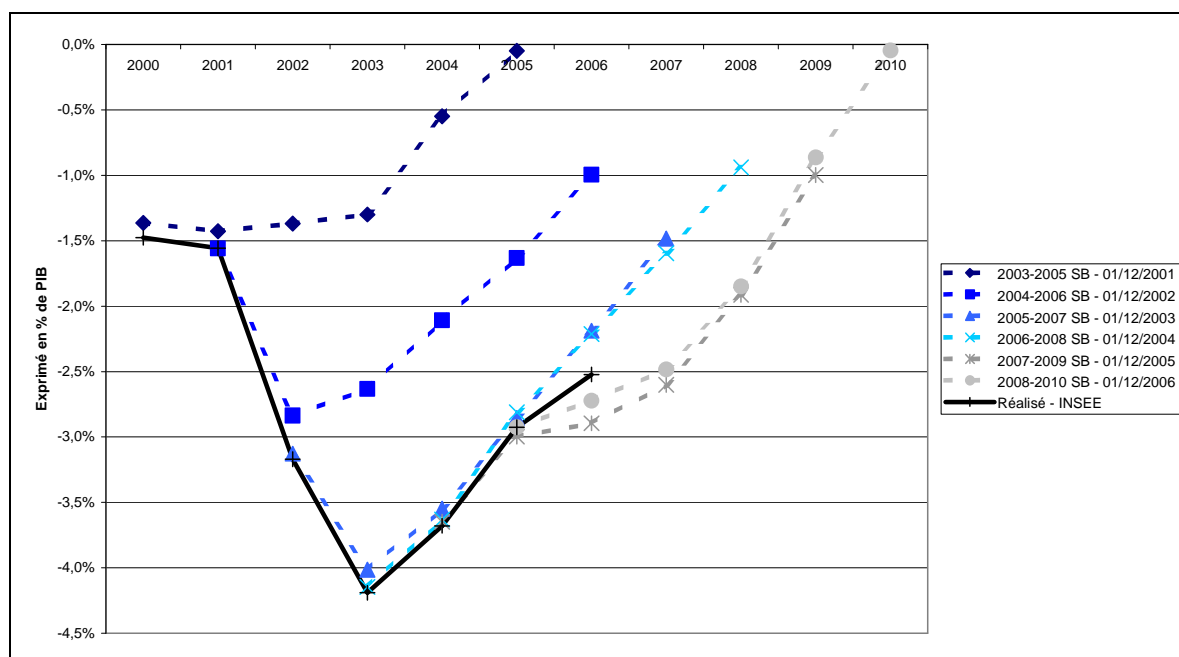
II. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES N'EST GLOBALEMENT PAS RESPECTÉE

A. Les programmes de stabilité déposés n'ont pas été respectés par le passé

1. La consolidation des finances publiques est décalée d'année en année

Depuis 2001, les trajectoires des finances publiques affichées dans les programmes de stabilité successifs prévoient toutes un rétablissement quasi-immédiat et pérenne des finances publiques. Ces trajectoires sont de plus marquées par une accentuation des efforts en fin de période. La trajectoire réelle a cependant une toute autre allure.

Graphique 10 : Solde des administrations publiques et trajectoires affichées dans les programmes de stabilité successifs depuis 2001



Source : DGTPE, Mission.

Au fil des années l'actualisation des trajectoires présentées dans les programmes de stabilité en décembre consiste plus ou moins à décaler d'un an supplémentaire les engagements de consolidation des finances publiques. On observe cependant une amélioration du respect des trajectoires en fin de période (cf. *infra*), qu'il convient toutefois de relativiser. L'objectif de solde 2005, fixé dans le programme de stabilité 2005-2007 déposé fin 2003, a été atteint grâce au versement de la soulte des industries électriques et gazières, qui a en effet amélioré le solde de 0,5% du PIB.

2. Le non-respect des cibles nominales de dépenses est le principal facteur d'écart entre les trajectoires réalisées et les trajectoires prévues, devant les mauvaises surprises sur la croissance

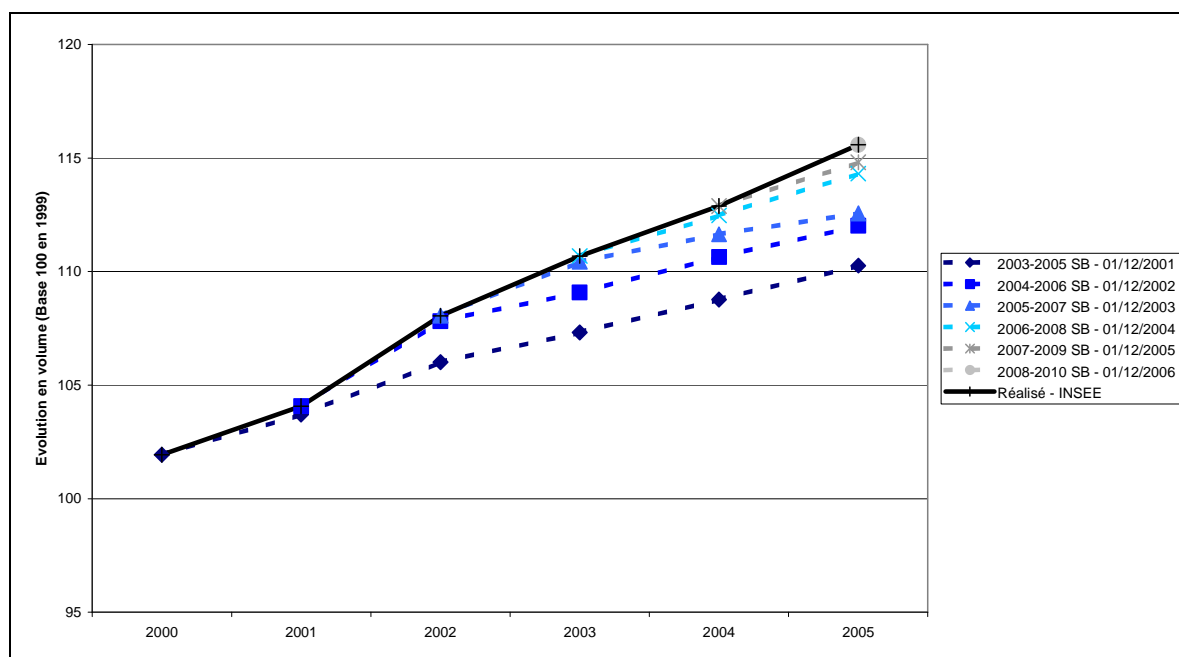
La DGTPE a étudié les écarts constatés aux programmes de stabilité pour en analyser les facteurs²³. La conclusion que la DGTPE tire de cette étude est la suivante :

- le principal facteur d'écart entre les trajectoires réalisées et les trajectoires prévues provient du non respect des cibles nominales de dépenses ;
- le fait que les perspectives de croissance soient surestimées dans les programmes (à l'exception de l'année 2004 dans le programme 2003) contribue à la déviation de la trajectoire, mais de façon nettement plus limitée que les dérapages sur la dépense.

La dérive de la dépense publique par rapport aux trajectoires des programmes de stabilité est illustrée par le graphique ci-dessous.

²³ Ce travail a été transmis à la mission par courrier électronique le 6 avril 2007. Il porte sur les programmes de stabilité 2003-2005, 2004-2006 et 2005-2007 et sur les années 2002 à 2006.

Graphique 11 : Évolution en volume de la dépense publique en comptabilité nationale entre 2000 et 2005



Source : DGTPE, Mission.

Les dérives observées ont en outre été atténuées par :

- l'évolution du taux de prélèvements obligatoires, qui n'a pas suivi la trajectoire prévue dans les programmes de stabilité, bénéficiant notamment de fortes élasticités en 2005 et 2006 ;
- l'impact en 2005 du versement de la soulte des industries électriques et gazières (IEG) qui a réduit de 0,5% du PIB le déficit des administrations publiques de l'année.

Ces résultats sont confirmés par ailleurs par le travail des économistes Laurent Moulin et Peter Wierds²⁴, qui mettent en évidence le fait que les difficultés à maîtriser la dépense en termes nominaux et, dans une moindre mesure, les moindres recettes liées à une croissance inférieure aux scénarios des programmes de stabilité expliquent les dérapages constatés chez la plupart des États membres concernés.

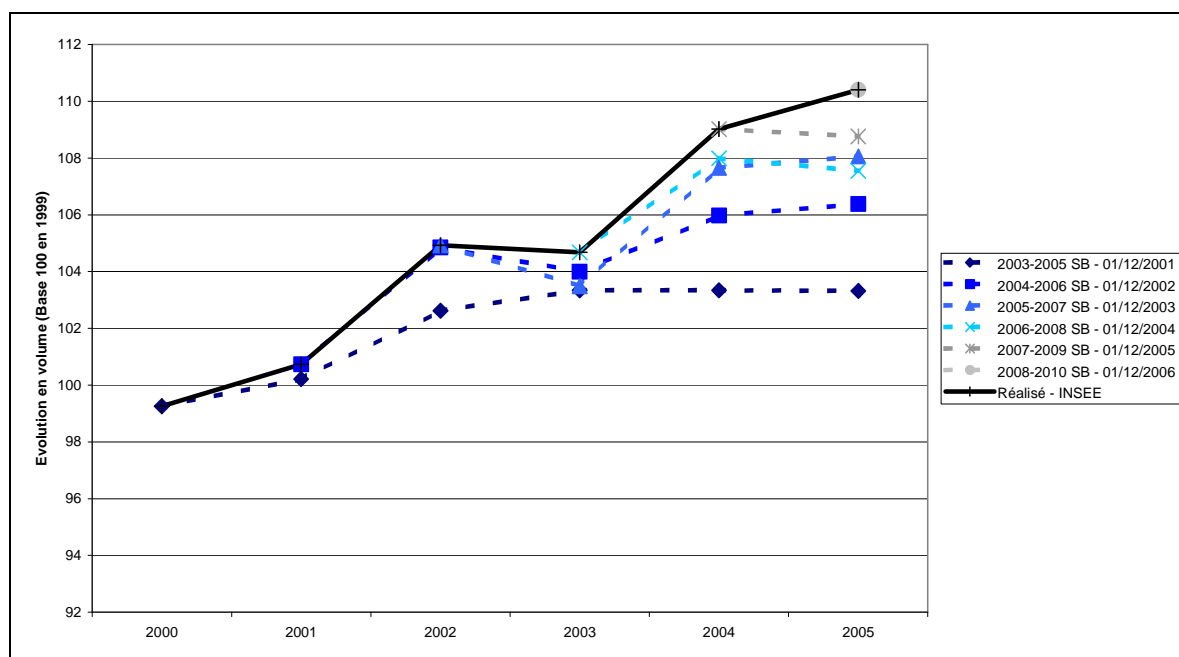
B. Malgré la norme de progression des dépenses du budget général, les finances de l'État ont contribué à la dérive observée

1. Les dépenses de l'État sont restées dynamiques malgré la contrainte croissante de la norme de progression portant sur le budget général

Si au fil des années la contrainte sur le budget de l'État portée par la norme de progression des dépenses du budget général s'est durcie pour atteindre le « 0% en volume », voire le « -1% en volume » (voir I.B.1), les dépenses de l'État en comptabilité nationale ont nettement progressé en volume entre 2000 et 2005.

²⁴ « How credible are multiannual budgetary plans in the EU ? » par Laurent Moulin et Peter Wierds, présenté à l'occasion du colloque *Banca d'Italia Workshop* sur les finances publiques, 30 mars et 1^{er} avril 2006.

Graphique 12 : Évolution en volume des dépenses de l'État en comptabilité nationale entre 2000 et 2005



Source : DGTPE, Mission.

Cette augmentation n'est pas due au seul élargissement du périmètre du budget général de l'État au sens de la charte de budgétisation, qui explique notamment le ressaut de 2004 (intégration au budget général de la compensation des allègements généraux de charges sociales patronales). Ainsi entre 2000 et 2005 la dépense de l'État a augmenté de 67,7 Mds€ en termes nominaux, alors que le périmètre de ces dépenses n'a progressé que de 7,8 Mds€²⁵.

Les dépenses du budget général ne comptent que pour 70% des dépenses en comptabilité nationale. Les comptes spéciaux du Trésor sont structurellement à l'équilibre. Leurs dépenses ont donc la dynamique de leurs recettes, qui elles-mêmes progressent comme la croissance. Les dépenses hors budget général progressent donc plus vite que les dépenses strictement budgétaires.

D'autres facteurs peuvent par ailleurs expliquer l'augmentation des dépenses malgré la rigueur de la norme de dépense.

2. L'efficacité de la norme de dépense en termes réels reste soumise à la qualité des prévisions d'inflation au moment du PLF

L'inflation joue un rôle clé pour normer la progression des dépenses. Au moment de la construction du PLF N+1, l'inflation choisie pour les dépenses de l'État est la progression de l'indice des prix à la consommation hors tabac prévu pour l'année N+1. Cela se justifie par le fait qu'une grande partie des dépenses progresse avec l'inflation (notamment les dépenses courantes et certains transferts). *A posteriori* cependant le taux d'inflation effectif peut être différent de la prévision qui a servi à construire le PLF.

Tableau 13 : Indice des prix à la consommation hors tabac dans le PLF et réalisé

Progression IPC hors tabac	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Prévision au PLF	1,2 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %	1,8 %	1,8 %	1,8 %
Réalisé	1,6 %	1,7 %	1,9 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %	
Prévision							1,3 %

Source : PLF 2001 à 2007, DGTPE, Perspectives économiques 2007-2008.

²⁵ Données de périmètres issues de la note d'information de la Direction du budget datée du 16 avril 2007 (bureau 1BLF).

Alors que depuis 2001, l'inflation avait plutôt tendance à être sous-estimée en loi dans le projet de loi de finances, en 2005 et 2006, l'inflation constatée a été légèrement inférieure à l'inflation ayant servi à construire la norme de dépense. En 2007, l'écart anticipé est relativement important : il pourrait atteindre 0,5 point. Ainsi, en 2007 la dépense du budget général serait réduite de 0,5% en volume au lieu de 1,0% (norme de dépense du PLF 2007), même si le plafond nominal de dépense de la LFI 2007 est respecté.

La prévision d'inflation au moment de la construction du PLF est donc un point clé. Si elle est surestimée, l'effort structurel (*i.e.* l'effort sur les dépenses en volume) nécessaire pour respecter le plafond nominal de dépense fixé en LFI sera moindre qu'annoncé au moment du débat parlementaire.

Les prévisions à moyen-terme pour la zone euro anticipent une inflation de 1,8%, cohérente avec l'objectif affiché de la Banque Centrale Européenne de maintenir l'inflation sous le seuil de 2,0%. Pour la France cependant les dernières prévisions publiées prévoient une inflation nettement inférieure (1,3% en 2007 et 1,4% en 2008 dans les perspectives économiques 2007-2008 publiées au mois de mars 2007). Ces éléments doivent être pris en compte lors de la construction des prochaines normes, pour qu'elles soient efficaces.

3. La dynamique des dépenses de l'État hors norme de progression est restée alimentée par la dynamique des transferts aux APUL

Comme il sera détaillé au III.A.2, les recettes des APUL sont assurées à 37% par des transferts de l'État. En 2007, elles se répartissent de la façon suivante :

Tableau 14 : Transferts de l'État aux APUL

Origine	Montant	Inclus dans la norme de dépense	Dépense en comptabilité nationale
Prélèvement sur recettes	49,4 Mds€	NON	OUI ²⁶
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ²⁷	10,8 Mds€	NON	NON
Budget général	6,6 Mds€	OUI	OUI
Total	66,8 Mds€		

Source : PLF 2007 – Effort financier de l'État en faveur des collectivités locales

Ainsi 60,2 Mds€ de transferts de l'État ne sont pas contraints par la norme de progression des dépenses, alors que les prélèvements sur recettes sont inclus dans les dépenses de l'État au sens de la comptabilité nationale (les remboursements et dégrèvements sont en revanche comptabilisés en moindre recette).

Ces transferts sont de plus particulièrement dynamiques. Ils progressent de 2,5% à structure courante entre 2006 et 2007. Cette évolution s'explique par la reconduction en 2007 du contrat de croissance et de solidarité institué dans la LFI 1999, qui prévoit de faire participer les collectivités locales aux fruits de la croissance. L'enveloppe de concours (45,2 Mds€ sur 66,8 Mds€ en 2007, soit 67,7% de l'effort financier de l'État) est ainsi assurée de progresser de l'inflation augmentée d'un tiers de la croissance (soit 2,925% en tout en 2007). Cette enveloppe inclut notamment la dotation globale de fonctionnement (39,2 Mds€), soit le principal transfert vers les APUL, prélèvement sur recettes non contraint par la norme de progression des dépenses.

Certains transferts sont également très dynamiques, hors enveloppe normée. Il s'agit notamment du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) qui atteint 4,7 Mds€ en 2007, en hausse de 16,9% par rapport à 2006.

²⁶ En toute rigueur, 44,5 Mds€ sur les 49,4 Mds€ de prélèvements sur recettes sont inclus dans les dépenses au sens de la comptabilité nationale. La différence est considérée en comptabilité budgétaire comme en comptabilité nationale comme une moindre recette. Notamment la dotation de compensation de la taxe professionnelle (1,1 Mds€), soit la dotation qui est ajustée pour garantir la progression de l'enveloppe, est considérée comme une moindre recette. En revanche la dotation globale de fonctionnement (39,2 Mds€) est considéré comme une dépense.

²⁷ Cela ne comprend pas tous les crédits du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôt locaux ». Ne sont pas pris en compte les admissions en non valeur et les « autres dégrèvements ».

Les transferts entre l'État et les APUL sont neutres du point de vue de la comptabilité nationale toutes APU. Ils contribuent cependant au financement des dépenses des APUL, elles-mêmes très dynamiques. Dans le rapport sur les dépenses publiques locales²⁸, M. Pierre Richard souligne ainsi l'augmentation rapide des dépenses locales (progression annuelle moyenne de 3,6% en volume contre 2,2% pour le PIB sur la période 1982-2005), y compris lorsqu'on neutralise les transferts de compétence. La dynamique des transferts entre l'État et les APUL a donc pour effet d'alléger la contrainte sur la dépense des collectivités locales.

La question de la maîtrise des dépenses publiques toutes APU passe donc nécessairement par la maîtrise des transferts aux APUL, ce qui rejoint ainsi la question de la dynamique des dépenses de l'État en comptabilité nationale.

4. La relative maîtrise de la dépense de l'État a été permise par transferts de dépenses à d'autres sous-secteurs et par sous-dotation de certains transferts financiers, sans impacter toutefois le niveau global des dépenses toutes APU

a) La dépense de l'État a pu être maîtrisée par sous-dotation de certains transferts

S'il peut être observé que la progression des dépenses de l'État est plus lente que la progression des dépenses toutes APU, il faut néanmoins souligner que la dette entre l'État et les ASSO s'est accrue sur ces dernières années. Ainsi les créances du régime général de la Sécurité Sociale sur l'État ont nettement augmenté : elles sont passées de moins de 4 Mds€ fin 2002 à 6,2 Mds€ fin 2006, soit une augmentation de plus de 50 % en quatre ans. Si l'État avait honoré ces engagements vis-à-vis des ASSO, la progression des dépenses aurait été plus importante encore. La focalisation sur la norme de dépense a conduit l'État à sous-doter certains transferts financiers.

b) La dépense de l'État a pu être maîtrisée par transfert de dépenses vers d'autres APU, cependant pris en compte dans les mesures de périmètre

En outre une partie de la dépense a été transférée à d'autres APU, avec pour conséquence de ralentir l'augmentation des dépenses de l'État. D'une façon générale les transferts de dépenses entre APU n'impactent pas le niveau général de la dépense toutes APU. Ces transferts affaiblissent cependant le pilotage et la maîtrise de la dépense par le Gouvernement, dès lors que ces dépenses ne sont plus au sein du budget général mais sont réparties au sein d'une multitude d'acteurs.

Ces opérations sont normalement tracées en application de la charte de budgétisation, de façon à ne pas faire passer pour des mesures d'économies de simples transferts. Ainsi la création de l'Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France (AFITF) a été suivie du transfert à cette agence du financement des infrastructures. Ce transfert est retracé comme mesure de périmètre pour 285,5 M€ dans le PLF 2005.

c) Certains transferts vers d'autres APU n'ont pas été retracés en mesures de périmètre, au risque d'apparaître comme des économies au niveau des dépenses de l'État

Dans certains cas cependant, ces transferts n'ont pas été correctement retracés, avec pour conséquence une impression de maîtrise de la dépense sur le budget général de l'État, qui ne se vérifie pas sur la dépense toutes APU.

²⁸ « Solidarité et performance, les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales. », rapport au comité des finances publiques, décembre 2006, M. Pierre Richard, Président du conseil d'administration de Dexia.

Ainsi en est-il du transfert des allègements de charges à la sphère sociale en 2006, pour un montant de 18,9 Mds€ en 2006²⁹. Cela a d'ailleurs un impact notable sur le niveau des dépenses de l'État en comptabilité nationale, car celui-ci aurait dû reculer de près de 5% du seul fait de cette mesure de périmètre. Cette mesure n'est cependant pas correctement tracée dans les mouvements de périmètres. La progression de la dépense entre 2005 et 2006 est en effet évaluée en retraçant le périmètre 2005, alors que c'est le périmètre 2006 qui aurait dû être retracé dans le cadre de la charte de budgétisation. Ce choix permet d'afficher le respect de la norme « 0% en volume ».

Tableau 15 : Prise en compte des allègements de charges entre 2005 et 2006

	LFI 2005	PLF 2006 au périmètre 2005	Progression en volume ³⁰
Montant des allègements de charges	17,1 Mds €	18,9 Mds€	
Dépenses du BG selon le PLF 2006	271,3 Mds€	276,3 Mds€	+ 0,0 %
Dépenses du BG selon la charte de budgétisation	288,4 Mds€	295,2 Mds€	+0,5 %

Source : PLF 2006, Mission.

Pour tenir la norme de dépense, cette charge de l'État a été transférée au secteur social. Dans le PLF 2006, cette opération a été retracée en mesure de périmètre « à l'envers » : cette charge a été supprimée rétrospectivement de la LFI 2005 pour évaluer la progression des dépenses entre la LFI 2005 ainsi corrigée et le PLF 2006. En 2006 la dynamique propre à cette dépense n'apparaît donc pas dans les débats portant sur le respect de la norme de dépense, alors qu'elle impacte bien le niveau des dépenses toutes APU.

d) La substitution d'une subvention de l'État par d'autres financements n'est pas toujours tracée dans les mesures de périmètres au risque d'apparaître comme une économie sans impact cependant sur le niveau général des dépenses

De la même façon, la suppression et la réduction d'une subvention, suite à l'affectation d'une recette à un opérateur ou à la dynamique de ses ressources extra-budgétaires, ne sont pas tracées par la charte de budgétisation.

Or dans ce cas, le fait de réduire la subvention ne traduit en rien une moindre dépense publique. Ainsi au PLF 2007 la subvention budgétaire à OSEO-Anvar est de 53,1 M€ contre 117,2 M€ en LFI 2006, mais OSEO-Anvar bénéficie par ailleurs en 2007 de l'affectation de 130 M€ de la contribution sociale sur les bénéfices à l'établissement public OSEO. La réduction de 64,1 M€ de la subvention n'étant pas tracée comme mesure de périmètre, elle apparaît comme une économie et permet de tenir la norme de dépense de l'État, alors qu'en fait la dépense toutes APU a progressé.

e) Les transferts de dépenses compensés par des affectations de recettes comportent un risque de dérive mal maîtrisé

Les transferts sont neutres du point de vue de la dépense toutes APU. Le remplacement d'une subvention par une recette affectée tend cependant à corréliser la dynamique de la dépense avec la dynamique de la recette, alors que cette dernière est structurellement plus dynamique (comme la croissance en première approche), qu'une subvention ou une dépense du budget général (soumise à la norme de dépense).

²⁹ Il s'agit d'une moindre recette pour la sécurité sociale, compensée d'abord en dépense sur le budget général, puis par taxes affectées à la sécurité sociale.

³⁰ Pour une inflation de 1,8 %.

La maîtrise de la dépense toutes APU passe donc par un suivi des dépenses transférées par l'État aux autres APU. Pour ce faire l'État doit notamment se donner les moyens de suivre, voire de maîtriser, les financements qui accompagnent ces transferts en les confrontant à la norme de progression que le Gouvernement impose aux dépenses du budget général.

5. Les décisions prises en matière de recettes ont contribué à la détérioration du solde de l'État

Différentes mesures ont impacté le niveau de recettes perçues par l'État. Elles sont de deux types :

- les mesures fiscales, qu'il s'agisse de baisses d'impôt (modification des règles de calcul impactant tous les contribuables potentiels) ou de dépenses fiscales (dispositifs exonérant un public ciblé de tout ou partie d'un impôt ou d'une taxe) ; les mesures fiscales ont un impact sur le niveau global des recettes toutes APU ;
- les affectations de recettes, c'est à dire le transfert du bénéfice d'une recette du budget général à un compte d'affectation ou à une administration tierce ; les affectations de recettes n'ont en principe aucun impact sur le niveau global des recettes toutes APU.

Comme ces mesures n'impactent pas les dépenses du budget général, elles ne sont pas contraintes par la norme de progression des dépenses.

a) Les mesures fiscales nouvelles ont rogné 40 % des marges apportées par la croissance

L'impact sur les recettes 2007 des mesures fiscales prises durant la mandature 2002-2007 est de 25,7 Mds€, soit 1,5% du PIB, d'après la Direction du budget.

Tableau 16 : Effet sur le niveau des recettes de l'année des mesures fiscales prises durant la mandature 2002-2007

	2002 ³¹	2003	2004	2005	2006	2007
Effet sur les recettes	- 2,3 Mds€	-3,1 Mds€	-5,1 Mds€	-6,3 Mds€	-12,4 Mds€	-25,7 Mds€

Source : Direction du budget.

Ces mesures viennent réduire le niveau des recettes de l'État, ainsi que le niveau des recettes toutes APU. Elles ne sont pas soumises à la norme de progression des dépenses, or elles ont conduit à redistribuer 40% des recettes fiscales supplémentaires apportées par la croissance sur la période, quand seulement 10% de ces recettes ont été consacrées à la réduction du déficit.

Tableau 17 : Utilisation des recettes fiscales supplémentaires apportées par la croissance entre 2003 et 2007

En M€	2003	2004	2005	2006	2007	Total depuis 2003	
Ressources							
Croissance spontanée des recettes fiscales	3 000	18 000	13 000	13 000	12 000	59 000	100 %
Emplois							
Mesures fiscales	856	1 966	1 245	6 083	13 311	23 461	40 %
Hausse des dépenses de l'Etat	5 067	6 649	7 100	7 230	3 847	29 893	50 %
Résorption du déficit (aggravation si négatif)	-2 923	9 385	4 655	-313	-5 158	5 646	10 %

Source : Direction du budget.

La cohérence de la politique de maîtrise des finances publiques est donc difficile à assurer, dès lors que la norme budgétaire n'est contraignante que pour la progression des dépenses.

³¹ Pour 2002, seule est prise en compte dans cette estimation la baisse de 5 % de l'impôt sur le revenu décidée par le nouveau Gouvernement suites aux élections de 2002. Cela ne prend donc pas en compte les autres mesures fiscales décidées en LFI 2002 par le Gouvernement précédent.

b) Les dépenses fiscales sont en nombre croissant et leur dynamique s'avère difficile à anticiper

Les dépenses fiscales forment un ensemble très hétérogène dont le nombre s'accroît à chaque PLF.

La connaissance de l'impact financier de chaque mesure est imparfaite, mais progresse notablement. La proportion de dépenses fiscales chiffrées est ainsi passée de 56% dans le PLF 2005 à 71% dans le PLF 2006. Elle progresse encore dans le PLF 2007 pour atteindre 81%³² des 484 dépenses fiscales recensées.

Cependant, même parmi les mesures pour lesquelles la fiabilité de l'estimation est « bonne » ou « très bonne » (soit pour 175 des 484 dépenses fiscales recensées en 2007), l'anticipation de leur impact est difficile, comme l'illustrent les quelques exemples ci-dessous. Si certains des écarts de prévision d'une année sur l'autre s'expliquent par des modifications législatives impactant la mesure, il convient de noter que l'augmentation régulière de ces dépenses fiscales à un rythme plus rapide n'est absolument pas contrainte par la norme de progression des dépenses.

Tableau 18 : Exemples d'écarts entre prévision au PLF et réalisé

En M€		2003		2004		2005		2006		Fiabilité (PLF 2007)
Numéro	Intitulé	PLF 2003	Constaté	PLF 2004	Constaté	PLF 2005	Constaté	PLF 2006	Constaté (PLF 2007)	
120205 Modifiée en 2003	Exonération IR de l'APA	51	105	100	130	140	190	170	210	Bonne
320119 Modifiée en 2006	Détermination du résultat imposable IS des entreprises de transport maritime à partir du tonnage de leurs navires	-	-	5	65	10	115	115	155	Bonne
400111 Modifiée en 2005	Exonération ISF partielle des parts ou actions de sociétés objets d'un engagement collectif de conservation	-	-	75	20	150	40	25	60	Très bonne

Source : PLF 2007, Direction de la législation fiscale.

L'estimation du coût global des dépenses fiscales est un exercice très difficile. Si des évaluations existent pour maintenant 81% des mesures, l'agrégation est plus subtile, comme rappelé dans le PLF : « *Enfin, les interactions entre les mesures ne peuvent pas être quantifiées : en effet, la suppression d'une dépense fiscale peut encourager une plus large utilisation d'un autre avantage ou, à l'inverse, se traduire par une réduction du coût d'une autre mesure. La somme des coûts des dépenses fiscales est donc dépourvue de signification.* » La Cour des comptes³³ propose l'estimation suivante : entre 2000 et 2006 le nombre de dépenses fiscales est passé de 357 à 455 et leur coût estimé de 49,9 Mds€ à 62,6 Mds€.

Ce constat nécessite cependant d'être relativisé. La part des dépenses chiffrées augmentant d'année en année, la somme des montants de chaque mesure augmente mécaniquement d'un PLF à l'autre. À l'inverse, cette évaluation ne prend pas en compte le fait que certaines dépenses fiscales sont supprimées pour être intégrées à la norme. Ainsi en 2006, la suppression de 66 dépenses fiscales était proposée car elles étaient considérées comme des allègements structurels.

On peut relever que le projet de loi de finances ne donne pas le nombre total de dépenses fiscales recensées, qui évolue en fonction des créations et suppressions de dépenses fiscales, mais aussi en fonction de la classification des mesures.

³² *Source : Direction de la législation fiscale.*

³³ *Rapport public annuel, février 2007.*

c) En affectant des taxes à d'autres APU, l'État réduit sa capacité à maîtriser la dépense

Le Gouvernement a enfin procédé à de nombreuses affectations de taxes, ce qui permet notamment de sécuriser le financement d'opérateurs tiers chargés de missions nouvelles ou transférées du budget général. L'affectation d'une nouvelle taxe peut venir en substitution d'une subvention L'AFITF bénéficiait par exemple d'une subvention jusqu'en 2006. OSEO-ANVAR bénéficie à compter de 2007 d'une partie de la contribution sociale sur les bénéfices et voit sa subvention diminuer, dans des proportions moindres que la nouvelle recette cependant.

Dans le PLF 2007, les nouvelles affectations de taxes s'élèvent à 1,6 Mds€.

Tableau 19 : Taxes nouvellement affectées dans le PLF 2007, hors transferts aux collectivités territoriales

Bénéficiaire	Montant
Sécurité Sociale	480 M€
Conservatoire du littoral	7 M€
Agence nationale des titres sécurisés	45 M€
Agence nationale de la recherche	825 M€
OSEO-ANVAR	130 M€
IRSN	6 M€
Centre national de développement du sport	20 M€
Conseil supérieur de la pêche	23 M€
Budget annexe « contrôle et exploitation aériens »	20 M€
Centre des monuments nationaux	70 M€
TOTAL	1626 M€

Source : PLF 2007 – exposé des motifs.

Le PLF ne donne pas de vision claire et synthétique de l'ensemble des ressources affectées. Le tome 1 du rapport sur l'évaluation des voies et moyens donne une liste exhaustive des « Produit des impôts affectés à des personnes morales autres que l'État » mais sans éléments agrégés. Des synthèses peuvent être trouvées dans les *jaunes* dédiés aux relations de l'État avec les collectivités locales, les opérateurs ou la protection sociale.

L'évaluation même des montants des taxes affectées est perfectible. Les informations sont en partie collectées auprès des ministères de tutelle lors de la préparation des projets annuels de performance (PAP) du PLF, sur une base déclarative, et ne sont pas produites de façon centralisée par l'administration fiscale (direction générale des impôts et direction générale de la comptabilité publique).

Le recours à l'affectation de recettes conduit à réduire le niveau des recettes de l'État sans être pour autant soumis aux contraintes de la norme (voir ci-dessus l'exemple de la réduction de la subvention à OSEO-ANVAR en contrepartie d'une ressource affectée non tracée dans les mesures de périmètre). Les années suivant l'affectation, l'autorisation du Parlement n'est plus demandée, alors que cela aurait été le cas avec une subvention à reconduire d'une année sur l'autre³⁴. Enfin, certaines recettes peuvent être très dynamiques. Leur affectation directement à l'organisme « dépensier » est de nature à favoriser la dépense. Par cette transaction, l'État perd la maîtrise d'une dépense dont il aurait pu garder le contrôle si le financement était assuré sous la forme d'une subvention du budget général. Si la recette s'avère moins dynamique que prévu en revanche, l'État est souvent amené à garantir un niveau de ressources, voire à compléter de nouveau le produit de la taxe par une subvention. C'est par exemple ce qui se passe pour les sociétés de l'audiovisuel public, qui bénéficient de la redevance audiovisuelle, abondée d'une subvention croissante du budget général (inscrite en remboursement et dégrèvement d'impôt d'État).

³⁴ Le monopole de l'affectation de taxes donné à la loi de finances est cependant une nouveauté de la LOLF (article 36).

C. Les ODAC forment un ensemble très varié dont le pilotage global s'avère difficile

1. Les ODAC forment un ensemble hétérogène

Les ODAC – il y en a environ 850 recensés par l'INSEE – se retrouvent dans leur très grande majorité parmi les opérateurs de l'État recensés dans le *jaune* joint au PLF. Quelques exceptions toutefois peuvent être signalées :

- les agences de l'eau sont des opérateurs mais pas des ODAC ;
- les structures de désendettement et de défaillance (CDR par exemple) sont des ODAC mais ne sont pas des opérateurs.

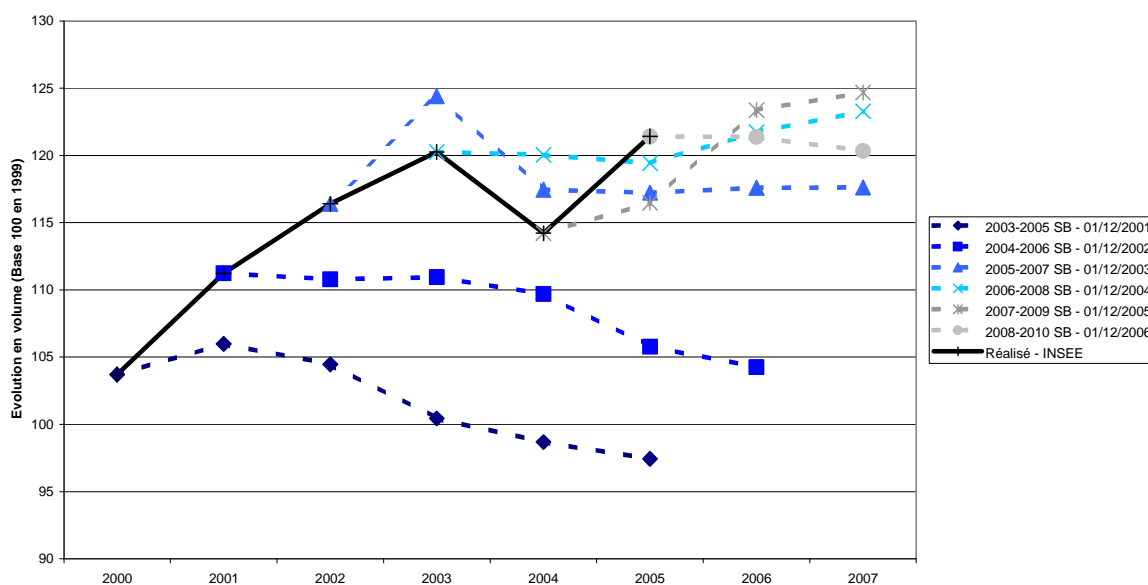
Ils forment un ensemble très hétérogène de par :

- leur régime juridique : associations, établissements publics, sociétés anonymes, fondations, *etc.* ;
- leurs ressources principales : subventions de l'État, recettes affectées, ressources propres, possibilité de recourir à l'emprunt ;
- leur modes de gouvernance ;
- la nature de leurs missions.

2. Il est difficile d'avoir une bonne visibilité sur leurs dépenses, pourtant plus dynamiques que les dépenses toutes APU

Du fait de leur nombre et de leur hétérogénéité, il est assez difficile d'avoir une vision agrégée et précise de leurs dépenses.

Graphique 20 : Évolution en volume des dépenses des ODAC en comptabilité nationale entre 2000 et 2007



Source : DGTPE, Mission.

On constate ainsi un écart systématique de plus de 5 points (base 100 en 1999) en plus ou en moins entre la dépense réalisée en année N et la dépense prévue pour l'année N en automne de l'année N au moment de l'élaboration du programme de stabilité N+2-N+4. Il apparaît en revanche assez clairement que la croissance de la dépense des ODAC en volume a été plus rapide que la croissance de la dépense toutes APU.

3. La maîtrise de la dépense des ODAC passe par le suivi de leurs financements

Le solde des ODAC est excédentaire. Il a varié entre +0,3% et +0,6% entre 2000 et 2005. Cependant leur dépense est très dynamique, notamment parce que certains d'entre eux deviennent les opérateurs de nouvelles politiques publiques transférées depuis le budget général. Il paraît donc légitime de s'intéresser à la maîtrise des dépenses des ODAC. Certaines de ces dépenses étant assurées par d'autres ressources publiques (subventions des collectivités territoriales) ou par des ressources propres (produits tirés de l'activité), il semble cependant plus pertinent de s'intéresser à la dynamique des ressources transférées par l'État que de fixer un objectif de maîtrise des dépenses.

En ce qui concerne les subventions, celles-ci apparaissent au budget général et sont donc contraintes par la norme. En ce qui concerne les taxes affectées, le risque de dérive existe, de par notamment la dynamique de certaines de ces taxes. Ce point est abordé ci-dessus.

Il reste cependant pour certains ODAC la possibilité de recourir à l'emprunt si les ressources provenant de l'État ne permettaient pas de couvrir l'ensemble de leurs dépenses. Cette possibilité est accordée par les lois ou les décrets qui les créent. **Le ministère des finances n'est cependant, à l'heure actuelle, pas en mesure de dire quels sont les ODAC qui sont autorisés à emprunter.**

La situation semble cependant maîtrisée, dans la mesure où les décisions d'emprunt relèvent, dans le cas général, du conseil d'administration, au sein duquel l'État assure la tutelle. La dette maastrichienne totale des ODAC était de 99,3 Mds€ fin 2004 et leur solde est excédentaire.

Tableau 21 : ODAC portant la dette en 2004

ODAC	Endettement
CADES	71,2 Mds€
ERAP	9,6 Mds€
EPFR	5,8 Mds€
ACOFA	5,7 Mds€
CDF	5,3 Mds€
Reste	1,7 Mds€
Ensemble	99,3 Mds€

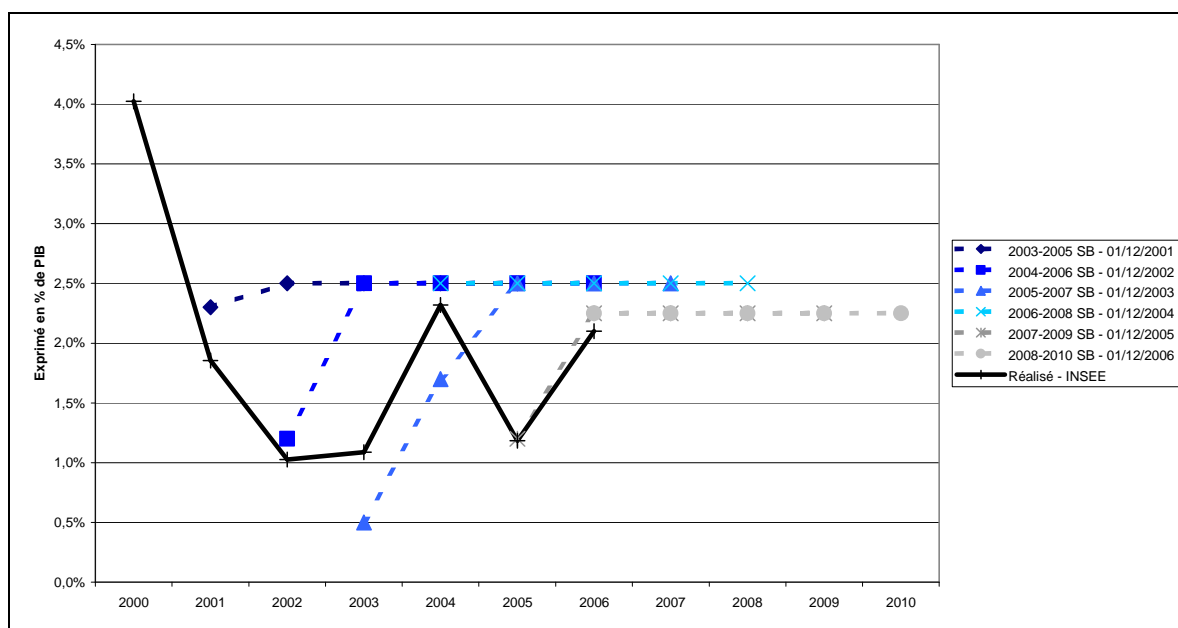
Source : DGTPE.

Afin d'éviter qu'une contrainte forte sur les finances de l'État ne se traduise par des transferts moindres vers les ODAC, puis par une augmentation de l'endettement de ces derniers, il paraît cependant opportun d'**étudier la possibilité de définir des règles encadrant le recours à l'emprunt**, d'autant plus que pour certains d'entre eux il existe des projets avancés d'autonomie vis-à-vis des tutelles étatiques (les universités par exemple). Contraindre les ODAC qui peuvent s'endetter à respecter une règle d'or similaire à celle des collectivités territoriales permettrait par exemple d'homogénéiser les contraintes de gestion auxquels sont soumis ces acteurs très nombreux.

D. Les recettes constatées ont pu être moindres que prévu du fait de scénarios de croissance optimistes

Le deuxième facteur expliquant les dérives de la trajectoire des finances publiques est l'écart entre la croissance observée et la croissance qui avait été choisie comme hypothèse dans les programmes de stabilité.

Graphique 22 : Écarts entre les hypothèses de croissance des programmes de stabilité (scénarios bas) et la croissance constatée



Source : DGTPE, Mission.

Les programmes de stabilité déposés par la France présentent en général deux scénarios (le programme de stabilité 2006-2008 n'en présente qu'un). Le programme de stabilité 2008-2010 distingue ainsi un scénario bas, qualifié de prudent, et un scénario haut plus volontariste. Le scénario bas se base sur un rythme de croissance de 2,25% par an, soit « à peu près la croissance potentielle », elle-même évaluée à 2,2%. Cette hypothèse est effectivement plus prudente que les scénarios bas retenus dans les programmes de stabilité passés, qui retenaient 2,5 % de croissance.

L'écart entre la croissance potentielle et l'hypothèse retenue vient de la position de la France dans son cycle : après une période où la croissance réelle était inférieure à la croissance potentielle, l'hypothèse usuelle et justifiée d'un point de vue macroéconomique est celle d'une fermeture de l'écart de production et donc d'une croissance supérieure à la croissance potentielle.

Le scénario haut est construit à partir d'une croissance de 3%, « tenant compte des effets des réformes engagées par le Gouvernement », supposées stimuler la croissance potentielle.

Depuis 2001, et mis à part en 2004, la croissance observée a été systématiquement inférieure à l'hypothèse retenue pour le scénario bas. Cependant l'étude de Laurent Moulin et Peter Wierts²⁴ montre qu'en ce qui concerne les prévisions à N+1 et N+2, les hypothèses retenues par la France ne diffèrent pas en moyenne de celles de la Commission, malgré le biais de 0,4 point observé par rapport à la réalité. Dans son avis sur le programme de stabilité 2008-2010, la Commission estime d'ailleurs que le scénario bas est en ligne avec ses prévisions.

Par ailleurs, en matière de prévisions, une analyse récente portant sur la période 1987-2003³⁵ montre qu'il y a effectivement un biais optimiste de 0,5 point en moyenne sur le taux de croissance prévu au PLF pour l'année suivante.

Les difficultés que soulève l'élaboration d'une prévision précise de croissance à moyen-terme conduisent la mission à proposer de ne travailler qu'en termes structurels, ce qui revient à choisir un scénario de croissance fondé sur la seule croissance potentielle.

³⁵ « Fiscal rules, inertia and discretionary fiscal policy », Larch et Salto, *European Commission Economic Papers*, N°194.

III. L'ENGAGEMENT NATIONAL DE DÉSENDETTEMENT, ADOPTÉ LORS DU DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE DE 2006, PRÉSENTE UNE TRAJECTOIRE AMBITIEUSE REPRISE DANS LE PROGRAMME DE STABILITÉ 2008 – 2010

A. La réduction de l'endettement et le retour à l'équilibre des finances publiques sont visés avant 2010

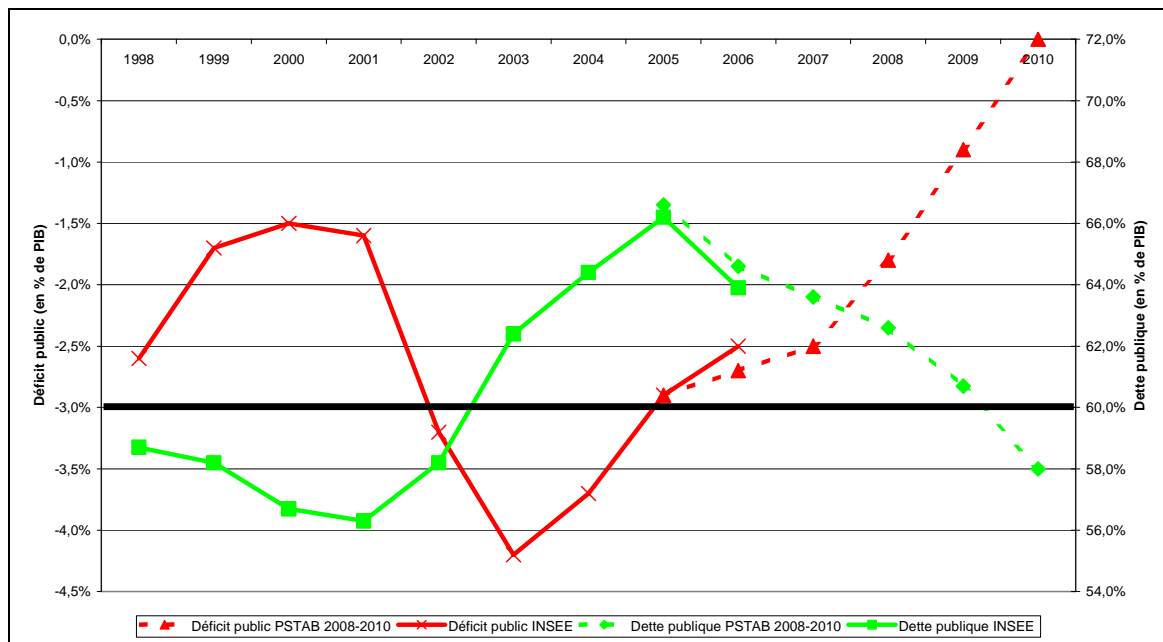
1. La trajectoire ainsi visée tire les enseignements du rapport sur la dette⁹

Le Gouvernement a mis en place la Conférence nationale des finances publiques qui s'est réunie pour la première fois le 11 janvier 2006 et dont l'objectif est de nouer un dialogue élargi entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, les organismes de protection sociale, les partenaires sociaux et les élus locaux. Afin de pérenniser cette démarche, le Gouvernement, conformément aux orientations arrêtées par le Président de la République, a souhaité institutionnaliser par décret (n° 2006-515 du 5 mai 2006) cette Conférence et instituer un Conseil d'Orientation des Finances publiques chargé de préparer les réunions de la Conférence.

En conclusion de cette première Conférence nationale des finances publiques, le Gouvernement s'était engagé à présenter au Parlement lors du débat d'orientation budgétaire (DOB) un engagement national de désendettement conforme au pacte de stabilité et de croissance, c'est à dire permettant de ramener l'endettement sous le seuil de 60% du PIB. Cette annonce suivait la parution du rapport sur la dette rédigé par la commission présidée par M. Michel Pébereau, qui avait souligné le risque à long terme que représentait un endettement non maîtrisé.

La trajectoire que trace l'engagement national vise donc une dette inférieure à 60% du PIB en 2010. Pour ce faire une trajectoire extrêmement ambitieuse, et sans doute peu réaliste, de retour à l'équilibre des comptes publics est affichée.

Graphique 23 : Déficit et dette publics visés par l'engagement national de désendettement



Source : Engagement national de désendettement, DOB 2006 – seul le scénario « prudent » à 2,25% de croissance est affiché.

La stratégie mise en œuvre s'appuie sur trois piliers :

- « le **relèvement de la croissance potentielle** de l'économie française à 3%, grâce aux réformes structurelles engagées (actions en faveur du taux d'emploi, redéploiement des moyens vers les dépenses d'avenir à travers l'ANR, l'AII et l'AFITF, réforme de la taxe professionnelle) ;

- « *la maîtrise des dépenses publiques, par la modernisation des administrations, tout en améliorant le service rendu aux usagers (application de la LOLF, audits de modernisation, ralentissement des dépenses d'assurance maladie suite à la réforme entrée en vigueur en 2005, diminution des prestations chômage à la faveur de son recul) ;*
- « *la gestion active du patrimoine des administrations publiques, par des cessions d'actifs non stratégiques à hauteur de 5 à 10 Mds€ chaque année.* »

Des règles de gouvernance stables doivent permettre de décliner ces trois piliers :

- « *choisir des hypothèses macroéconomiques volontairement prudentes, en terme de croissance économique ou d'élasticité des recettes ;*
- « *parvenir rapidement au solde stabilisant la dette puis améliorer structurellement le solde public ;*
- « *mobiliser tous les acteurs de la dépense publique, à travers notamment la Conférence nationale des finances publiques et le Conseil d'orientation des finances publiques.* »

2. Par rapport au programme de stabilité 2007-2009, cette trajectoire fixe un objectif plus réaliste aux APUL

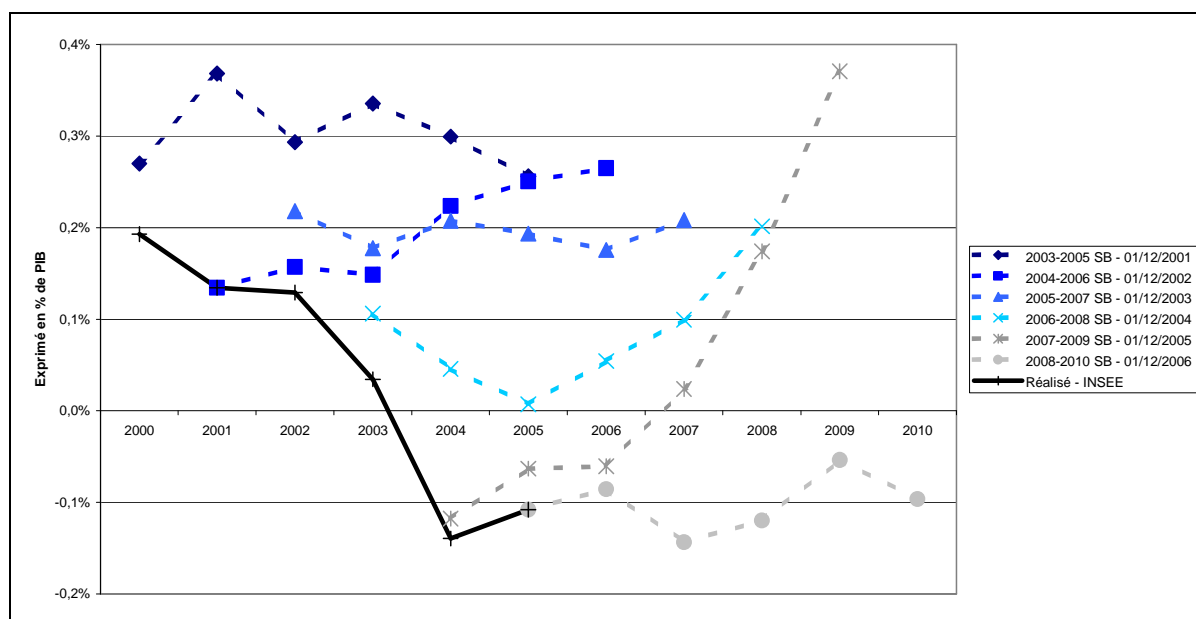
Si l'engagement national de désendettement est globalement conforme au programme de stabilité 2007-2009 déposé 5 mois plus tôt, il s'en distingue cependant par **une approche plus prudente de la dynamique du solde des administrations publiques locales**. Les trajectoires présentées auparavant faisaient régulièrement l'objet de critiques de la part du Parlement et de la Commission. Elles présentaient toutes un excédent significatif à terme des finances publiques locales, alors que la tendance était plutôt à une augmentation continue des dépenses, plus importante que celle des recettes.

Le rapport fait au nom de la commission des finances du Sénat sur le programme de stabilité 2007-2009 par M. Philippe Marini et annexé au procès-verbal de la séance du 12 avril 2006 remarquait ainsi que « *l'amélioration supplémentaire du solde public prévue par le programme de stabilité 2007-2009 par rapport à la programmation pluriannuelle annexée au projet de loi de finances pour 2006 reposerait presque exclusivement sur les collectivités territoriales* ». L'hypothèse sous-jacente était que « *la croissance annuelle de leurs dépenses passerait, en volume, de 3% en moyenne ces dernières années, à 0,5% en moyenne en 2007-2009, et même à 0% en 2009* », or un taux de croissance aussi faible n'a été atteint qu'en 1993 et 1997.

La Commission souligne de plus régulièrement que les outils permettant au Gouvernement de piloter les finances locales sont rares et peu puissants. La « règle d'or » qui s'applique aux collectivités locales permet certes d'éviter le déficit des dépenses courantes, mais ne permet pas de contenir l'augmentation de l'endettement pour financer l'investissement, ni les hausses de dépenses de fonctionnement permises par l'augmentation de la fiscalité locale (financée en partie par l'État). De plus comme souligné dans le rapport sur la dette⁹ et dans le rapport sur les dépenses publiques locales de M. Pierre Richard³⁶, l'augmentation rapide des dépenses locales (progression annuelle moyenne de 3,6% en volume contre 2,2% pour le PIB sur la période 1982-2005), y compris lorsqu'on neutralise les transferts de compétence, est largement financée par l'État qui assure 37% des recettes des collectivités locales.

³⁶ « *Solidarité et performance, les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales.* », rapport au comité des finances publiques, décembre 2006, M. Pierre Richard, Président du conseil d'administration de Dexia.

Graphique 24 : Solde APUL et trajectoires affichées dans les programmes de stabilité successifs depuis 2001



Source : DGTPE, Mission.

La correction de la trajectoire des APUL est compensée à horizon 2010 par de meilleures performances pour l'État³⁷ et par une élasticité supérieure des recettes des ASSO³⁸. Le solde État bénéficie également de la décision d'Eurostat du 9 mars 2006 relative à l'enregistrement des dépenses militaires : les décaissements relatifs à ces dépenses sont enregistrés en opérations financières sans impact sur le solde jusqu'à livraison de la commande. Par rapport au programme de stabilité 2007-2009 qui n'intégrait pas cette convention comptable, cela se traduit par une amélioration du solde État de 1,2 Mds€ chaque année dans les projections, montants qu'il faudra cependant réintégrer le moment venu dans la dépense.

Cette trajectoire, présentée lors du débat d'orientation budgétaire de juin 2006, a été effectivement déclinée dans le PLF 2007. Elle sert de référence aux documents de programmation établis depuis, et notamment au programme de stabilité 2008-2010. Elle pose néanmoins en creux la question de la dynamique de la dépense locale (cf. rapport Richard précité).

B. Le Conseil ECOFIN regrette cependant que l'essentiel des efforts porte sur la fin de la période et invite le Gouvernement à renforcer le pilotage des finances publiques des autres sous-secteurs

Le Conseil ECOFIN a adopté le 27 février 2007³⁹ son avis sur le programme de stabilité 2008-2010 reprenant l'engagement national de désendettement. Cet avis, qui intervient après l'abrogation de la procédure de déficit public excessif engagée en 2003, porte un regard nuancé sur la trajectoire ambitieuse présentée par la France et sur certaines des hypothèses qui la sous-tendent.

Le Conseil note ainsi que le scénario de croissance à 2,25% est en ligne avec les prévisions de la Commission, ou légèrement plus optimiste pour 2006. Ce scénario paraît réaliste au Conseil, même s'il est considéré comme « prudent » par la France.

³⁷ Effets durables de prévisions de déficits plus favorables en 2006 et 2007 et impact du traitement des dépenses militaires conduisant à reporter 1,2 Mds€ d'entre elles (décision Eurostat du 9 mars 2006).

³⁸ Le programme de stabilité 2007-2009 était établi à partir d'une élasticité moyenne de 0,9 pour les recettes des ASSO, contre 1,0 dans le programme de stabilité 2008-2010.

³⁹ Avis 6803/07 du Conseil sur la mise à jour du programme de stabilité de la France, 27 février 2007

Le Conseil regrette de plus que l'essentiel de l'effort de redressement porte sur les dernières années de la période couverte. Si les objectifs à court terme lui semblent pouvoir être tenus, il estime que des mesures complémentaires à celles qui sont affichées devront être mises en œuvre ensuite pour pouvoir tenir la trajectoire. Il regrette ainsi que l'effort structurel sur 2007 ne soit que de 0,3% de PIB et que l'essentiel du redressement du solde structurel soit repoussé aux années suivantes (amélioration de 0,7% du PIB chaque année).

De même, le Conseil reconnaît l'efficacité de la norme de dépenses de l'État et est confiant en son respect mais doute de la capacité du Gouvernement à piloter les autres secteurs, et en particulier les finances locales.

Pour ces différentes raisons le Conseil craint que les objectifs affichés ne puissent être atteints les dernières années : « Il note toutefois que l'ajustement est quelque peu décalé vers la fin de la période et que des risques planent sur la réalisation des objectifs budgétaires, en particulier pour les dernières années de la période de programmation. »

Le Gouvernement a cependant confirmé cette trajectoire, au moins pour les premières années, dans ses perspectives économiques 2007-2008 présentées le 6 mars 2007. Le rétablissement serait même accéléré en 2007 et 2008, le solde État bénéficiant durablement des surplus de recettes constatés fin 2006 (5 Mds€, soit 0,3% du PIB, par rapport à la prévision faite au moment du PLF et de l'élaboration du programme de stabilité).

Tableau 25 : Trajectoire corrigée dans les perspectives économiques 2007-2008

	2007		2008	
	Programme de stabilité	Perspectives économiques	Programme de stabilité	Perspectives économiques
ETAT	-2,40%	-2,10%	-2,00%	-1,90%
ODAC	0,10%	-0,10%	0,20%	0,30%
APUL	-0,10%	-0,10%	-0,10%	-0,10%
ASSO	-0,10%	-0,20%	0,10%	0,00%
APU	-2,50%	-2,40%	-1,80%	-1,70%

Source : Programme de stabilité 2008-2020 (hypothèses arrêtées pour le PLF, soit fin septembre) – perspectives économiques 2007-2008 (présentées le 6 mars 2007).

C. Pour l'État, l'atteinte des cibles projetées suppose des efforts sans commune mesure avec ceux observés dans le passé

Le respect de la trajectoire de désendettement suppose pour l'État de passer d'un solde de -2,6% en 2006 à -0,9% en 2010, sans augmentation des prélèvements obligatoires et alors que l'impact de la réforme de l'impôt sur le revenu actée en LFI 2006 sera observé sur les recettes à partir de 2007⁴⁰. Une maîtrise importante des dépenses de l'État s'impose donc.

Tableau 26 : Trajectoire des finances de l'État selon l'engagement national de désendettement

% PIB	2006	2007	2008	2009	2010
Recettes	18,3 %	17,9 %	17,8 %	17,8 %	17,8 %
Dépenses	20,8 %	20,3 %	19,8 %	19,2 %	18,7 %
Solde	-2,5 %	-2,4 %	-2,0 %	-1,5 %	-0,9 %

Source : Programme de stabilité 2008-2010.

⁴⁰ Estimation de la direction du budget : 4,4 Mds€ derecettes en moins chaque année.

Sur le moyen terme 2008-2010, l'élasticité des recettes fiscales nettes au PIB est supposée unitaire dans ces projections, l'hypothèse de croissance étant légèrement supérieure à la croissance potentielle sur la période, soit 2,25% (afin de tenir compte de la position dans le cycle économique). La légère réduction des recettes (en % du PIB), visible notamment en 2008, traduit l'impact des mesures déjà décidées, et notamment les transferts de recettes dans le cadre de la décentralisation, les effets de la réforme de l'impôt sur le revenu et de la réforme de la taxe professionnelle. De la même façon les recettes fiscales nettes sont supposées stables en euros courants à leur niveau de 2007.

En matière de dépenses, le respect de la trajectoire implique un durcissement de la norme de dépenses portant sur le budget général, conduisant à horizon 2010 à stabiliser les dépenses du budget général en valeur. Cet effort sera cependant amoindri par l'évolution dynamique des dépenses hors budget général prises en compte en comptabilité nationale, et notamment par le prélèvement sur recettes au profit des collectivités locales.

Tableau 27 : Norme de dépense du budget général

	2006	2007	2008	2009	2010
Évolution des dépenses du budget général en volume	0,00 %	-1,00 %	-1,25 %	-1,50 %	-1,75 %
Évolution des dépenses du budget général en valeur	1,75 %	-0,75 %	-0,50 %	-0,25 %	0,00 %

Source : PLF 2007, rapport économique social et financier.

La norme de dépenses du budget général couvre cependant certaines dépenses dont la dynamique n'est pas pilotable, comme les intérêts de la dette ou les dépenses de pension. L'évolution des dépenses ne s'applique donc pas de façon uniforme sur l'ensemble des postes du budget.

En ce qui concerne la masse salariale, le scénario est fondé sur les hypothèses suivantes :

- augmentation chaque année de 1% du point Fonction Publique, soit l'évolution moyenne constatée depuis 1996⁴¹ ;
- 450 M€ chaque année de mesures catégorielles, soit moins que ces dernières années en euros constants⁴¹ (410 M€ en 2004 ; 440 M€ en 2005 et 590 M€ en 2006) ;
- glissement vieillesse technicité solde (GVT) à 0% (les prévisions donnent le GVT solde légèrement négatif jusqu'en 2014⁴²) ;
- poursuite de la décentralisation selon le calendrier arrêté ;
- réduction de 30 000 emplois ETP par an.

La réduction de 30 000 ETP par an conduit à maintenir jusqu'en 2010 le niveau de suppression d'emplois acté en 2007. La loi de finances prévoit en effet un plafond d'emploi réduit d'environ 15 000 ETPT soit la plus forte réduction d'emplois décidée sur la législature. Les départs se faisant tout au long de l'année, c'est bien 30 000 emplois en année pleine qu'il faut supprimer pour atteindre l'objectif de 15 000 ETPT sur l'année. Il s'agit donc d'un objectif ambitieux.

Tableau 28 : Schéma d'emploi total

Emplois budgétaires jusqu'en 2005, puis ETPT	2003	2004	2005	2006	2007
Schéma d'emploi total – hors départs volontaires	-1 089	-4 537	-7 392	-5 430	-15 002

Source : Direction du budget, Mission.

Malgré ces hypothèses rigoureuses sur la masse salariale, la contrainte reste forte sur les autres dépenses.

⁴¹ PLF 2007, rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique.

⁴² Source : projections de la direction du budget.

Tableau 29 : Évolutions des dépenses du budget général sur les principaux postes

Mds€ courants	2006	2007	2008	2009	2010
Dépenses du BG à périmètre 2006 (application de la norme de dépenses issue du programme de stabilité)	266,1	268,3	269,7	270,3	270,3
Pensions	31,0	31,7	33,9	35,7	37,4
Dettes	39,0	39,2	40,8	41,9	43,4
Masse salariale (30000 suppressions par an)	87,1	87,9	88,5	89,1	89,6
Autres dépenses	108,9	109,5	106,4	103,7	100,0
<i>Evolution annuelle des autres dépenses (€ courants)⁴³</i>	-	+0,6%	-2,8%	-2,6%	-3,6%
<i>Evolution des autres dépenses par rapport à 2006 (€ 2006)</i>	-	-1,3%	-5,6%	-9,8%	-14,5%

Source : Direction du budget – préparation du programme de stabilité 2008-2010.

À périmètre et euros constants, le respect de la norme de dépenses, sur laquelle repose la trajectoire de désendettement, suppose donc de réduire de 14,5% entre 2006 et 2010 les dépenses hors personnels, pensions et intérêts de la dette, à condition de plus de maintenir le rythme de 30 000 suppressions d'emplois par an.

Il s'agit d'un objectif particulièrement ambitieux au vu des décisions passées. Il justifie les craintes de la Commission européenne et du Conseil. En effet, l'effort le plus important en matière de réduction des dépenses autres (*i.e.* hors pensions, dette et salaires) est prévu à la fin de la période, en 2010 : 5,2% en euros constants par rapport à 2009.

Par ailleurs, de telles implications de la norme de dépenses n'ont pas été rendues publiques.

IV. LES COMPARAISONS INTERNATIONALES MONTRENT QUE LA FRANCE NE FAIT PAS PARTIE DES ÉTATS LES PLUS PERFORMANTS EN MATIÈRE DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE

La Direction générale des affaires économiques et monétaires (DG ECFIN) de la Commission publie chaque année un rapport sur les finances publiques dans l'Union économique et monétaire.

Le rapport 2006⁴⁴ s'intéresse aux normes budgétaires qui s'imposent à tout ou partie des administrations des États membres. L'étude menée par la Commission montre ainsi que, **entre 1990 et 2005, l'introduction de normes budgétaires internes par certains États membres a permis d'améliorer le solde structurel primaire de ces derniers, alors qu'il était resté stable en moyenne sur l'ensemble des États membres sur cette même période.** De la même façon, l'introduction de normes de dépenses publiques a conduit à une maîtrise, voire une réduction en part de PIB, de ces dernières plus grandes que pour la moyenne des États membres. Ces constats sont amplifiés lorsque la norme retenue couvre une partie plus grande des finances publiques d'une part, et lorsqu'elle est renforcée par son inscription dans la loi ou la constitution et met en œuvre des mécanismes de corrections des écarts prévus à l'avance d'autre part.

À l'occasion du rapport 2007, qui sortira au mois de juin, la Commission a poursuivi ces travaux en se concentrant sur les procédures budgétaires pluriannuelles de moyen terme. Ces procédures s'avèrent très variées d'un État membre à l'autre. Elles portent sur des paramètres divers : solde, recettes, dépenses ou endettement selon les États membres. Elles ont cependant toutes la caractéristique de contraindre un minimum l'exercice budgétaire annuel.

L'objectif de l'étude à paraître est de mettre en regard les caractéristiques des procédures pluriannuelles et la capacité à respecter les objectifs de moyen terme affichés dans les programmes de stabilité ou de convergence depuis 1998⁴⁵.

⁴³ Le taux d'inflation est supposé stable à 1,75 % sur la période.

⁴⁴ « Public Finance in EMU 2006 », *European Economy* 03/2006.

⁴⁵ Les premiers résultats des travaux conduits ont été présentés à la mission par les équipes concernées.

Les procédures nationales des États membres intègrent toutes, à des degrés cependant divers, une dimension pluriannuelle. Les avantages mis en avant en faveur des programmations pluriannuelles sont nombreux. Une plus grande transparence sur les conséquences des choix actuels permet notamment d'éviter que les autorités ne privilégient les effets d'annonce. La visibilité qu'un tel exercice offre permet également de rendre certaines réformes plus faciles, en illustrant les effets structurels des politiques conduites.

Pour être efficace, la programmation doit réunir un certain nombre de caractéristiques :

- **les prévisions macroéconomiques qui sous-tendent les trajectoires à moyen terme doivent être prudentes**, afin notamment de réduire la probabilité de mauvaises surprises en matière de recettes ;
- **le gouvernement doit être transparent au sujet des trajectoires affichées** ; il doit notamment préciser s'il s'agit de trajectoire tendancielle ou d'objectifs ; il doit également prévoir à l'avance les mesures qui devront être mises en œuvre si l'on s'écarte de la trajectoire ;
- **le gouvernement doit rendre compte du respect effectif ou non des trajectoires décidées dans le passé** ; notamment la construction de tout budget doit commencer par l'examen du respect des prévisions antérieures ;
- **la programmation doit couvrir la partie la plus large possible des finances publiques**, afin d'éviter tout risque de transferts de dépenses permettant d'atteindre l'objectif, à condition toutefois qu'il y ait une réelle capacité de pilotage des différents sous-secteurs de la dépense publique, et notamment des collectivités locales ;
- **une coordination forte doit exister entre les différents niveaux d'administrations publiques** au moment où la trajectoire est décidée et **le Parlement doit être concrètement impliqué** dans l'approbation de la trajectoire.

Tableau 30 : Exemples de pratiques d'autres États membres

Pratique	État membre	Description
Prévisions macroéconomiques prudentes	Pays-Bas	Jusqu'en 2007, le scénario de croissance retenu était de 0,25% inférieur à la prévision du CPB, organisme indépendant de prévision.
Prévisions macroéconomiques prudentes	Pays-Bas	Les prévisions de croissance et d'inflation de référence pour l'année N+1 sont établies au printemps de l'année N. Elles ne sont plus modifiées, de façon à rendre les choix publics transparents et prévisibles.
Prévisions macroéconomiques prudentes	Royaume-Uni	Afin d'éviter les surprises, bonnes ou mauvaises, en terme de croissance, le respect de la norme s'évalue sur la durée d'un cycle économique.
Règles en cas d'écart	Pays-Bas	En cas de dépassement de certains seuils (déficit supérieur à 2,5% du PIB), le Gouvernement est tenu de prendre des mesures.
Règles en cas d'écart	Pays-Bas	L'affectation des surplus de recettes et la gestion des recettes insuffisantes sont strictement encadrées selon la marge dont dispose le Gouvernement par rapport à son objectif.
Règles en cas d'écart	Finlande	En cas de dépassement de certains seuils (déficit supérieur à 2,75% du PIB), le Gouvernement est tenu de prendre des mesures.
Champ le plus large possible	Pays-Bas	Un plafond de dépense est fixé pour 4 ans à l'État, à la Sécurité sociale et à la Santé. Ces plafonds ne peuvent être dépassés.
Champ le plus large possible	Espagne	La loi fixe un objectif de solde sur 3 ans à l'État, à la Sécurité sociale, aux communautés et aux villes.
Champ le plus large possible	Suède	Un objectif toutes APU d'excédent public est fixé pour la durée d'un cycle économique.
Coordination des	Pays-Bas	En contrepartie de la subvention versée aux collectivités

Pratique	État membre	Description
différents niveaux		locales, l'État central demande à chacun d'entre elle d'élaborer un pacte de stabilité.
Coordination des différents niveaux	Espagne	La coordination est rendue nécessaire du fait de l'autonomie fiscale des régions (<i>autónomas</i>). L'État, la Sécurité sociale et les communautés (90 % de la dépense) se coordonnent. Une loi oblige les collectivités territoriales à exécuter des budgets en équilibre.
Coordination des différents niveaux	Suède	Les déficits réalisés par les collectivités locales doivent être compensés dans les trois ans (deux ans auparavant).
Implication politique	Pays-Bas	La programmation pluriannuelle est définie pour l'ensemble de la mandature d'un Gouvernement (quatre ans). Il s'agit d'un accord politique.

Source : Mission.

Ces critères s'appuient sur l'examen des procédures pluriannuelles des États membres et le respect par ces derniers des objectifs qu'ils avaient affichés.

V. SE DONNER SUR UNE LÉGISLATURE UNE STRATÉGIE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES ET DE L'ÉTAT PARTAGÉE

A. Faire de la stratégie pluriannuelle un exercice national attaché à une législature

La programmation pluriannuelle de l'ensemble des finances publiques doit être repensée et devenir un exercice préalable à la procédure budgétaire

Les évolutions amorcées en 2006 avec la création de la conférence nationale des finances publiques doivent être poursuivies. En particulier, parce qu'elle regroupe l'ensemble des acteurs de la dépense publique, c'est en son sein que les grandes orientations d'une programmation pluriannuelle des finances publiques doivent être décidées, afin que les efforts à fournir par les différents secteurs des administrations publiques soit appropriés par ces derniers.

Le programme de stabilité ne répond pas au besoin d'une réelle programmation pluriannuelle des finances publiques. Ce n'est d'ailleurs pas son rôle. **La programmation pluriannuelle des finances publiques doit devenir avant tout un exercice national**, même s'il doit naturellement intégrer les contraintes européennes qui s'imposent à lui. Les programmes de stabilité successifs ne devraient être de leur côté que les comptes-rendus destinés à la Commission et au Conseil de la bonne marche de cette programmation, afin que ces institutions puissent vérifier que la trajectoire des finances publiques est compatible avec le Traité et le Pacte de Stabilité et de Croissance.

L'engagement national de désendettement de juin 2006 prend la forme d'une programmation pluriannuelle des finances publiques. Le nouveau gouvernement devra se prononcer sur ses propres objectifs ; par ailleurs, cet exercice de programmation doit être amélioré pour être rendu plus efficace, en prenant notamment en compte les faiblesses que la Commission européenne attribue à la programmation pluriannuelle française à travers les comparaisons internationales qu'elle a menées.

Il paraît enfin pertinent, comme cela se pratique dans d'autres États membres, de faire correspondre la période couverte par la programmation pluriannuelle des finances publiques avec la législature. De façon à ce que le respect de cette programmation puisse faire partie du débat électoral quinquennal, l'horizon de la programmation serait fixé à la dernière année budgétaire complète de la législature. Cette programmation intervenant en amont des procédures budgétaires de la législature, elle aurait les attributs d'une véritable stratégie pluriannuelle des finances publiques.

La mission propose ainsi que :

- le Gouvernement installé suite aux élections du printemps 2007 présente au Parlement dès l'été 2007 une stratégie pluriannuelle des finances publiques à horizon 2011 ;
- la présentation de cette stratégie pluriannuelle des finances publiques au Parlement soit précédée d'un débat au sein de la conférence nationale des finances publiques sur les cibles à atteindre par sous-secteur administratif ;
- le programme de stabilité 2009-2011 soit un « copié-collé » de la stratégie, s'agissant des objectifs et de la trajectoire suivis.

B. Se donner des objectifs d'endettement et de solde structurel à atteindre en 2011 selon un scénario réaliste et partagé

1. La cible à horizon 2011 : un niveau d'endettement et de solde structurel pour les administrations publiques

La cible de la stratégie pluriannuelle des finances publiques doit être un niveau d'endettement et de solde structurel à une échéance fixe et non glissante, de façon à éviter que ces objectifs ne soient reportés d'un an chaque année. L'horizon est fixé à 2011, dernière année complète de la législature, de manière à disposer des résultats lors des prochaines élections.

La cible visée est tout d'abord un niveau d'endettement rapporté au PIB, car l'endettement actuel de la France ne respecte pas les critères du Pacte de stabilité et de convergence. Par ailleurs la question de la dette est réellement intégrée dans le débat public et il paraît donc intéressant de s'appuyer sur cette grandeur pour porter la stratégie pluriannuelle des finances publiques. En vertu des engagements européens de la France, le niveau d'endettement que le Gouvernement choisira pourrait donc être inférieur ou égal à 60% du PIB.

Afin de mesurer l'amélioration structurelle des finances publiques nécessaire pour atteindre la cible d'endettement et parce que cette cible est soumise à des facteurs non maîtrisés par l'État (charge de la dette par exemple), la cible d'endettement serait complétée par une cible de solde structurel à horizon 2011. Cette cible serait exprimée en points de PIB. Une telle cible permettrait de plus au Gouvernement de mettre en avant son action en matière de finances publiques, si la conjoncture se révélait être un obstacle à l'atteinte de l'objectif d'endettement. Cette cible de solde structurel pourrait être construite en prenant comme référence l'amélioration structurelle du solde de 0,5% de PIB par an demandée par le Pacte de stabilité et de croissance tant que l'objectif de solde à moyen terme n'est pas atteint.

La trajectoire de solde choisie doit bien entendu être cohérente avec la cible d'endettement. Les efforts structurels à réaliser sur le solde doivent de plus être répartis de façon homogène sur la période et non pas concentrés sur la fin.

La mission propose ainsi que la stratégie pluriannuelle des finances publiques élaborée par le Gouvernement vise :

- **un niveau d'endettement à horizon 2011, qui pourrait être inférieur ou égal à 60% du PIB ;**
- **un niveau de solde structurel à horizon 2011, qui pourrait être construit sur la base d'une amélioration annuelle de ce solde de 0,5% du PIB⁴⁶ ;**
- **une trajectoire de solde structurel compatible avec l'endettement visé et répartissant l'effort sur l'ensemble de la période.**

2. Se donner des objectifs et des hypothèses réalistes pour valoriser le bilan en fin de

⁴⁶ Le solde structurel 2005 est estimé à -2,8 % du PIB (-3,3 % hors soultes). En 2006 il est estimé à -2,3 % du PIB (-2,4 % hors soultes).

période

a) Partir d'un scénario macroéconomique réaliste

Un soin particulier doit être apporté aux hypothèses de croissance et d'inflation.

Des hypothèses de croissance trop prudentes conduisent nécessairement à afficher une très grande rigueur budgétaire pour que les objectifs de solde soient atteints, les recettes étant dans un tel scénario estimées à un niveau minimal. Cela rend difficile l'acceptabilité de la programmation et met sous pression le Gouvernement en cas de bonne surprise au niveau des recettes. À l'inverse, des hypothèses de croissance trop volontaristes conduisent à minimiser les efforts réellement nécessaires pour maîtriser les finances publiques et incitent à attribuer le non-respect de la programmation à de mauvaises surprises en matière de croissance plutôt qu'à la non-maîtrise de la dépense, comme cela a pu être observé par le passé.

La cible étant un solde structurel, il paraît pertinent de retenir la croissance potentielle comme hypothèse de travail. Dans le programme de stabilité 2007-2009, celle-ci est estimée à 2,0%. Dans le suivant (2008-2010) elle est estimée à 2,2%. De plus étant donné le retard de production accumulé ces dernières années⁴⁷, cette hypothèse de croissance pertinente sur le plan structurel serait également prudente sur le plan conjoncturel. Le Gouvernement ne devrait avoir alors à gérer que des bonnes surprises.

Le choix de l'hypothèse d'inflation est également déterminant. Pour être efficace et opposable aux lois de finances notamment, la mission propose que la stratégie soit en effet traduite en euros courants. Or, une programmation construite sur la base d'une hypothèse d'inflation trop élevée conduit à assouplir la contrainte sur l'effort structurel à réaliser, ce qui rend moins probable l'atteinte de l'objectif de solde structurel fixé par le Gouvernement. Malgré les difficultés que présente le choix d'une hypothèse d'inflation à moyen terme, il semble préférable à la mission que les grandeurs exprimées en terme nominaux soient fixées dès la stratégie pluriannuelle.

L'objectif de la Banque Centrale Européenne étant de maintenir l'inflation dans la zone euro sous 2%, l'hypothèse de moyen terme est une inflation de 1,8% dans la zone euro⁴⁸. La France ne fait pas partie des États membres dans lesquels l'inflation est la plus élevée. Il paraît donc raisonnable à la mission de choisir une hypothèse d'inflation inférieure à 1,8%.

La mission propose ainsi que :

- **la stratégie pluriannuelle soit établie à partir d'une hypothèse de croissance égale à la croissance potentielle ;**
- **une hypothèse d'inflation réaliste soit fixée dès la stratégie pluriannuelle des finances publiques pour la traduction des objectifs à atteindre tout au long de la législation en termes nominaux.**

⁴⁷ L'hypothèse usuelle est celle d'une fermeture de l'écart de production dans les années à venir et donc d'une croissance supérieure à la croissance potentielle. L'hypothèse d'une fermeture de l'écart de production reprise par la France dans le programme de stabilité 2008-2010 est conforme aux prévisions du FMI pour 2008 (d'après *World Economic Outlook Database*, FMI, avril 2007). En revanche dans ses prévisions de novembre 2006, la Commission européenne envisage un creusement de l'écart de production en 2008.

⁴⁸ Hypothèse en ligne avec la moyenne des prévisions pour 2007 et 2008 du Groupe Technique de la Commission Économique de la Nation, mars 2007.

b) Gérer les bonnes surprises

Étant donné le retard de production accumulé⁴⁷, le choix d'une hypothèse de croissance égale à la croissance potentielle est plutôt prudent. Cela devrait conduire le Gouvernement à gérer surtout des bonnes recettes fiscales au cours de la prochaine législature. Comme l'a montré l'exemple de l'année 2006, il est plus simple de gérer les bonnes surprises fiscales dès lors que la loi de finances de l'année reconduit la règle d'affectation des surplus de recettes. Ces règles d'affectation pourraient être définies dès la stratégie pluriannuelle des finances publiques.

La mission propose que la stratégie pluriannuelle des finances publiques définisse pour toute la durée de la législature les règles qui seront retenues pour gérer les bonnes surprises fiscales d'un exercice à l'autre, de manière à compléter la règle actuelle d'affectation de surplus de recettes en exécution (définie en LFI).

3. Des objectifs opérationnels pour chaque catégorie d'acteurs, incluant les collectivités territoriales

L'effort de redressement, aujourd'hui porté par l'État et les ASSO seulement, doit être partagé entre tous les acteurs de la dépense publique. **Le plus efficace serait de fixer des plafonds de dépense par sous-secteur administratif.** Cela ne paraît cependant pas toujours possible. Pour les APUL et les ODAC il serait en effet ensuite nécessaire de subdiviser ces plafonds sur des centaines (ODAC) voire des dizaines de milliers (APUL) d'acteurs.

Il reste cependant indispensable que l'objectif d'amélioration du solde structurel permettant d'atteindre les cibles fixées par la stratégie pluriannuelle soit décliné au niveau de chaque sous-secteur administratif : État, organismes d'administration centrale, administrations de sécurité sociale et collectivités locales. Hors État, les objectifs de solde des différentes APU découlent d'ailleurs déjà de leurs régimes spécifiques.

a) Pour les APUL, équilibre de fonctionnement et maîtrise des transferts en provenance de l'État

Les collectivités locales doivent équilibrer en construction budgétaire la section de fonctionnement de leur budget. Or, les APUL bénéficient de la part de l'État d'un financement important (37% de leurs ressources) et très dynamique. Une telle ressource est de nature à alléger la contrainte sur la dépense des APUL, alors même que ces transferts grèvent les recettes de l'État. Afin d'appliquer aux dépenses des APUL une contrainte similaire à celle qui s'applique aux dépenses de l'État, l'opportunité de mettre sous un plafond commun les dépenses de l'État et les transferts aux APUL pourrait être étudiée.

La contractualisation d'un plafonnement de la dépense locale, si elle semble impossible avec les 37 000 entités territoriales, pourrait toutefois être engagée avec les plus grandes d'entre elles (régions, départements, villes de plus de 50 000 habitants par exemple). Cela pourrait jouer le rôle de signal auprès des autres collectivités locales mais l'acceptabilité politique d'un tel dispositif est sujet à caution.

Au minimum, la négociation à conduire avec les associations représentant les collectivités territoriales et au sein de la conférence des finances publiques devrait porter sur l'évolution d'ensemble des concours de l'État (qu'il s'agisse du prélèvement sur recette, des dépenses du budget général, en crédits limitatifs et en remboursements et dégrèvements) aujourd'hui déterminée pour l'essentiel par le contrat de solidarité et de croissance reconduit chaque année. Elle devrait inclure également un examen de la dynamique des dépenses.

b) Pour les ASSO, retour à l'équilibre et objectifs de dépense pour les branches famille et maladie

Les régimes de sécurité sociale ont également un objectif de retour à l'équilibre⁴⁹. Pour les différentes branches de la sécurité sociale, les cibles définies à moyen terme et sur lesquelles le Gouvernement s'engage, portent en priorité sur le solde, même si le taux de progression de l'Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie (ONDAM) demeure un outil fort de pilotage. Le « *Rapport sur l'articulation entre les finances de l'État et la Sécurité Sociale* »⁴⁹ préconise de plus « *en fonction de la cible de solde à moyen terme, la détermination d'objectifs pluriannuels pour les dépenses (...) des branches famille et maladie* », proposition que la mission renouvelle.

c) Pour les ODAC, maîtrise des transferts en provenance de l'État et restriction de la capacité d'endettement

Les ODAC forment un bloc hétérogène pour lequel il n'existe que très peu d'informations consolidées. Certains ODAC pourraient ainsi légitimement être intégrés au sous-secteur État, de par la nature de leurs ressources et de leurs dépenses⁵⁰. D'autres sont très autonomes, de par leur mode de gouvernance et la diversité de leurs ressources. Les contraintes financières sont spécifiques à chaque organisme. Une grande partie d'entre eux étant autorisée à recourir à l'endettement pour se financer, il pourrait être envisagé de travailler à l'harmonisation des règles encadrant l'endettement des différents ODAC. Une règle similaire à la règle d'équilibre de la section de fonctionnement des APUL pourrait par exemple être étudiée ou une règle relative à la limitation de l'endettement dans certains cas.

Enfin, de la même façon que pour les APUL, l'opportunité de mettre sous plafond commun les dépenses de l'État et les transferts de recettes aux ODAC pourrait être étudiée.

d) Présentation des objectifs par sous-secteur à l'occasion de la conférence nationale des finances publiques

Les objectifs fixés aux différents sous-secteurs doivent être présentés et discutés lors d'une réunion de la conférence nationale des finances publiques, qu'il faudrait tenir avant l'été. Le temps disponible entre la mise en place du nouveau Gouvernement et l'été étant compté, les cibles fixées aux ODAC, ASSO et APUL dans l'engagement national de désendettement pourraient être reconduites, ou du moins servir de base à leur ajustement en fonction des priorités du nouveau Gouvernement.

La mission propose :

- **que l'objectif de solde structurel toutes APU en 2011 soit décliné par sous-secteur administratif, et que chaque sous-secteur ait un objectif annuel structurel de solde ;**
- **que les transferts de l'État aux APUL soient à terme soumis aux mêmes contraintes que les dépenses du budget général de l'État, de façon à leur faire partager la contrainte globale à travers la maîtrise de leurs ressources ;**
- **que pour les ASSO les branches famille et maladie soient contraintes par des objectifs pluriannuels de dépense ;**
- **que pour les ODAC, des règles générales encadrant le recours à l'emprunt soient établies, de façon à éviter qu'ils ne puissent s'endetter pour leur fonctionnement.**

⁴⁹ La date de retour à l'équilibre ne constitue pas un impératif absolu dans la construction des PLFSS. L'équilibre est prévu pour 2009 dans le PLFSS 2007. Voir le « *Rapport sur l'articulation entre les finances de l'État et la Sécurité Sociale* », IGF N° 2007-M-002-02, IGAS N° RM 2007-055 P, mars 2007.

⁵⁰ Exemple : l'AFITF, dont les ressources sont des dotations, des subventions (jusqu'en 2006) et des recettes affectées, et dont les dépenses prennent la forme de fonds de concours au budget général. En pratique l'action de l'AFITF est portée directement par le ministère en charge de l'équipement et des transports. La réflexion pourrait plus largement porter sur tous les organismes créés récemment, dans le but de respecter la norme de dépenses du budget de l'État.

C. Pour l'État, des plafonds pluriannuels nominaux de crédits de paiement et une trajectoire en recettes, exprimés en comptabilité budgétaire

L'objectif de solde structurel de l'État en 2011 et l'amélioration annuelle du solde structurel sur la législature découlent de l'objectif général fixé par la stratégie pour l'ensemble des finances publiques, et des objectifs propres à chaque sous-secteur administratif.

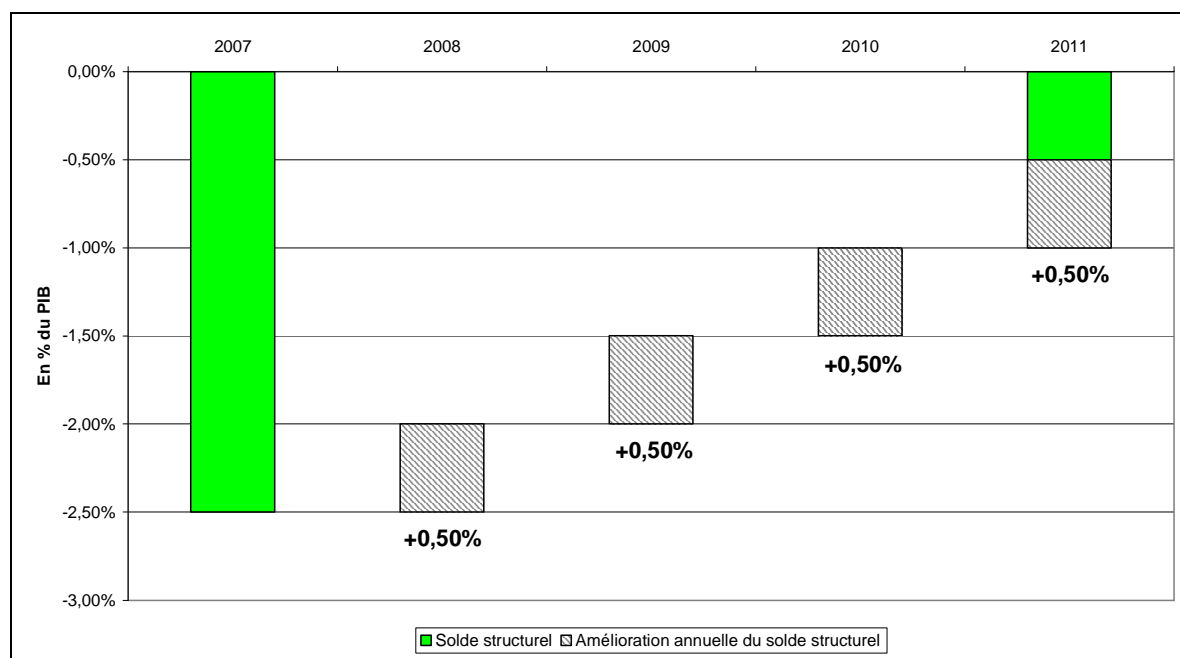
Pour les rendre directement opérationnels il est nécessaire que les objectifs assignés au budget de l'État puissent être opposables aux projets de lois de finances successifs.

1. Décomposer l'objectif d'amélioration structurelle du solde en une trajectoire de recettes et des plafonds de dépense

Dans le cadre du redressement des finances publiques il ne paraît pas opportun de fixer une trajectoire de solde ferme pour le budget de l'État. Une telle trajectoire laisse en effet la place à des décisions dommageables pour le solde structurel, telle que la mauvaise affectation d'un surplus conjoncturel de recettes.

La norme de progression des dépenses du budget général est un progrès en matière de maîtrise des finances publiques : le Gouvernement ne raisonne plus en solde mais en niveau de dépenses. La mission propose cependant d'enrichir le concept de norme de dépense et d'intégrer en parallèle un raisonnement sur les recettes.

Graphique 31 : Exemple d'objectif de solde structurel État en 2011 et d'amélioration annuelle du solde structurel



Source : Mission.

Exemple : Pour illustrer ses propositions, l'exemple suivant est pris par la mission :

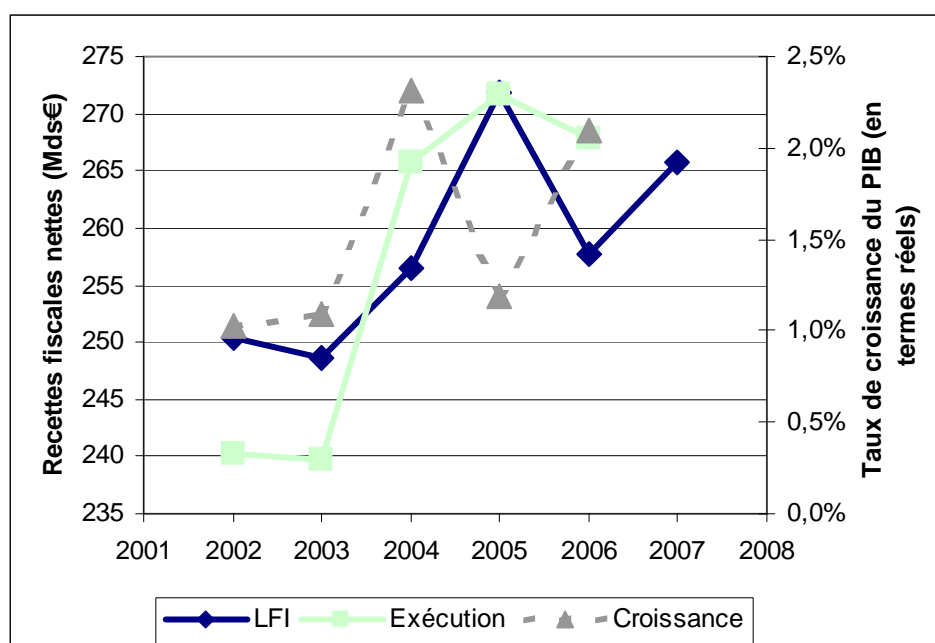
- solde structurel État en 2007 de -2,5% du PIB ;
- recettes de l'État en 2007 pesant 18,0% du PIB (en comptabilité nationale) ;
- PIB de 1800 Mds€ en 2007.

Dans cet exemple l'objectif de solde structurel à horizon 2011 pour l'État est un déficit de 0,5% du PIB et l'amélioration annuelle structurelle de ce solde est de 0,5% du PIB par an. Il s'agit donc d'un cas extrême où l'intégralité de l'effort structurel toutes APU est porté par l'État. Dans la suite de l'exemple, il est de plus choisi pour la clarté de l'exposé de faire porter intégralement cet effort sur les dépenses.

2. Établir une trajectoire de recettes non contraignante à partir de l'hypothèse de croissance retenue

À droits constants, le Gouvernement pilote difficilement les recettes de l'État. On ne peut donc parler d'objectif contraignant en matière de recettes.

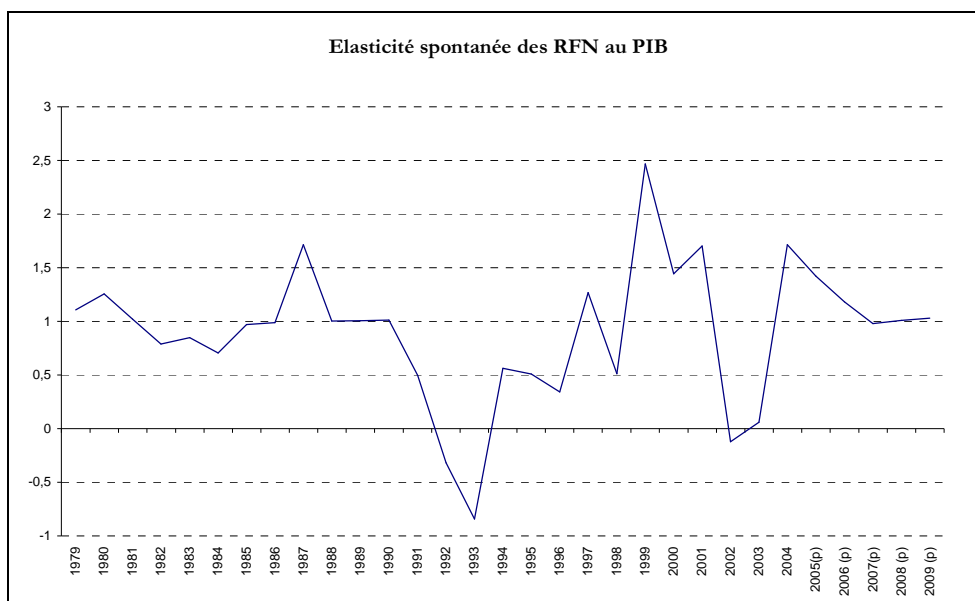
Graphique 32 : Écarts entre la prévision de recettes en LFI et les recettes constatées en exécution



Source : Direction du budget.

Il est en revanche possible de décrire une trajectoire de recettes tendancielle à partir de l'hypothèse de croissance retenue dans le cadre de la stratégie pluriannuelle d'une part et d'une élasticité moyenne des recettes à la croissance d'autre part. L'élasticité moyenne peut être considérée comme unitaire sur le long terme, elle peut en revanche être très volatile sur le court terme.

Graphique 33 : Élasticité spontanée des recettes fiscales nettes au PIB



Source : DGTPE – pavé technique du programme de stabilité 2007-2009.

La trajectoire tendancielle ainsi obtenue à partir de l'hypothèse de croissance et de l'élasticité unitaire ne peut donc être strictement contraignante.

En outre la politique fiscale est un outil à la disposition du Gouvernement, parfois plus pertinent et efficace que la dépense budgétaire. Fixer une trajectoire de recettes ne doit donc pas priver le Gouvernement de ce levier d'action. Les mesures fiscales ont cependant un impact en base sur le niveau de recettes. Pour s'assurer que l'objectif d'amélioration du solde structurel reste respecté, il est donc nécessaire de confronter les mesures fiscales prises par le Gouvernement à l'évolution de la dépense. Le Gouvernement doit en outre, dès la stratégie pluriannuelle des finances publiques, annoncer le volume des mesures fiscales qu'il compte prendre au cours de la législature. Cela est en effet nécessaire pour pouvoir calibrer la trajectoire en dépenses. Ce volume de mesures fiscales peut par exemple être exprimé en % de PIB ou en Mds€ (en 2007, 1,8 Mds€ correspondent à 0,1% du PIB).

La mission propose donc que, pour le sous-secteur État :

- **une trajectoire tendancielle des recettes soit déduite de l'hypothèse de croissance retenue dans la stratégie pluriannuelle et d'une élasticité unitaire ;**
- **une trajectoire de référence des recettes soit établie en intégrant éventuellement des mesures fiscales à la trajectoire tendancielle⁵¹ ;**
- **des règles de gestion des surplus de recettes fiscales soient définies dès la stratégie pluriannuelle (voir V.B.2.b) ;**
- **les mesures fiscales, dépenses fiscales et affectations de taxes décidées par le Gouvernement soient systématiquement confrontées à l'évolution des dépenses.**

En particulier, la création de nouvelles dépenses fiscales devrait être strictement encadrée, en s'inspirant par exemple des dispositifs mis en place aux Pays-Bas ou en Suède (voir les annexes II et III) :

- aucune dépense fiscale dont le coût ne peut être estimé ne devrait être créée et les dépenses existantes dont le coût ne peut être estimé ou est très faible devraient être supprimées, dès lors que leur efficacité ne peut être démontrée ;

⁵¹ En l'absence de telles mesures, la proposition revient à considérer que la trajectoire de référence en recette exprimée en comptabilité nationale se traduit par la stabilité sur la période couverte du taux recettes / PIB.

- la création de dépenses fiscales devrait faire l'objet d'une étude d'impact préalable, démontrant la nécessité de recourir à un dispositif fiscal plutôt qu'à une dépense budgétaire ;
- l'efficacité des dépenses fiscales au coût important devrait faire l'objet d'une étude économique faisant apparaître le bilan coûts / avantages ;
- la possibilité de plafonnement du bénéfice de certaines dépenses fiscales devrait être étudiée ;
- des objectifs de performance devraient être associés à chaque nouvelle dépense fiscale et leur respect mesuré au bout de quelques années ;
- la création temporaire de dépenses fiscales pourrait également être envisagée.

Exemple : Le Gouvernement décide dès la première année de la législature un allègement de la fiscalité des entreprises de 3,6 Mds€, soit 0,2 % du PIB, applicable dès 2007. Cet allègement est partiellement compensé par une hausse de la fiscalité environnementale de 1,8 Mds€ du PIB applicable également dès 2007. Le Gouvernement annonce de plus que sa politique fiscale demeurera constante sur la législature. Dans cet exemple le niveau des recettes dans le PIB de l'année 2007 (18,0% dans notre exemple) est considéré comme étant le niveau structurel de recettes.

Mds€ courants	2007	2008	2009	2010	2011
PIB	1800,0	1872,0	1946,9	2024,8	2105,7
Recettes tendancielle (% PIB)	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%
Mesure fiscale n° 1	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%
Mesure fiscale n° 2	+0,1%	+0,1%	+0,1%	+0,1%	+0,1%
Recettes de référence (% PIB)	17,9%	17,9%	17,9%	17,9%	17,9%

Source : Mission.

3. Déduire de l'objectif d'amélioration du solde structurel et de la trajectoire en recettes la norme de progression pluriannuelle des dépenses de l'État

Les travaux de la Commission et de l'OCDE⁵² ont souligné l'intérêt d'une norme en dépense stricte et la plus large possible pour redresser les finances publiques. Les avantages que l'on en retire sont nombreux, Anderson et Minarik⁵³ soulignent qu'un tel plafonnement pluriannuel, entre autres :

- « évite la frénésie procyclique de dépenses lorsque la conjoncture est favorable » ;
- « permet aux stabilisateurs automatiques de fonctionner pleinement au niveau des recettes lors des périodes tant favorables que défavorables » ;
- « a déjà donné des résultats encourageants. Les expériences de plafonds pluriannuels de dépenses menées en Finlande, en Suède et aux Pays-Bas ont été tout à fait concluantes. Les investigations économétriques de la Commission européenne⁵⁴ confirment qu'en moyenne, le ratio des dépenses primaires – corrigées des fluctuations conjoncturelles – rapportées au PIB baisse sensiblement une fois les règles de dépenses mises en œuvre. »

Les exemples étudiés par la mission, notamment les cas néerlandais et suédois, confortent cette analyse.

⁵² « Études économiques de l'OCDE : Zone euro », janvier 2007.

⁵³ Cf. Anderson, B. et J. Minarik (2006), « Choix possibles pour la conception des règles de politique budgétaire », GOV/PCG/SBO(2006)4, OCDE, Paris.

⁵⁴ « Public finances in EMU 2006 », European Economy, vol. 2006, n° 3, Bruxelles.

En outre un tel plafonnement donne de la visibilité aux gestionnaires publics sur l'évolution de leur budget et leur permet de mieux planifier les mesures à prendre pour les respecter.

À partir de l'objectif d'amélioration structurelle du solde État découlant de la stratégie pluriannuelle des finances publiques d'une part et de la trajectoire de référence des recettes, il est possible de déduire la norme de progression structurelle des dépenses de l'État année après année entre 2007 et 2011, exprimée à ce stade en comptabilité nationale.

Pour être rendue directement exploitable au moment du PLF, la norme de progression structurelle des dépenses de l'État doit être exprimée en comptabilité budgétaire et en valeur nominale. Étant donné le poids des dépenses non budgétaires dans les dépenses exprimées en comptabilité nationale (29% en 2007⁵⁵), il est essentiel en effet de prendre en compte l'évolution de ces dépenses, d'autant plus qu'elles sont plus dynamiques que les dépenses du budget général contraint par la norme de dépense (+2,4% par an en moyenne sur la période 2008-2010 d'après la DGTPE⁵⁵).

Les dépenses en comptabilité nationale se distinguent des dépenses en comptabilité budgétaire essentiellement par :

- une partie des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités locales qui sont traités en dépenses en comptabilité nationale⁵⁶ ;
- la dépense en comptabilité nationale des Comptes Spéciaux du Trésor (CST, dont CAS Privatisation et CAS pensions) ;
- un certain nombre de retraitements pour le passage entre la comptabilité de caisse (dépense budgétaire) et le droit constaté (dépense en comptabilité nationale), dont le traitement des dépenses militaires ou les intérêts courus non échus (ICNE).

Le dynamisme de la dépense des CST est lié au fait que ces comptes sont structurellement équilibrés mais que leurs recettes, et en conséquence leurs dépenses, progressent globalement comme l'activité.

L'approche que préconise la mission est alors la suivante :

- les CST sont structurellement équilibrés ;
- les retraitements comptables sont neutres sur une longue période ;
- la norme de progression structurelle des dépenses de l'État doit donc contraindre *a minima* les dépenses du budget général complétées des prélèvements sur recettes.

La mission propose donc que :

- **une norme de progression structurelle des dépenses de l'État soit établie pour chaque année de la période à partir de l'objectif d'amélioration du solde structurel de l'État et de la trajectoire de référence des recettes ;**
- **cette norme soit exprimée en valeur nominale à partir de l'hypothèse d'inflation retenue pour la stratégie pluriannuelle des finances publiques ;**
- **cette norme soit contraignante *a minima* pour les dépenses du budget général complétées des prélèvements sur recettes.**

Exemple : L'amélioration annuelle du solde structurel de l'État est de +0,5% du PIB. Si les recettes de l'État représentent 18,0% du PIB en 2007 et si la politique fiscale du Gouvernement sur la période coûte 0,1% du PIB chaque année, la trajectoire de référence des recettes reste stable à 17,9% du PIB sur la période. Pour un taux de croissance potentielle de 2,2% et une inflation de 1,8%, les différentes grandeurs évoluent donc comme suit.

Mds€ courants	2007	2008	2009	2010	2011
---------------	------	------	------	------	------

⁵⁵ Source : DGTPE – pavé technique du programme de stabilité 2008-2010.

⁵⁶ 44,5 Mds€ sur 49,4 Mds€ de prélèvements sur recettes en 2007 sont des dépenses au sens de la comptabilité nationale.

Mds€ courants	2007	2008	2009	2010	2011
PIB	1800,0	1872,0	1946,9	2024,8	2105,7
Recettes tendancielles (% PIB)	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%
Recettes de référence (% PIB)	17,9%	17,9%	17,9%	17,9%	17,9%
Recettes de référence en termes nominaux	322,2	335,1	348,5	362,4	376,9
Solde structurel État (% PIB)	-2,50%	-2,00%	-1,50%	-1%	-0,50%
Solde structurel État en termes nominaux	-45,0	-37,4	-29,2	-20,2	-10,5
Dépenses en termes nominaux	367,2	372,5	377,7	382,7	387,5
Norme de progression nominale des dépenses	-	+5,3	+5,2	+5,0	+4,8
En % de la dépense n-1		1,4%	1,4%	1,3%	1,3%

Source : Mission.

Dans cet exemple, la norme de progression pluriannuelle nominale des dépenses à horizon 2011 est +5,3 Mds€, +5,2 Mds€, +5,0 Mds€, +4,8 Mds€. Cette norme doit couvrir les nouvelles dépenses ainsi que l'augmentation des prix. Elle est calibrée à ce stade sur les dépenses en comptabilité nationale, dans lesquelles ne figurent pas par exemple les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux. Avec une inflation de 1,8% les économies à réaliser chaque année en prix courants sont croissantes.

Mds€ courants	2007	2008	2009	2010	2011
Norme de progression nominale des dépenses	-	+5,3	+5,2	+5,0	+4,8
Effet prix	-	+6,6	+6,7	+6,8	+6,9
Économies à réaliser (€ courants)	-	-1,3	-1,5	-1,8	-2,1
Économies à réaliser (€ de 2007)	-	-1,3	-1,5	-1,7	-2,0

Source : Mission.

Cet exemple montre notamment que si l'effort structurel à réaliser chaque année est constant sur la période exprimé en % de PIB, les économies à réaliser années après années exprimées en € courants augmentent plus vite que l'inflation. Pour avoir l'effet inverse, c'est-à-dire avoir un programme d'économies constant en volume sur la période (-1,6 Mds€ par an en € 2007), l'amélioration structurelle du solde à rechercher est la suivante.

	2007	2008	2009	2010	2011
Amélioration annuelle du solde structurel	-	+0,52%	+0,51%	+0,49%	+0,48%

Source : Mission.

4. Élargir en budgétisation et en exécution la norme pour prendre en compte les mesures fiscales et les relations entre sous-secteurs administratifs

Comme évoqué au V.C.2, les mesures fiscales nouvelles doivent être confrontées à la progression des dépenses de façon à inciter à ce qu'une mesure fiscale conduisant à réduire structurellement les recettes s'accompagne d'un effort équivalent sur la dépense.

Par ailleurs, la norme de dépense stricte mise en œuvre par les gouvernements successifs a pu donner lieu à certains contournements :

- affectation de recettes à d'autres APU se substituant à des subventions du budget général (AFITF ou OSEO-ANVAR par exemple) ;
- dépenses fiscales nouvelles ou se substituant à des dépenses budgétaires, se révélant d'ailleurs parfois plus dynamiques sous cette nouvelle forme ;
- transferts insuffisants vers d'autres APU (accroissement de la dette de l'État envers la sécurité sociale par exemple).

Afin de contraindre également ces opérations, qui réduisent structurellement le niveau des recettes et dégradent donc structurellement le solde de la même façon qu'une dépense nouvelle, la mission propose que la dynamique de l'ensemble de ces postes soit confrontée à la norme de progression structurelle des dépenses de l'État. Un traitement spécifique devrait être réservé aux dépenses fiscales. L'inclusion au périmètre contraint par la norme de la variation de la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale, préconisée par le rapport IGAS-IGF⁵⁷, permettrait ainsi d'éviter l'augmentation des dettes à l'avenir⁵⁸.

Enfin la dynamique des recettes des collectivités locales est en partie alimentée par la dynamique des remboursements et dégrèvements des collectivités locales. Afin de contraindre l'intégralité des transferts aux APUL et faire porter aux APUL l'effort de maîtrise des dépenses publiques, il semblerait intéressant de confronter les remboursements et dégrèvements aux collectivités locales à la norme de progression structurelle des dépenses de l'État. L'inclusion au périmètre contraint par la norme des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux⁵⁹ est difficile compte tenu des aléas de prévision de ses composantes. Elle est néanmoins jugée souhaitable par la mission⁶⁰.

La mission propose donc que :

- **la norme de progression structurelle des dépenses de l'État établie par le Gouvernement et exprimée en valeur nominale soit une contrainte stricte pour le budget général élargi à d'autres opérations ;**
- **ce périmètre élargi couvre :**
 - **le budget général hors remboursements et dégrèvements ;**
 - **les prélèvements sur recettes ;**
 - **la variation de la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale ;**
 - **les remboursements et dégrèvements aux collectivités locales ;**
 - **les affectations de taxes nouvelles (à partir de 2008).**

5. Traduire en plafonds pluriannuels de dépenses sur le périmètre élargi la norme de progression structurelle des dépenses de l'État

La dernière étape en ce qui concerne les dépenses de l'État consiste à traduire la norme de progression structurelle des dépenses de l'État en plafonds pluriannuels de dépenses. Il conviendrait pour cela idéalement de partir du niveau « structurel » de dépenses correspondant au périmètre élargi en 2007 et de l'ajuster pour chaque année jusqu'en 2011 de la norme de progression des dépenses définie au V.C.3. Afin d'éviter de porter le débat sur la définition du niveau structurel des dépenses en 2007, la mission propose de prendre comme point de départ le périmètre élargi selon la LFI 2007, hors affectations de recettes en 2007.

La mission propose que :

- **la LFI 2007 soit prise comme point de départ pour fixer les plafonds pluriannuels de dépenses jusqu'en 2011 ;**

⁵⁷ « Rapport sur l'articulation entre les finances de l'État et la Sécurité Sociale », IGF N° 2007-M-002-02, IGAS N° RM 2007-055 P, mars 2007.

⁵⁸ Le remboursement de la dette actuelle donnerait lieu à un ressaut ponctuel de la dépense État de 6 Md€ au moins (montant de la dette au 31 décembre 2006).

⁵⁹ La programmation n'intégrerait pas en revanche les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, qui sont plus liés au barème de l'impôt, à l'exception du dégrèvement portant sur la redevance télévision, qu'il est proposé de réintégrer au périmètre des crédits limitatifs du budget général (mission Médias).

⁶⁰ La mission rejoint ainsi les préconisations du rapport d'audit de modernisation IGA-IGF sur les outils de pilotage et d'information des dégrèvements et admissions en non-valeur d'impôts directs locaux de novembre 2006, visant à engager une réflexion sur l'inclusion de ce programme budgétaire dans le périmètre de la dépense sous contrainte.

- pour chaque année jusqu'en 2011, un plafond de dépenses est fixé en appliquant la norme de progression des dépenses définie au V.C.3 au périmètre de dépenses élargi défini au V.C.4.

Exemple : Les plafonds pluriannuels de dépenses du périmètre élargi sont calculés à partir des éléments ci-dessus.

Mds€ courants	2007	2008	2009	2010	2011
Budget général 2007	266,9				
Prélèvements sur recettes 2007	68,1				
Remboursements et dégrèvements des collectivités locales 2007	14,1				
Périmètre élargi 2007 hors affectation de recettes en 2007	349,1				
Norme de progression nominale des dépenses		+5,3	+5,2	+5,0	+4,8
Plafonds nominaux de dépenses du périmètre élargi		354,4	359,6	364,6	369,4

Source : Mission.

Pour 2008, 2009, 2010 et 2011, le montant total inscrit au PLF pour les dépenses du budget général, les prélèvements sur recettes, la variation de la dette entre l'État et la Sécurité sociale, les remboursements et dégrèvements et les recettes affectées à partir de 2008 ne doit pas dépasser les plafonds ci-dessus.

D. Acter la stratégie par un vote du Parlement ou un débat, puis suivre annuellement son respect

1. L'un ou l'autre vecteur peut être retenu, en fonction du soutien recherché de la part du Parlement

Deux vecteurs peuvent être retenus pour acter la stratégie pluriannuelle des finances publiques décidée par le Gouvernement : la loi de programmation des finances publiques et le débat au Parlement. Chacun de ces vecteurs a été utilisé depuis 1990.

La loi de janvier 1994, prise dans le contexte de la « grande crise des finances publiques », fixait pour objectif de ramener le budget de l'État à un déficit de 2,5% du PIB en LFI 1997. La LFI 1997 a cependant été construite sur un déficit de 3,5% du PIB.

L'engagement national de désendettement, qui consolide le programme de stabilité 2007-2009 établi en janvier 2006, sera certes respecté pour l'exercice au cours duquel il a été adopté (déficit des administrations publiques estimé à 2,5% du PIB, pour un objectif de 2,9% en janvier 2006 et de 2,8% en juin 2006). Il repose cependant sur des hypothèses extrêmement ambitieuses pour les années 2008 à 2010 (réduction des dépenses de l'État en volume de 1,25% en 2008, 1,5% en 2009 et 1,75% en 2010, soit des taux de croissance en euros courants respectivement de 0,5%, 0,3% et 0%).

Cependant la force politique des deux vecteurs a dans ces cas passés été affaiblie par le calendrier électoral : ces deux tentatives ont eu lieu l'année précédant des élections présidentielles et ne pouvaient donc engager le Gouvernement.

Les deux solutions restent cependant possibles. Elles ne présentent pas les mêmes avantages :

- une **loi fixant la stratégie des finances publiques** obligerait le Parlement à se prononcer, sans engager cependant les lois de finances ni les lois de financement de la sécurité sociale. Cette loi serait présentée par le Premier Ministre au nom de l'ensemble du Gouvernement. Cela permettrait ensuite au ministre des finances de s'appuyer sur un

texte d'un niveau juridique comparable à celui des lois de programmations pluriannuelles sectorielles.

- un **engagement du Gouvernement** concrétisé par un rapport déposé lors de l'examen du plus prochain projet de loi de finances⁶¹ serait plus solennel et plus conforme à la nature de la stratégie, mais risque d'être noyé parmi les autres annonces du début de législature.

Quel que soit le vecteur choisi, celui-ci doit être la traduction d'un engagement collectif du Gouvernement et non pas du seul ministre des finances et faire l'objet d'un débat au Parlement.

La mission propose que :

- **la stratégie pluriannuelle des finances publiques fasse l'objet soit d'une loi soit d'un engagement du Gouvernement devant le Parlement à l'occasion du plus prochain PLF, selon le soutien que le Gouvernement souhaite rechercher auprès du Parlement pour faire respecter cette stratégie ;**
- **dans tous les cas la stratégie, soit appropriée par tous les membres du Gouvernement ; le Premier Ministre pourrait demander à chaque ministre de signer la stratégie et d'être présent lors du débat suscité au Parlement ;**
- **le texte ainsi soumis mentionne :**
 - **l'objectif d'endettement et de solde structurel en 2011 ;**
 - **les objectifs de chacun des sous-secteurs administratifs ;**
 - **pour l'État la norme de progression structurelle des dépenses année après année, exprimée en valeur nominale, portant sur le budget général élargi.**

2. Un point annuel est fait sur les progrès réalisés et le chemin qu'il reste à parcourir

Chaque année un point sur les progrès réalisés est présenté à la conférence nationale des finances publiques. Le Gouvernement présente ensuite au Parlement au moment de l'examen du projet de loi de règlement N-1 et avant le DOB du PLF N+1 le résultat de la stratégie sur laquelle il s'est engagé.

À cette occasion, un effort de communication sur les trajectoires des finances publiques doit être entrepris, afin de mettre fin à la confusion entre les objectifs d'une part et l'évolution spontanée d'autre part. Cette transparence est indispensable à une bonne compréhension par l'ensemble des acteurs de la dépense publique des efforts qu'ils sont appelés à réaliser.

La mission propose qu'à l'occasion de ces rendez-vous annuels (conférence nationale des finances publiques et débat d'orientation budgétaire) soient présentés en termes structurels :

- **le respect de la stratégie depuis le début de la législature ;**
- **la trajectoire spontanée à politique inchangée pour les recettes, les dépenses et les soldes de chaque secteur administratif ;**
- **la trajectoire des objectifs à atteindre pour les mêmes postes, en termes structurels, telle qu'elle découle de la stratégie pluriannuelle des finances publiques ;**
- **les implications auxquelles cette trajectoire conduit pour les différents postes en fonction de leur rigidité ;**
- **les actions à mener en cas de dérive observée par rapport aux objectifs en distinguant les mesures destinées à traiter les écarts conjoncturels des mesures destinées à traiter les écarts structurels.**

⁶¹ Loi de règlement 2006, loi de finances rectificative 2007 ou loi de finances 2008.

ANNEXE V

**LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE
DU TITRE 2 ET DES EFFECTIFS**

SYNTHESE

Les dépenses de personnel constituent une part très significative du budget général (hors pensions, 38% des crédits hors charges de la dette en LFI 2007). La crédibilité de la programmation des dépenses de l'Etat dépendra donc largement de la programmation pluriannuelle de la masse salariale. Mais celle-ci soulève des problèmes particuliers en raison de la rigidité des dépenses de personnel et de l'existence de mesures transversales portant sur les grilles de rémunération.

I. Le passage à une programmation pluriannuelle des dépenses apparaît peu compatible avec le maintien des pratiques actuelles

1) Le cadrage des déterminants de la masse salariale est effectué sur une base annuelle

Les grands déterminants de la masse salariale (schéma d'emplois, mesures générales et catégorielles, GVT) sont aujourd'hui fixés annuellement en vue de la préparation de la LFI. En l'absence de cadrage à moyen terme de ces éléments, les prévisions d'évolution des dépenses de personnel présentées à l'occasion du DOB restent des travaux techniques sans portée programmatique.

2) La connaissance précise de la masse salariale est variable mais dans l'ensemble limitée

Les ministères se sont progressivement dotés d'infocentres sur la masse salariale, dans la perspective de la LOLF. Si certains, comme l'Education nationale ou les ministères sous contrat avec la direction du budget, sont relativement avancés, la capacité des ministères à prévoir l'évolution de leur masse salariale à moyen terme reste dans l'ensemble limitée. Et les nombreux automatismes qui caractérisent l'évolution de la masse salariale (GVT positif) limitent de leurs marges de manœuvre.

3) Les orientations arrêtées en loi de finances sont remises en cause en cours d'année, rendant nécessaire le financement en gestion, par les ministères, de mesures qu'ils n'ont pas décidées

Depuis dix ans le coût des mesures générales a été systématiquement sous-estimé en LFI et les montants budgétés se sont donc avérés inférieurs au coût effectif des mesures, pourtant accordées de façon unilatérale par le gouvernement depuis 2000. En moyenne, ce sont plus de 400M€ par an qui ont dû être financés en gestion par les ministères, cette pratique devenant d'autant plus problématique depuis la mise en place, avec la LOLF, de plafonds limitatifs de titre 2 par programme.

II. La construction d'une programmation pluriannuelle suppose de définir les grandes orientations à moyen terme de la politique salariale et de recrutement de l'Etat

1) Les exemples étrangers montrent que la réussite de la programmation pluriannuelle dépend du respect du cadrage budgétaire dans les négociations salariales

Deux éléments ressortent dans les pays étudiés par la mission (Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède), où les négociations salariales sont décentralisées au niveau des ministères ou agences :

- la déconnexion du cycle budgétaire et du cycle des négociations salariales ainsi que la primauté conférée au cadrage budgétaire sur les négociations permet de fixer de façon stable et crédible les mandats de négociation des employeurs ;
- la responsabilisation des négociateurs sur la soutenabilité budgétaire de leurs décisions salariales contribue au respect du cadrage budgétaire.

2) Un cadrage pluriannuel des déterminants de la masse salariale est nécessaire

L'élaboration d'une programmation pluriannuelle passe par une programmation des dépenses de titre 2, vu leur poids dans le budget. Cela nécessite, outre un exercice de prévisions techniques, de déterminer les orientations de moyen terme que le gouvernement souhaite donner aux principaux déterminants de la masse salariale : un schéma d'emploi pluriannuel fixant l'évolution des effectifs; un cadrage pluriannuel des mesures générales et catégorielles.

3) La programmation pluriannuelle du point est essentielle à la réussite de la démarche

Il est indispensable de progresser dans la définition du cadrage budgétaire de la négociation salariale, à moins de ruiner la crédibilité de l'exercice de programmation pluriannuelle.

Le maintien de négociations salariales centralisées ne serait compatible avec une programmation pluriannuelle des dépenses de l'Etat qu'à la condition d'effectuer une programmation pluriannuelle de la valeur du point, non publique, et de définir, à chaque cycle de négociation, le mandat du ministre de la fonction publique sur cette base. Il conviendrait également, afin de limiter le risque (réel) que des mesures générales soient accordées au delà de l'équilibre défini par le cadrage pluriannuel, d'associer les principaux ministères employeurs aux négociations ou au moins à leur préparation, et de prévoir que de telles mesures soient financées à la fois par une réserve centrale et par les ministères, dans une proportion à déterminer. Cette proposition pourrait d'ailleurs être appliquée indépendamment du passage à une programmation pluriannuelle des dépenses.

La décentralisation des négociations salariales, qui serait cohérente avec la responsabilisation des acteurs en matière de gestion de la masse salariale promue par la LOLF, apparaît toutefois comme la solution la plus pertinente dans une perspective pluriannuelle - les mesures générales pouvant dans ce cas soit être abandonnées, soit ne plus faire l'objet que de décisions unilatérales du gouvernement. Le cadrage budgétaire pluriannuel de la masse salariale serait défini par le gouvernement en fonction de ses objectifs de politique salariale, et les ministères seraient alors responsabilisés sur la soutenabilité budgétaire de leurs décisions salariales prises à l'issue de négociations, qu'ils auraient à financer dans la limite de leurs plafonds triennaux de dépenses, définis de manière à maîtriser l'évolution de la masse salariale.

III. Le cadrage pluriannuel de la masse salariale doit être décliné par mission et celui des effectifs par ministère afin de responsabiliser les gestionnaires sur leur masse salariale

1) La déclinaison du cadrage de la masse salariale et des effectifs est utile aux gestionnaires et permettrait de les responsabiliser sur les conséquences à moyen terme de leurs choix

Tout en autorisant les gestionnaires à faire jouer les souplesses de gestion offertes par la LOLF et en leur donnant la visibilité nécessaire à la réalisation d'arbitrages emplois/salaires, la déclinaison du cadrage pluriannuel des effectifs (par ministère) et de la masse salariale (sur le périmètre de programmation proposé, soit par mission) est un moyen de les obliger à assumer les conséquences à moyen terme de leurs décisions de gestion. Dans le cas des missions interministérielles, seules les missions Sécurité et Politique des territoires nécessiteraient que la part de chaque ministère dans le sous-plafond de titre 2 soit précisée.

2) Le périmètre de l'enveloppe sur laquelle les gestionnaires seront responsabilisés doit être large mais dépendra de la solution retenue pour la programmation du point fonction publique

Les ministères doivent être responsabilisés sur les trois déterminants de la masse salariale qu'ils sont le plus à même de maîtriser : le schéma d'emploi, les mesures catégorielles et le GVT. En d'autres termes, les plafonds de titre 2 qui leur seraient notifiés sur trois ans ne pourraient être revus à la hausse sous l'effet de modifications (imprévues ou volontaires) intervenant sur l'un de ces déterminants. En contrepartie de l'auto-assurance attendue, les gestionnaires devraient être autorisés à conserver d'une année sur l'autre les économies réalisées sur la période de programmation.

Si les négociations salariales étaient décentralisées, les plafonds de dépenses sur trois ans seraient définis en intégrant la programmation pluriannuelle de la valeur du point et du taux de contribution employeur au CAS pensions (dont la programmation apparaît également utile, cf. annexe VI). Si la centralisation des négociations salariales était maintenue, seules des trajectoires de titre 2 pourraient être définies, sur la base de la valeur du point et du taux de contribution employeur connus à la date de la programmation ; elles devraient être actualisées chaque année, en fonction des mesures générales accordées au niveau interministériel.

3) Le passage à une programmation pluriannuelle de la masse salariale doit s'accompagner d'un accroissement des marges de manœuvre des gestionnaires

Les ministères doivent améliorer leur capacité à prévoir l'évolution de leurs dépenses de personnel ; dans le même temps, leur responsabilisation devrait s'accompagner d'une diminution de la part automatique de la progression de la masse salariale pour accroître leurs marges de manœuvre.

SOMMAIRE

I. LES PREVISIONS DE DEPENSES DE PERSONNEL SONT AUJOURD’HUI DIFFICILES EN L’ABSENCE DE PROGRAMMATION DES COMPOSANTES DISCRETIONNAIRES D’EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE	1
A. LES INCERTITUDES PESANT SUR L’EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE, QUI N’EST AUJOURD’HUI ESTIMEE QUE DE MANIERE ANNUELLE, SONT LIES AUX COMPORTEMENTS INDIVIDUELS MAIS AUSSI AUX CHOIX POLITIQUES DISCRETIONNAIRES	1
1. <i>Les prévisions de variation des effectifs sont affectées par l’incertitude entourant les comportements de départ en retraite, l’insuffisance des outils de prévision mais aussi l’absence de définition d’un schéma pluriannuel d’évolution des emplois</i>	<i>1</i>
2. <i>Les prévisions d’évolution du GVT solde reposent sur des hypothèses relatives aux flux de départs en retraite et au profil des nouveaux entrants</i>	<i>2</i>
3. <i>Les prévisions d’évolution des mesures générales et catégorielles, décidées de manière discrétionnaire, sont malaisées.....</i>	<i>3</i>
4. <i>Dans ce cadre, les projections pluriannuelles effectuées en vue du programme de stabilité restent des exercices techniques et ne traduisent pas de choix stratégiques</i>	<i>4</i>
B. LE NON RESPECT DES PROGRAMMATIONS AFFICHEES PROVOQUE DES ECARTS SIGNIFICATIFS PAR RAPPORT AUX PREVISIONS	5
1. <i>Les mesures générales accordées en cours d’année se sont systématiquement révélées supérieures à ce qui avait été prévu en loi de finances ou à ce qui avait été annoncé.....</i>	<i>5</i>
2. <i>Les règles fixées depuis le PLF 2007 sur les dépenses catégorielles ont également été dépassées</i>	<i>6</i>
II. LA DEFINITION DES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE SALARIALE ET DE RECRUTEMENT DE L’ETAT EST NECESSAIRE A LA CONSTRUCTION D’UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES DEPENSES DE L’ETAT	7
A. LA CONSTRUCTION D’UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DU TITRE 2 PASSE PAR LA FIXATION D’UN SCHEMA D’EMPLOIS PLURIANNUEL ET DE CIBLES D’EVOLUTION DES MESURES GENERALES ET CATEGORIELLES	7
1. <i>Les déterminants de la dépense peuvent être isolés en construction budgétaire.....</i>	<i>7</i>
2. <i>La construction d’une programmation pluriannuelle des dépenses de personnel suppose la définition des objectifs de la politique salariale et de recrutement de l’Etat</i>	<i>8</i>
B. LA MISE EN ŒUVRE D’UN CADRAGE PLURIANNUEL DE LA MASSE SALARIALE N’EST PAS COMPATIBLE AVEC LE MAINTIEN DE NEGOCIATIONS SALARIALES CENTRALISEES DANS LESQUELLES LE MANDAT DU MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE EST DEFINI SANS REFERENCE A L’EQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES.....	9
1. <i>Les pays qui se sont dotés d’une programmation pluriannuelle de leurs finances publiques assurent le primat de leur cadrage budgétaire sur les négociations salariales</i>	<i>9</i>
2. <i>La décentralisation des négociations salariales apparaît préférable au maintien de négociations centralisées dans la perspective d’une programmation pluriannuelle des dépenses de l’Etat</i>	<i>12</i>

III. LA DECLINAISON DU CADRAGE PLURIANNUEL DE LA MASSE SALARIALE ET DES EFFECTIFS EST NECESSAIRE ET DOIT S'ACCOMPAGNER D'UNE RESPONSABILISATION LARGE DES GESTIONNAIRES ET D'UN ACCROISSEMENT DE LEUR MAITRISE DES DEPENSES DE PERSONNEL 15

- A. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DE LA MASSE SALARIALE ET DES EFFECTIFS DOIT ETRE DECLINEE RESPECTIVEMENT PAR MISSION ET PAR MINISTERE 15
 - 1. *Les plafonds pluriannuels par mission doivent inclure un cadrage de la masse salariale et doivent être accompagnés de schémas d'emplois pluriannuels par ministère 15*
 - 2. *La déclinaison par mission du cadrage pluriannuel de la masse salariale devrait faire évoluer la procédure de budgétisation et suppose de traiter le cas des missions interministérielles 17*
- B. LES GESTIONNAIRES DOIVENT ETRE RESPONSABILISES SUR UNE ENVELOPPE LARGE 18
 - 1. *La responsabilisation des gestionnaires est nécessaire sur le schéma d'emplois, les mesures catégorielles et le GVT 19*
 - 2. *Le traitement des mesures générales et des contributions employeur au CAS pensions dépend en revanche du maintien ou non de négociations salariales centralisées..... 19*
 - 3. *Les gestionnaires doivent être incités à réaliser des gains de productivité..... 20*
- C. LA RESPONSABILISATION DES GESTIONNAIRES DOIT S'ACCOMPAGNER D'UNE AMELIORATION DE LEUR CAPACITE A PREVOIR ET A MAITRISE L'EVOLUTION DE LEUR MASSE SALARIALE 21
 - 1. *Les ministères doivent améliorer leur capacité à analyser et à prévoir l'évolution de leurs dépenses de personnel 21*
 - 2. *La responsabilisation des gestionnaires devrait s'accompagner d'une diminution de la part automatique de la progression de la masse salariale pour accroître leurs marges de manœuvre..... 23*

LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DU TITRE 2 ET DES EFFECTIFS

Les dépenses de personnel de l'Etat sont depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) retracées sur le titre 2 qui comprend les rémunérations d'activité, les cotisations et contributions sociales ainsi les prestations sociales et allocations diverses. Le montant des crédits de titre 2 du budget général s'élève dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2007 à 118 Mds€ soit 52% des crédits de paiement du budget général hors charges de la dette. Hors contributions de l'Etat employeur au régime de pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat, ces dépenses s'élèvent à 87Mds€, soit 38% des crédits du budget général hors charges de la dette.

Compte tenu de leur poids dans le budget général et de l'existence d'une hiérarchie complexe des grilles indiciaires au sein de la fonction publique, les dépenses de personnel nécessitent un traitement particulier dans la perspective d'une programmation pluriannuelle des dépenses de l'Etat. L'objectif de cette annexe est d'en préciser les contours, à partir d'une analyse des conditions dans lesquelles il pourrait être envisagé de programmer l'évolution du point fonction publique et de cadrer celle des autres déterminants discrétionnaires (mesures catégorielles et schémas d'emplois) des dépenses de personnel qui seraient ainsi rendues plus prévisibles, et sur lesquelles il serait alors possible de responsabiliser les ministères.

I. LES PREVISIONS DE DEPENSES DE PERSONNEL SONT AUJOURD'HUI DIFFICILES EN L'ABSENCE DE PROGRAMMATION DES COMPOSANTES DISCRETIONNAIRES D'EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE

L'évolution des dépenses de personnel s'explique par la variation des effectifs (effet volume) et celle des rémunérations (effet prix qui se décompose en trois composantes : les mesures générales et catégorielles ainsi que le glissement vieillesse-technicité). Ces différents déterminants, dont l'évolution est pour certains spontanée, pour d'autres discrétionnaire, ne sont pas tous aujourd'hui également prévisibles.

A. Les incertitudes pesant sur l'évolution de la masse salariale, qui n'est aujourd'hui estimée que de manière annuelle, sont liés aux comportements individuels mais aussi aux choix politiques discrétionnaires

1. Les prévisions de variation des effectifs sont affectées par l'incertitude entourant les comportements de départ en retraite, l'insuffisance des outils de prévision mais aussi l'absence de définition d'un schéma pluriannuel d'évolution des emplois

La variation des effectifs d'une année sur l'autre dépend du poids relatif des flux de sorties (départs en retraite principalement, mais aussi détachements, disponibilités, décès, démissions) et d'entrées (recrutements, et marginalement retours de disponibilité ou de détachement).

Les incertitudes qui pèsent sur les prévisions de sorties sont particulièrement fortes pour les départs en retraite. Le volume des départs dépend du comportement individuel des agents, d'autant plus difficile à modéliser dans un contexte de réforme périodique des retraites. L'incidence des réformes passées est ainsi mal connue (évaluation notamment de l'impact des modifications introduites par la réforme de 2003, relatives à l'allongement de la durée de référence et au mécanisme de décote et de surcote¹) alors que la perspective d'une nouvelle réforme en 2008 pourrait elle aussi modifier le comportement des agents.

¹ Alors qu'il visait à retarder l'âge de départ en retraite, le mécanisme de décote et de surcote n'a manifestement eu jusqu'à ce jour qu'un impact limité, l'amputation de la retraite n'étant pas significative pour les agents subissant la décote ($\leq 0,5\%$ de la pension) et la surcote ne se traduisant pas par une prolongation d'activité.

Les outils disponibles pour prévoir les départs en retraite des agents de l'Etat restent aujourd'hui limités. Il n'existe pas en effet de modèle de projection à court terme :

- des prévisions de départs globales (et non ministère par ministère) sont établies pour les personnels civils à partir du modèle ARIANE de projection à long terme tenu par la direction du budget (bureau 6BRS) ; ce modèle prévoit correctement les mouvements de long terme, mais n'est pas conçu pour prévoir les départs sur un horizon annuel ;
- le protocole conclu entre la direction du budget et le service des pensions² prévoit le développement prochain, par le service des pensions, d'un modèle de projection de court terme (années N+1 à N+3) permettant d'estimer les départs par ministère ;
- dans l'attente, la direction du budget (bureau 2BPSS) a recours à des méthodes ad hoc³ pour estimer à court terme le volume des départs en retraite par ministère.

L'ordre de grandeur de l'incertitude due aux décisions de départ reste cependant plus faible que celle due aux éléments discrétionnaires. En effet, les prévisions d'évolution des effectifs sont rendues difficiles du fait de l'inexistence d'un schéma d'emplois pluriannuel des effectifs de l'État. Les plafonds autorisés d'emplois ne sont aujourd'hui fixés que de façon annuelle et ne permettent donc pas d'anticiper l'évolution du volume des recrutements.

2. Les prévisions d'évolution du GVT solde reposent sur des hypothèses relatives aux flux de départs en retraite et au profil des nouveaux entrants

Le glissement vieillesse-technicité (GVT) solde mesure l'incidence combinée sur les dépenses de rémunération du GVT positif – qui correspond à l'augmentation de la rémunération individuelle découlant d'une promotion au choix (composante glissement), d'un avancement automatique (composante vieillesse) ou d'un changement de grade ou de corps par le biais d'un concours (composante technicité) – et le GVT négatif ou « effet de noria », qui mesure les économies salariales liées aux écarts de rémunération entre agents sortants et entrants (les entrants ne sont pas forcément au premier indice du corps, ni les sortants au dernier indice du leur).

Des prévisions à long terme (25 ans) d'évolution du GVT solde sont effectuées par la direction du budget, sur la base des données issues des fichiers de paye. Elles restent naturellement entourées d'incertitude dans la mesure où elles dépendent fortement des hypothèses techniques retenues, relatives aux volumes et aux profils respectifs des flux d'entrées et de sorties, sans que la marge d'erreur ne soit précisément chiffrée. Le modèle utilisé par la direction du budget repose ainsi sur des hypothèses assez fortes :

- les indices moyens par âge sont supposés identiques sur la période ;
- les flux de sorties (retraite, décès, démission, disponibilité...) sont calculés en appliquant les pourcentages de départ par âge de l'année de référence ;
- le nombre d'entrées est égal aux flux de sorties de l'année ;
- le flux d'entrants par âge est réparti suivant le même profil que l'année de référence.

Ces projections montrent que le GVT solde est presque nul, légèrement négatif, en 2007. Ces chiffres n'ont pas été repris directement lors de la fabrication des lois de finances, compte tenu des incertitudes qui les entourent.

² Protocole des relations 2BPSS-6BRS-Service des pensions concernant les projections et le suivi des départs en retraite et les assiettes salariales à court terme.

³ Calcul d'abord d'un taux moyen de départ par âge et par ministère sur la base du flux de départ observé en N et application de ce taux de départ à l'année N+1 par vieillissement du fichier de paye.

3. Les prévisions d'évolution des mesures générales et catégorielles, décidées de manière discrétionnaire, sont malaisées

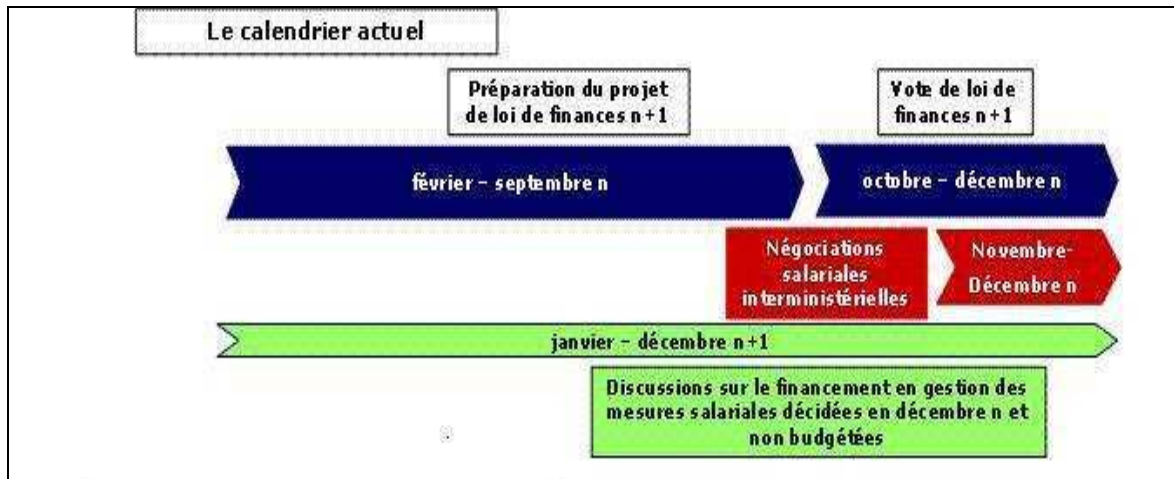
a) Les mesures générales ne font l'objet d'aucune programmation, pas même par le biais des lois de finances

Les projets de loi de finances sont bâtis sur des hypothèses d'évolution de la valeur du point fonction publique qui reflètent les orientations du gouvernement. Il ne s'agit pour autant pas là d'une programmation de la valeur du point puisque les mesures générales accordées par le gouvernement (de façon unilatérale depuis le dernier accord intervenu en 1998) peuvent s'écarter des hypothèses retenues en construction budgétaire.

Le calendrier actuel des négociations salariales interministérielles permettrait pourtant de prendre en compte les orientations affichées en loi de finances. En effet, les négociations débutent généralement en fin d'année, alors que la construction du projet de loi de finances est achevée, pour se conclure (qu'il y ait ou non un accord) en début d'année suivante, une fois la loi de finances approuvée par le Parlement. L'hypothèse d'évolution du point retenue en loi de finances est donc le plus souvent antérieure aux négociations salariales interministérielles : elle ne forme pas vraiment un cadrage validé par le Parlement, quoique cette hypothèse figure dans les projets annuels de performance⁴

En effet, dans les faits, les conditions ne sont pas aujourd'hui réunies pour que cette hypothèse transmise au Parlement reçoive l'autorité d'un cadrage donné aux négociateurs. Bien que des discussions informelles se tiennent entre la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) lorsque des négociations salariales sont préparées au niveau interministériel, le mandat de négociation du ministre de la fonction publique est défini sans référence à l'équilibre du projet de loi de finances. Sa responsabilisation est d'autant plus difficile que n'étant pas lui-même employeur (à l'exception des personnels de la DGAFP), il n'est pas astreint au respect d'une enveloppe financière limitative.

Graphique 1 : Articulation actuelle entre les calendriers budgétaires et de négociations salariales



Source : Direction du budget

De ce fait, la budgétisation des mesures décidées au niveau interministériel n'est pas toujours assurée, et leur financement doit alors être assuré en gestion. Ceci constitue une incitation à décider des mesures ne prenant effet que sur une partie de l'année (au 1^{er} juillet ou au 1^{er} novembre par exemple), diminuant optiquement leur coût en gestion, mais préemptant largement le budget de l'année suivante par l'effet de l'extension en année pleine du coût de la mesure.

⁴ Dans la justification au premier euro des dépenses de titre 2

Ainsi en va-t-il du volet salarial du protocole « Jacob » du 25 janvier 2006⁵ (augmentation de la valeur du point de 0,5% au 1^{er} juillet 2006 puis de nouveau au 1^{er} février 2007, relèvement du minimum de traitement de l'indice majoré 275 à 279 au 1^{er} juillet 2006 et attribution d'un point d'indice uniforme au 1^{er} novembre 2006) dont le coût est évalué par la direction du budget, sur l'Etat seul et hors contributions employeur au CAS pensions, à 230 M€ pour 2006 et 950 M€ pour 2007 (avant même la prise en compte de la hausse supplémentaire de 0,3% en février 2007).

Le financement en gestion par les ministères de mesures générales non budgétées est rendu d'autant plus délicat depuis l'introduction par la LOLF de plafonds de titre 2 par programme.

b) Le montant des mesures catégorielles est arrêté chaque année en procédure budgétaire, l'évaluation de leur coût à long terme étant limitée

Les mesures catégorielles ne font pas l'objet d'une programmation pluriannuelle ; les enveloppes de mesures catégorielles⁶ accordées aux ministères sont arbitrées chaque année lors des négociations budgétaires, sans que le montant total de l'enveloppe catégorielle ne fasse l'objet d'un cadrage transversal.

L'introduction en 2006, en vue de la préparation du PLF 2007⁷, d'un mécanisme d'intéressement sur les économies d'effectifs, selon laquelle la moitié des économies réalisées grâce au schéma d'emplois pouvait être retournée aux ministères sous la forme de mesures catégorielles constitue toutefois une première démarche facilitant la construction budgétaire (au moins pour les ministères non prioritaires qui suppriment des emplois). Cette règle a d'ailleurs servi de référence à la construction des contrats triennaux signés des ministères des affaires étrangères et de l'équipement⁸.

Alors que les mesures catégorielles ont des effets à long terme sur l'évolution de la masse salariale⁹, l'évaluation de leur coût à long terme est rarement effectuée. La direction du budget souhaite s'engager davantage en ce sens et envisage de mettre au point un outil à cet effet, en collaboration avec le ministère de la fonction publique.

Les mesures financées en procédure budgétaire sont présentées dans les documents budgétaires (dans le volet « Justification au premier euro » des projets annuels de performance), et les textes statutaires et indemnitaires présentés par les ministères doivent être signés par le directeur du budget. Pour autant, les ministères ne sont pas liés par les projets annuels de performance (PAP), et peuvent utiliser leurs enveloppes de crédits catégoriels au profit d'autres mesures que celles mentionnées dans les PAP (annexes informatives au projet de loi de finances).

4. Dans ce cadre, les projections pluriannuelles effectuées en vue du programme de stabilité restent des exercices techniques et ne traduisent pas de choix stratégiques

Les seules perspectives pluriannuelles d'évolution de la masse salariale qui existent sont celles effectuées par la direction du budget en vue de sa programmation à moyen terme réalisée en début d'année, qui sert de socle aux projections utilisées en vue du programme de stabilité adressé en fin d'année à la Commission européenne. En outre, la première année de ces projections pluriannuelles forme une toute première esquisse budgétaire présentée par la direction du budget au Cabinet du ministre du budget.

⁵ Volet n'ayant pas fait l'objet d'un accord entre le gouvernement et les organisations syndicales.

⁶ Ces montants comprennent à la fois de l'extension en année pleine des mesures antérieures et des mesures nouvelles.

⁷ Cette règle a été évoquée pour la première fois par le premier ministre lors d'une conférence de presse en octobre 2005, puis confirmée par la réunion interministérielle du 28 novembre 2005 relative à la traduction des mesures du 27 octobre 2005 dans la procédure budgétaire et au séminaire gouvernemental de janvier 2006. Elle est également mentionnée dans l'allocution du Président de la République, à l'occasion de la présentation des vœux aux fonctionnaires et agents de l'Etat, le vendredi 6 janvier 2006.

⁸ Cf. annexe VIII relative au périmètre de déclinaison d'une programmation pluriannuelle des dépenses.

⁹ Qu'elles soient de nature statutaire (i.e. consistant en une revalorisation des grilles statutaires) ou indemnitaire (i.e. modifiant les régimes indemnitaires). En 2006, 70% des mesures étaient de nature statutaire.

Ces exercices restent toutefois techniques. En l'absence d'arbitrage politique sur les orientations qui seront données sur les quatre prochaines années à la politique salariale et de recrutement de l'Etat, ils ne s'apparentent pas à une programmation pluriannuelle.

La trajectoire affichée dans le programme de stabilité 2008-2010¹⁰ repose ainsi sur des hypothèses techniques qui ne reflètent pas une réelle programmation pluriannuelle de la masse salariale. Selon les sous-jacents techniques transmis à la mission, ces hypothèses, qui ne sont pas déclinés par grand bloc de dépenses (missions ou ministères), sont les suivantes :

- augmentation chaque année de 1 % du point Fonction Publique, soit l'évolution moyenne constatée depuis 1996 ;
- 450M€ par an de mesures catégorielles, soit moins que les montants budgétés sur la période récente (480M€ courants en moyenne depuis dix ans, 590M€ en LFI 2006 et 448M€ en LFI 2007) ;
- un GVT solde nul (les prévisions donnent le GVT solde négatif jusqu'en 2014) ;
- poursuite de la décentralisation selon le calendrier arrêté ;
- réduction de 30 000 emplois environ par an, ce qui conduit à maintenir jusqu'en 2010 le niveau de suppression d'emplois acté en 2007. La loi de finances prévoit en effet un plafond d'emploi réduit d'environ 15 000 ETPT. Les départs se faisant tout au long de l'année, c'est bien 30 000 emplois en année pleine qu'il faut supprimer pour atteindre l'objectif de 15 000 ETPT sur l'année 2007. Le schéma d'emploi prévu en LFI 2007 affichait lui-même un volume de réduction d'effectifs sensiblement plus élevé que les années précédentes.

Tableau 1 : Evolution des effectifs de l'Etat depuis 2003

Emplois budgétaires jusqu'en 2005 ETPT ensuite	2003	2004	2005	2006	2007
Schéma d'emplois total (hors volontaires du service national)	-1 089	-4 537	-7 392	-5 430	-15 002

Source : LFI

B. Le non respect des programmations affichées provoque des écarts significatifs par rapport aux prévisions

1. Les mesures générales accordées en cours d'année se sont systématiquement révélées supérieures à ce qui avait été prévu en loi de finances ou à ce qui avait été annoncé

a) Depuis dix ans le coût des mesures générales a été systématiquement sous-estimé en LFI et les montants budgétés s'avèrent donc inférieurs au coût effectif des mesures

Aucun accord salarial n'a été conclu entre le Gouvernement et les organisations syndicales de la Fonction publique depuis 1998 malgré la tenue périodique de négociations. Pour autant, la valeur du point a progressé chaque année (à l'exception de l'année 2003) sous l'effet de décisions unilatérales du Gouvernement.

Mais à l'exception de l'année 1999, les hausses de la valeur du point fonction publique inscrites en loi de finances ont systématiquement été inférieures aux mesures générales accordées dans l'année. En moyenne, c'est près de 430 M€ qu'il a fallu financer en gestion chaque année, soit plus de 4% du montant total des dépenses indexées sur le point. Les prévisions sont rendues d'autant plus difficiles que les écarts observés sont très variables d'une année sur l'autre.

¹⁰ Cf. l'annexe IV relative à la programmation pluriannuelle des finances publiques.

Tableau 2 : Ecart entre prévision et réalisation pour les mesures générales intervenues depuis 1997

Année	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Valeur du PFP retenue en PLF (€)	49,1557	49,6481	50,5155	50,9469	50,9469	52,0638	52,1284	52,4933	52,7558	53,7110	54,2240
Hausse budgétée	0,0%	0,5%	1,1%	0,9%	0,0%	1,2%	0,0%	0,0%	0,0%	1,0%	0,7%
Valeur du PFP effective (€)	49,4219	49,9671	50,5151	50,9682	51,4322	52,1070	52,4933	52,7558	53,1998	53,8427	54,3721
Hausse réalisée	0,5%	1,1%	1,1%	0,9%	1,0%	1,3%	0,7%	0,5%	0,8%	1,2%	1,0%
Ecart prévision/exécution	0,5%	0,6%	0,0%	0,0%	1,0%	0,1%	0,7%	0,5%	0,8%	0,2%	0,3%
Montant des mesures non budgétées (M€)	508	622	-1	44	1 031	95	805	417	715	203	230*

Source : Direction du budget (*) Chiffre au 01/04/2007, hors contributions employeur au CAS pensions.

b) Les évolutions programmées du point ne sont pas toujours respectées

Alors que certaines de ces décisions annonçaient l'augmentation du point sur deux ans et auraient pu s'apparenter à une programmation pluriannuelle, des décisions ultérieures sont venues remettre en cause (à la hausse) les évolutions initiales, provoquant de nouveaux écarts entre LFI et exécution.

Par exemple, alors que le volet salarial du protocole Jacob du 25 janvier 2006 prévoyait une hausse de 0,5% de la valeur du point au 1^{er} février 2007, une décision du 25 janvier 2007 du ministre de la fonction publique portait l'augmentation à 0,8% - alors que le PLF 2007 avait été élaboré sur la base de l'annonce initiale.

2. Les règles fixées depuis le PLF 2007 sur les dépenses catégorielles ont également été dépassées

La règle selon laquelle le « retour catégoriel » sur les suppressions d'emplois consenties par les ministères, serait égale à 50% pour le PLF 2007 fixait un niveau inférieur aux montants observés de 2004 à 2006.

Même si le « taux de retour » a diminué en LFI 2007 par rapport aux années précédentes, la règle est toutefois loin d'avoir été respectée¹¹ :

- les ministères créant des emplois ont bénéficié d'enveloppes catégorielles, ne serait-ce que sous l'effet de l'extension en année pleine de mesures antérieures (police, justice, gendarmerie);
- le taux de retour dans les ministères non prioritaires ayant réduit leurs effectifs s'est élevé à près de 90%.

¹¹ La direction du budget ne connaissant pas parfaitement le rendement par poste supprimé du schéma d'emplois, le calcul a été effectué en partie forfaitairement sur le passé. Les calculs sont naturellement sensibles aux coûts retenus pour évaluer les économies réalisées par les suppressions d'effectifs.

Tableau 3 : Comparaison des enveloppes catégorielles avec les schémas d'emploi en LFI

	2004	2005	2006	2007
Schéma d'emplois total *				
En emplois budgétaires jusqu'en 2005 inclus puis en ETPT	-4 537	-7 392	-5 430	-15 002
<i>Dont Intérieur, Défense, Justice</i>	2 791	788	864	-2 452
<i>Dont ministères non prioritaires</i>	-7 328	-8 180	-6 294	-12 550
Valorisation des économies réalisées grâce au schéma d'emplois total – en M€	113	185	136	375
Valorisation des économies réalisées grâce au schéma d'emplois hors ministères prioritaires – en M€	183	205	157	314
Catégoriel total en M€ - hors enseignement privé	408	439	542	430
<i>Dont Intérieur, Défense, Justice</i>	143	151	167	155
<i>Dont ministères non prioritaires</i>	265	288	375	275
« Taux de retour » catégoriel pour les ministères non prioritaires	145%	141%	238%	88%

Source : Direction du budget - * : hors volontaires du service national

II. LA DEFINITION DES GRANDES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE SALARIALE ET DE RECRUTEMENT DE L'ETAT EST NECESSAIRE A LA CONSTRUCTION D'UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES DEPENSES DE L'ETAT

La construction d'une programmation pluriannuelle des dépenses de l'Etat passera naturellement par la programmation des dépenses de personnel, compte tenu de leur poids dans le budget général (hors pensions, elles représentent 38% des dépenses hors charge de la dette en LFI 2007).

Par là, c'est surtout la question des mesures générales qui est posée. Le cadre budgétaire annuel qui est aujourd'hui le nôtre permet en effet, quoique difficilement, d'affronter l'incertitude que la pratique actuelle des négociations salariales fait peser sur le cadrage budgétaire ; un horizon pluriannuel ne le permettrait pas, sauf à remettre en cause plus ou moins fortement la programmation pluriannuelle des dépenses.

L'objet de cette partie est d'étudier comment et dans quelles conditions une programmation pluriannuelle de la masse salariale et des mesures générales pourrait être effectuée.

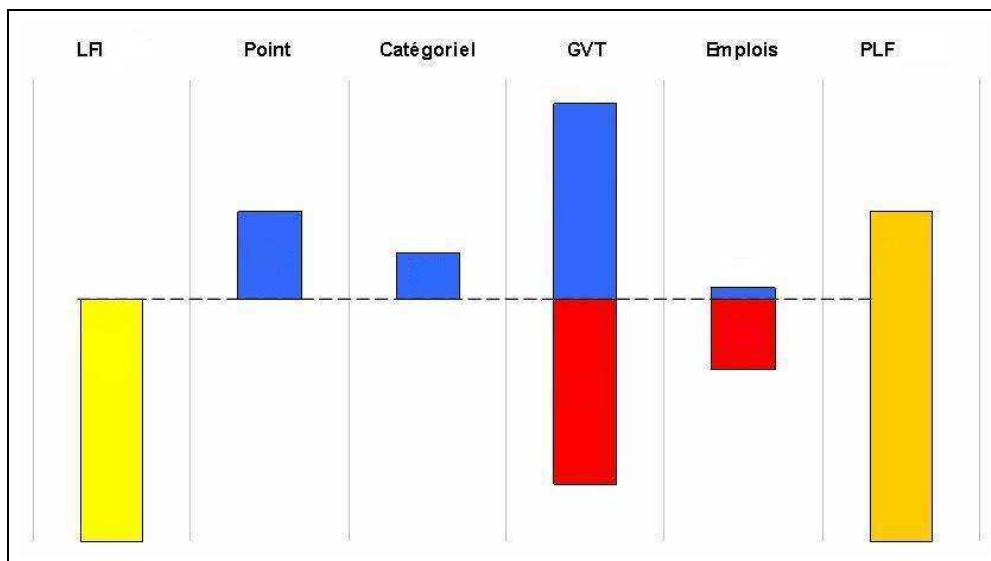
A. La construction d'une programmation pluriannuelle du titre 2 passe par la fixation d'un schéma d'emplois pluriannuel et de cibles d'évolution des mesures générales et catégorielles

La mission s'intéresse ici aux dépenses de personnel hors pensions ; le cas des contributions employeurs au régime des pensions civiles et militaires de retraite est traité dans l'annexe VI relative au traitement des dépenses de pensions dans une optique pluriannuelle.

1. Les déterminants de la dépense peuvent être isolés en construction budgétaire

L'impact financier des différents déterminants de la masse salariale peut être isolé en construction budgétaire. Le passage d'une loi de finances à une autre peut ainsi être schématiquement représenté comme la résultante d'effets jouant à la hausse ou à la baisse selon les cas, comme le montre le graphique suivant.

Graphique 2 : La construction budgétaire du titre 2 de la LFI N au PLF N+1



Cette démarche, présentée par programme dans la justification au premier euro des crédits au sein des PAP est aujourd'hui effectuée sur une base annuelle. C'est ainsi qu'en vue de l'élaboration du PLF 2007, la loi de finances 2006 a servi de point de départ à la construction du PLF 2007.

Cette approche pourrait également être utilisée dans une perspective pluriannuelle et nécessiterait alors d'apprécier sur la durée de la programmation l'évolution de chacun des déterminants de la masse salariale.

2. La construction d'une programmation pluriannuelle des dépenses de personnel suppose la définition des objectifs de la politique salariale et de recrutement de l'Etat

Deux étapes peuvent être distinguées dans la construction d'une programmation pluriannuelle des dépenses de personnel (hors pensions) :

- une étape technique, correspondant à la prévision de l'évolution des déterminants techniques de la masse salariale (prévisions de départs en retraite, estimation de l'incidence financière du GVT solde sur les dépenses de personnel) ;
- une étape de nature plus politique, consistant à fixer les grandes orientations que le gouvernement souhaitera donner à moyen terme à sa politique de recrutement et à sa politique salariale.

La programmation pluriannuelle du titre 2 revient donc à afficher les objectifs de moyen terme de la politique salariale de l'Etat et les arbitrages emplois / salaires souhaités, à travers la fixation des deux éléments suivants :

- un schéma d'emploi pluriannuel fixant l'évolution des effectifs de la fonction publique d'Etat à moyen terme, i.e. fixant le volume des recrutements possibles en fonction des départs à la retraite attendus ;
- une programmation pluriannuelle des mesures générales.

En outre, l'élaboration d'une programmation pluriannuelle du titre 2 nécessitera d'explicitier les grandes hypothèses retenues en matière de mesures catégorielles.

B. La mise en œuvre d'un cadrage pluriannuel de la masse salariale n'est pas compatible avec le maintien de négociations salariales centralisées dans lesquelles le mandat du ministre de la fonction publique est défini sans référence à l'équilibre des finances publiques

En raison de l'incidence des mesures générales sur les dépenses de personnel (la direction du budget estime en 2007 à 820M€ le coût d'une augmentation de 1% de la valeur du point fonction publique), la capacité de l'Etat à se doter d'une programmation de ces mesures qui affectent de façon transversale les dépenses de l'ensemble des ministères constitue l'un des éléments essentiels de la programmation pluriannuelle.

Les trois exemples étrangers étudiés par la mission soulignent combien le traitement des dépenses de personnel est important pour la cohérence de la programmation des dépenses. Bien qu'ils ne soient pas directement transposables en France où, à la différence de ces trois pays les négociations salariales sont centralisées et la grille de rémunération est unique, des enseignements utiles peuvent néanmoins en être tirés.

1. Les pays qui se sont dotés d'une programmation pluriannuelle de leurs finances publiques assurent le primat de leur cadrage budgétaire sur les négociations salariales

Des annexes spécifiques au rapport présentent en détail les modèles de programmation budgétaire des trois pays dans lesquels s'est rendue la mission. Les développements ci-dessous ne concernent que la masse salariale.

Une étude de l'OCDE¹², portant sur sept pays dont le Royaume-Uni et les Pays-Bas, est actuellement en cours sur les modèles de négociations salariales décentralisées dans le secteur public. Ses conclusions provisoires soulignent que l'efficacité des modèles de négociations mis en œuvre dans les pays étudiés tient à la déconnexion qui existe entre le cycle budgétaire d'une part et le cycle des négociations salariales de l'autre et à la primauté conférée au cadrage budgétaire sur les négociations salariales.

Quelques enseignements tirés de l'étude de l'OCDE sur les modèles de négociations salariales décentralisées dans le secteur public.

La décentralisation des négociations salariales a été développée dans les sept pays étudiés afin de favoriser la diversification des rémunérations rendue nécessaire par l'hétérogénéité croissante du secteur public.

Deux grands modèles de négociations décentralisées se dégagent :

- dans le premier (Australie, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni), une entité centrale surveille le respect des paramètres, notamment financiers, fixés par le gouvernement et promeut des pratiques et valeurs communes en matière de gestion des ressources humaines ;
- dans le second (Danemark et Finlande ainsi que Pays-Bas), il existe deux niveaux d'accords collectifs, le niveau central fixant le cadre dans lequel pourront se dérouler les négociations décentralisées.

Les principales leçons qui peuvent être tirées de l'examen des pratiques de négociations salariales dans les sept pays étudiés sont les suivantes :

- l'introduction de négociations salariales décentralisées nécessite un processus d'apprentissage et de formation des acteurs ;

¹² "La gouvernance des systèmes de négociations salariales décentralisées dans une sélection de pays de l'OCDE" ; Etude préparée par Knut Rexed et Chris Moll avec le concours de Nick Manning et Jennifer Allain ; document provisoire en date du 13 mars 2007.

- elle nécessite également l'explicitation par le gouvernement d'une part des éléments devant demeurer uniformes dans l'ensemble du secteur public et d'autre part des éléments sur lesquels une différenciation est acceptée ;
- le bon fonctionnement des systèmes de négociations décentralisées repose avant tout sur la qualité des mécanismes budgétaires qui les accompagnent. Il importe en particulier de veiller à la déconnexion entre le cycle budgétaire d'une part et le cycle des négociations de l'autre, de façon à fixer de façon stable et crédible les mandats des négociateurs ;
- le contrôle de la pertinence et de la soutenabilité des décisions prises par les employeurs décentralisés est également essentiel au bon fonctionnement d'un système de négociations décentralisées.

a) Le modèle néerlandais

Les négociations sont décentralisées aux Pays-Bas depuis 1993. Jusqu'à cette date, le ministère de l'intérieur conduisait de façon centralisée les négociations salariales pour l'ensemble de la fonction publique néerlandaise, qui compte aujourd'hui 940 000 agents. Depuis, la fonction publique a été divisée en plusieurs sous-secteurs : 8 en 1993, 14 aujourd'hui¹³.

En parallèle, les négociations collectives encadrant l'emploi et les rémunérations publics ont été progressivement décentralisées et l'autonomie de négociation accordée aux employeurs des différents sous-secteurs s'est élargie. Aujourd'hui seule la question des pensions reste négociée au niveau central par le ministère de l'intérieur pour l'ensemble des sous-secteurs.

Le sous-secteur du gouvernement central compte 120 000 agents employés dans les différents ministères centraux. Les négociations salariales sont menées pour ce sous-secteur, pour le compte de tous les ministères, par le ministère de l'intérieur.

Le cycle budgétaire est déconnecté du cycle de négociations avec les organisations syndicales.

① Le cycle budgétaire

Tous les quatre ans en début de mandature, le ministère des finances constitue une provision pour hausses de salaire dans le secteur public. Le montant de cette provision est déterminé en fonction des données fournies par le CPB (Office néerlandais de la prévision) sur la base d'un modèle dit de « référence », qui prévoit les augmentations de salaire dans le secteur privé, l'objectif étant de garantir aux agents publics la même progression de salaire que dans le secteur privé. Cette provision est conservée par le ministère des finances au sein de la réserve centrale qu'il constitue en début de mandature et qui lui sert également à ajuster les plafonds de dépenses pluriannuels à l'inflation.

Chaque année en avril le CPB actualise ses prévisions de hausses de salaire. Dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, le ministère de l'intérieur et le ministère des finances proposent au Cabinet (gouvernement), dans une lettre de cadrage, les hausses de salaire qui pourraient être octroyées dans le secteur public l'année suivante. Une fois le taux de progression des salaires arrêté collégialement par le Cabinet, le ministère des finances alloue alors aux différents employeurs¹⁴ les sommes correspondantes (qui viennent donc majorer les plafonds de dépenses de l'année N+1) et puise pour ce faire sur la provision constituée à cet effet. Les hausses arrêtées chaque année peuvent donc être différentes de celles qui avaient été prévues en début de période.

② Le cycle des négociations salariales

Le cycle des négociations salariales n'a pas de durée pré-déterminée, la durée des accords constituant l'un des sujets de discussion entre les employeurs et les organisations syndicales.

¹³ Gouvernement central, défense, enseignement primaire, enseignement secondaire, justice, police, universités, enseignement professionnel, recherche, hôpitaux, enseignement pour adultes, municipalités, provinces, agences de l'eau.

¹⁴ Les budgets des ministères et agences individualisent les frais de personnel.

Le Cabinet fixe des mandats de négociations pour les secteurs placés sous son autorité directe, de la même façon qu'il arrête chaque année en procédure budgétaire le niveau de progression des salaires. Les employeurs publics peuvent donc octroyer des augmentations salariales dans la limite des hausses anticipées par le CPB. Ils peuvent s'engager envers les organisations syndicales sur plusieurs années, sur la base de ces prévisions.

Ils ne recevront cependant chaque année que les sommes correspondant aux hausses calculées sur la base des prévisions actualisées du CPB, qui peuvent donc différer des termes de leurs accords salariaux. Les employeurs sont responsables de la soutenabilité budgétaire de leurs décisions salariales. Si dans l'intervalle le CPB a réévalué ses prévisions d'évolution des salaires à la hausse, les employeurs peuvent conserver les économies qu'ils réalisent ainsi ; si en revanche l'évolution de la situation économique conduit le CPB à revoir ses prévisions à la baisse, il leur faudra néanmoins financer dans le cadre de leur enveloppe les hausses accordées aux salariés.

b) Le modèle britannique

Au Royaume-Uni, les accords salariaux ministériels sont soumis chaque année à l'approbation du *Treasury* qui s'assure de leur compatibilité avec les plafonds triennaux de dépenses notifiés aux ministères

Dans le système britannique, le cycle budgétaire n'est pas annuel. Tous les deux ans, le *Treasury* fixe à chaque ministère des plafonds de dépenses fermes sur les trois prochaines années. Ces plafonds incluent non seulement les dépenses du ministère mais aussi celles des agences qui en dépendent. Ces plafonds, que les ministères sont tenus de respecter en gestion, couvrent les dépenses de fonctionnement et d'investissement, et donc la totalité des dépenses de personnel. Le *Treasury* construit ces plafonds sur la base notamment d'hypothèses d'évolution de la masse salariale.

Les négociations salariales dans le secteur public (où les *civil servants*, fonctionnaires de carrière, sont très peu nombreux) sont menées chaque année de façon décentralisée par les employeurs publics (ministères et agences), qui prennent leurs décisions après avis de comités indépendants, organisés par grandes catégories d'emploi (au nombre de huit), composés de représentants des salariés et des employeurs mais aussi d'experts et de personnalités extérieures.

Le *Treasury* a en outre élaboré au profit des employeurs une méthodologie permettant d'apprécier l'impact financier des décisions envisagées. Les accords salariaux ne peuvent conduire les ministères à excéder leur plafond de dépense sur trois ans.

Avant d'entrer en vigueur, ils doivent même recevoir l'aval du *Treasury*, qui s'assure de leur soutenabilité budgétaire à moyen terme et de leur compatibilité avec les plafonds de dépenses triennaux des ministères fixés *ex ante*.

c) Le modèle suédois

En Suède, les négociations salariales sont entièrement décentralisées et les employeurs publics sont responsables de la soutenabilité budgétaire de leurs décisions salariales.

Il n'y a pas en Suède de fonction publique de carrière et le droit du travail qui s'applique dans le secteur public est très proche de celui qui s'applique dans le secteur privé. En pratique, l'essentiel des agents publics est employé dans l'une des quelque 300 agences qui mettent en œuvre les politiques définies dans les ministères qui exercent, avec des effectifs très réduits, les fonctions de conception des politiques publiques.

Jusqu'au début des années 1990, les négociations salariales se déroulaient de façon centralisée et les agences recevaient du ministère des finances les fonds nécessaires au financement des accords passés au niveau central.

Les négociations sont désormais décentralisées (même si dans les faits les employeurs publics se regroupent pour négocier conjointement). Là encore, le cycle budgétaire, annuel, est déconnecté du cycle des négociations salariales.

Le ministère des finances fixe chaque année les budgets des agences, dans lesquels les crédits de personnel et de fonctionnement sont individualisés. Il prévoit pour ce faire une progression de la masse salariale, sur la base d'un modèle qui, de façon schématique, calcule l'augmentation des dépenses de personnel en fonction de l'augmentation des salaires dans le secteur manufacturier l'année précédente et des gains de productivité annuels constatés dans le secteur privé des services (moyenne annuelle constatée les dix années précédentes).

Les employeurs conduisent les négociations salariales de façon décentralisée et sont libres de leur accorder les augmentations salariales qu'ils souhaitent. Mais il leur revient d'assurer la soutenabilité budgétaire de leurs décisions et de respecter leurs budgets annuels.

2. La décentralisation des négociations salariales apparaît préférable au maintien de négociations centralisées dans la perspective d'une programmation pluriannuelle des dépenses de l'Etat

Les solutions observées dans les pays où les négociations salariales sont décentralisées ne sont pas directement transposables en France où une grille unique de rémunération fait l'objet de négociations interministérielles. Pour autant, ils soulignent qu'il est essentiel, pour la réussite de l'exercice de programmation pluriannuelle des dépenses, de veiller à ce que les négociations salariales ne puissent remettre en cause le cadrage budgétaire et que pour ce faire, une déconnexion doit être recherchée entre le cycle budgétaires et le cycle des négociations salariales.

Le maintien de la situation actuelle, qui se caractérise par le blocage depuis 1998 des négociations salariales interministérielles, l'octroi unilatéral de mesures générales par le gouvernement au delà le plus souvent des évolutions envisagées en PLF entraînant le financement en gestion par les ministères des augmentations accordées, apparaît déjà peu propice à la responsabilisation des gestionnaires prônée par la LOLF. Il apparaît encore moins compatible avec une programmation pluriannuelle des finances publiques.

La mission considère en effet que la crédibilité et la réussite d'une démarche de programmation pluriannuelle repose sur le respect en exécution des orientations définies en programmation ; en matière salariale, cela revient à faire primer le cadrage budgétaire sur les négociations salariales et non l'inverse¹⁵, quel que soit leur niveau.

Les réponses des DAF au questionnaire de la mission soulignent l'importance qu'ils accordent à la définition de règles du jeu claires en matière de financement des mesures générales.

Exemples de réponses de DAF au questionnaire de la mission

« La fixation d'une norme pluriannuelle doit s'accompagner d'un certain nombre d'éléments de fiabilisation : explicitation du plafond d'emploi, impact des mesures salariales dans la fonction publique. (...) Un cadrage pluriannuel doit être techniquement réaliste et soutenable, sauf à être remis en cause à bref délai. Les règles du jeu, notamment en matière de fonction publique (point, taux de cotisation pensions) sont donc fondamentales. »

« Déterminer sur trois ans l'évolution des effectifs et les crédits de rémunération y afférents peut devenir inopérant si dans la même période sont prises des décisions interministérielles qui bouleversent les modalités de détermination de la masse salariale (accords statutaires, revalorisations du point, évolution du taux des cotisations sociales, ...) contraignant ainsi à rouvrir annuellement un cycle de négociations avec la direction du budget. »

Deux voies peuvent être envisagées. La décentralisation des négociations salariales permettrait de s'engager dans les voies empruntées par les pays étudiés par la mission. Le maintien de négociations salariales interministérielles ne pourrait quant à lui être envisagé qu'à la condition de remédier à leurs défauts actuels.

¹⁵ La nécessité d'assurer la prééminence du cadrage budgétaire sur les négociations salariales a déjà été affirmée dans le rapport de l'inspection générale des finances sur la rénovation de la négociation salariale dans la fonction publique d'État cité *infra*.

Il apparaît en tout état de cause indispensable de progresser dans la définition du cadrage budgétaire de la négociation salariale, dont l'insuffisance est aujourd'hui un élément important du caractère en pratique infra-annuel de la procédure budgétaire (du fait de la nécessité de déterminer en gestion les modalités de financement des mesures générales).

a) La décentralisation des négociations salariales apparaît comme la solution la plus pertinente dans l'optique d'une programmation pluriannuelle des dépenses

La décentralisation des négociations salariales au niveau des ministères apparaît comme la solution la plus adaptée à la perspective d'une programmation pluriannuelle des dépenses et serait de surcroît conforme à l'ambition de responsabilisation des gestionnaires sur leur politique salariale recherchée par la LOLF.

L'abandon pur et simple des mesures générales (la valeur du point ne faisant plus alors l'objet d'augmentations transversales) pourrait y conduire. Le rapport de l'inspection générale des finances sur la rénovation de la négociation salariale dans la fonction publique d'Etat de 2004¹⁶ avait procédé à l'étude de ce scénario¹⁷, à la demande de ses commanditaires. Il soulignait le caractère ambitieux de cette solution, compte tenu de la rupture qu'il représente avec la pratique actuelle et avec les revendications syndicales, attachées au maintien de la négociation centralisée. L'étude approfondie des conséquences de ce scénario sortait du cadre de la présente mission.

La décentralisation des négociations salariales pourrait alternativement être envisagée en parallèle au maintien de mesures générales, si ces dernières étaient accordées de façon unilatérale par le gouvernement, à un niveau fortement désindexé de l'inflation, comme c'est le cas depuis 2000. Les marges de manœuvre dégagées par cette désindexation viendraient majorer l'enveloppe de crédits catégoriels des ministères, afin de crédibiliser les négociations à ce niveau.

Pour être compatible avec une programmation pluriannuelle des dépenses, la décentralisation des négociations salariales devrait s'accompagner de la mise en place de mécanismes permettant d'assurer le respect par les ministères du cadrage budgétaire. Au vu des exemples étrangers, la déconnexion entre le cycle budgétaire et le cycle des négociations salariales apparaît essentielle.

Dans ce cadre, le cadrage budgétaire pluriannuel de la masse salariale serait défini par le gouvernement en fonction de ses objectifs de politique salariale (qui pourraient être exprimés, sur le modèle de ce qui a été observé à l'étranger par la mission, sous la forme d'objectifs de maintien du pouvoir d'achat des fonctionnaires par rapport au secteur privé ou à l'inflation, pouvant prendre en compte selon les cas les gains de productivité réalisés). Ce cadrage budgétaire aurait vocation à être notifié aux ministères :

- soit de façon ferme sur trois ans (modèle anglais), des plafonds fermes de titre 2 étant alors notifiés par mission¹⁸ ; ces plafonds auraient vocation à être calculés sur la base de la progression souhaitée par le gouvernement des rémunérations dans la fonction publique d'Etat ;
- soit de façon indicative, les trajectoires de titre 2 indiquées en début de programmation étant ajustées chaque année (modèles néerlandais et suédois) en fonction de l'actualisation des orientations du gouvernement (mais sans pour autant remettre en cause la programmation d'ensemble) ; dans cette hypothèse, la constitution d'une réserve de budgétisation serait nécessaire et serait répartie chaque année entre les ministères en fonction des augmentations jugées pertinentes par le gouvernement.

¹⁶ Rapport n° 2004-M-049-01, établi par M. Henri GUILLAUME, inspecteur général des finances et Mlle Catherine SUEUR, inspecteur des finances.

¹⁷ Pour mémoire, ce rapport estimait que l'abandon des mesures générales devrait toutefois s'accompagner de la mise en place d'une indemnité différentielle permettant de maintenir le pouvoir d'achat des agents ayant atteint l'indice sommital de leur grade ainsi que l'équité inter-générationnelle.

¹⁸ Cf. annexe I relative à la programmation pluriannuelle des finances publiques au Royaume-Uni et annexe VIII relative au périmètre de déclinaison d'une programmation pluriannuelle des dépenses.

Les négociations salariales seraient menées par les ministères à leur niveau. Quel que soit le modèle retenu (britannique ou nordique), le cadrage budgétaire doit revêtir un caractère impératif et les ministères doivent être responsabilisés sur la soutenabilité budgétaire de leurs décisions salariales : en d'autres termes, il leur reviendra de financer dans la limite de leur plafond de dépenses (pluriannuel ou annuel selon les cas) l'augmentation de la masse salariale résultant de leurs décisions.

b) Le maintien de négociations salariales centralisées présente des risques et ne pourrait être envisagé qu'à la condition de remédier aux principaux défauts du système actuel

Compte tenu de l'importance symbolique qu'elles revêtent, le maintien de négociations salariales centralisées ne peut être écarté. La mission estime toutefois que ce scénario ne serait compatible avec une programmation pluriannuelle des dépenses de l'Etat qu'à la condition d'effectuer une programmation pluriannuelle de la valeur du point, non publique et de définir, à chaque cycle de négociation, le mandat du ministre de la fonction publique sur cette base.

Dans ce cadre, il reviendrait au gouvernement de définir en début de programmation ses objectifs de moyen terme en matière d'augmentation de la valeur du point, et de provisionner les sommes nécessaires, sur le modèle par exemple de ce que pratique le ministère de finances néerlandais.

Pour éviter que les crédits réservés à cet effet ne soient trop facilement identifiables¹⁹ et de ce fait préemptés avant même les négociations ouvertes, ils devraient être fondus au sein d'une réserve plus large (cf. annexe VIII relative au périmètre de déclinaison d'une programmation pluriannuelle des dépenses). Cette programmation servirait de fondement à la fixation d'un mandat impératif au ministre de la fonction publique, à chaque ouverture de négociations interministérielles.

Au vu de la pratique actuelle, et tant qu'il y aura une dissociation entre les négociateurs et les employeurs, la possibilité que les mesures générales accordées aux organisations syndicales s'écartent de l'équilibre du cadrage pluriannuel ne peut totalement être écartée, bien que cela ne puisse conduire qu'à décrédibiliser l'exercice de programmation pluriannuelle. Pour ne pas dépasser le plafond global de dépenses, le financement de mesures générales non budgétées devrait en effet se faire au détriment d'autres dépenses prévues par le gouvernement. S'il était assuré par recours à la réserve de budgétisation constituée par le ministère des finances, ce sont les sommes prévues pour faire face à des erreurs de prévision qui seraient diminuées d'autant ; s'il est demandé aux ministères de les financer sur leurs crédits, il leur reviendra alors de renoncer à d'autres dépenses pour ce faire.

Pour limiter cette éventualité, il conviendrait à tout le moins d'intéresser les ministères employeurs au respect de la programmation, par le biais :

- d'une association aux négociations des principaux ministères employeurs (ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ; de la défense ; de l'économie, des finances et de l'industrie ; des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer), en vertu du principe selon lequel « celui qui paye décide » (et si possible en associant les responsables de programme à la préparation du mandat²⁰) ;
- d'une participation des ministères au financement des mesures non budgétées ; assurer totalement les ministères contre une telle éventualité les désintéresserait totalement du respect de la programmation et le ministère des finances se retrouverait alors seul à la défendre ; à l'inverse, leur demander le financement intégral de telles mesures ruinerait entièrement l'exercice de programmation pluriannuelle ; un financement à part égale entre le ministère des finances (qui pourrait prélever sur la réserve de budgétisation) et les ministères pourrait constituer une solution intermédiaire acceptable.

¹⁹ Ce qui explique que la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations prévue à l'article 7 de la LOLF est systématiquement présentée sans crédit, comme c'était le cas d'ailleurs dans l'ancienne nomenclature budgétaire depuis plusieurs années.

²⁰ De la même manière, il pourrait être envisagé d'associer les représentants des collectivités territoriales et des établissements publics hospitaliers – cette question excède cependant le champ de la mission.

L'introduction du principe selon lequel les mesures non budgétées ne pourraient prendre effet qu'à compter de l'année suivante, pour éviter d'avoir à financer en gestion une hausse imprévue de la valeur du point, pourrait également contribuer à limiter l'incidence de l'octroi par le ministre de la fonction publique de mesures non budgétées.

En tout état de cause, le maintien des négociations centralisées présente des risques :

- la pratique actuelle montre la difficulté de constituer en budgétisation une provision ;
- le caractère non public de la programmation du point, nécessaire dès lors que l'on envisage de maintenir des négociations, en fragilise dans le même temps le respect, puisqu'il n'y aura pas eu d'engagement politique affiché du gouvernement.

III. LA DECLINAISON DU CADRAGE PLURIANNUEL DE LA MASSE SALARIALE ET DES EFFECTIFS EST NECESSAIRE ET DOIT S'ACCOMPAGNER D'UNE RESPONSABILISATION LARGE DES GESTIONNAIRES ET D'UN ACCROISSEMENT DE LEUR MAITRISE DES DEPENSES DE PERSONNEL

La mission propose que la programmation pluriannuelle des dépenses de l'Etat soit précisée par bloc de dépenses, et plus précisément par mission²¹. Cette partie a pour objet d'étudier l'intérêt de décliner respectivement par mission et ministère le cadrage pluriannuel de la masse salariale et des effectifs, et les conditions dans lesquelles cette déclinaison pourrait être réalisée.

A. La programmation pluriannuelle de la masse salariale et des effectifs doit être déclinée respectivement par mission et par ministère

1. Les plafonds pluriannuels par mission doivent inclure un cadrage de la masse salariale et doivent être accompagnés de schémas d'emplois pluriannuels par ministère

a) Un cadrage pluriannuel de la masse salariale par mission

Dès lors que la programmation pluriannuelle des dépenses de l'Etat a vocation à être déclinée par mission (cf. annexe VIII pour le choix de la mission comme périmètre de déclinaison), il apparaît utile et nécessaire de décliner sur le même périmètre le cadrage de la masse salariale :

- compte tenu des règles de fongibilité asymétrique posées par la LOLF, il est utile de préciser aux gestionnaires quelle part maximum de leur enveloppe pluriannuelle pourra être consacrée au titre 2, pour leur permettre de faire jouer les souplesses de gestion ;
- la fixation d'un cadre d'évolution du titre 2 aux gestionnaires est un moyen de les obliger à assumer les conséquences à moyen terme de leurs décisions de gestion²² ;
- elle permet de prendre en compte les spécificités de certains secteurs ainsi que les priorités gouvernementales ;
- enfin, pour les sept missions dont les dépenses de personnel représentent sensiblement plus de 50% des crédits, il est clair que la crédibilité de la programmation pluriannuelle sera directement fonction de l'existence d'un cadrage de la masse salariale.

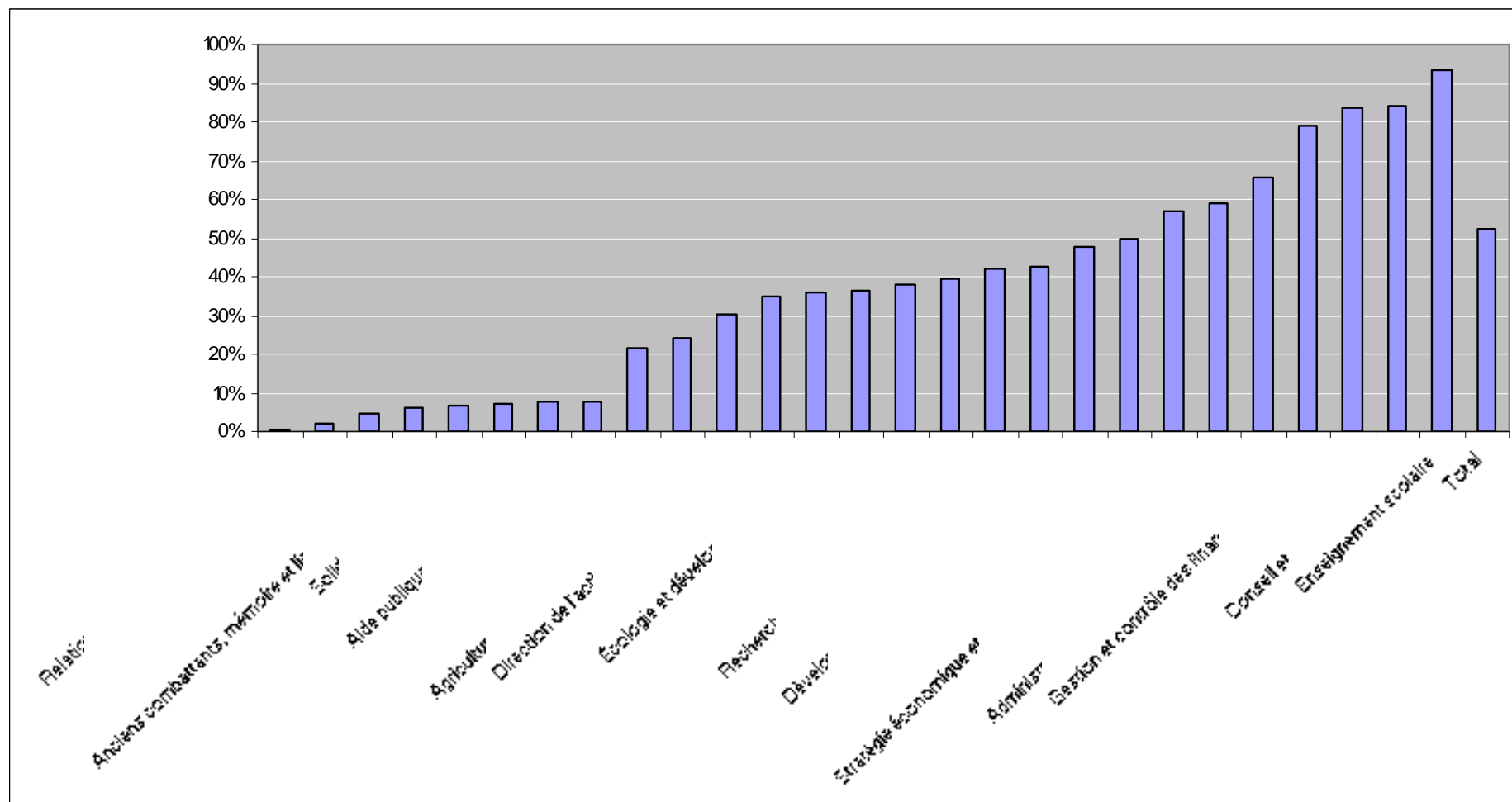
Les dépenses de personnel représentent en effet une part très variable des dépenses des différentes missions du budget général. Sur les 34 missions du budget général en LFI 2007, sept²³ ne comportent aucun crédit de titre 2, et les dépenses de personnel (y compris les contributions employeur au CAS pensions) représentent 54% des crédits des 27 autres missions.

²¹ Cf. l'annexe VIII relative au périmètre de déclinaison d'une programmation pluriannuelle des dépenses.

²² Impact des mesures catégorielles sur le GVT.

²³ Engagements financiers de l'Etat, médias, pouvoirs publics (en pratique, les dotations de la mission Pouvoirs publics incluent bien des dépenses de personnel, mais celles-ci ne sont pas individualisées dans les dotations, au nom de la séparation des pouvoirs), provisions, régimes sociaux et de retraite (les dépenses de cette mission sont des dépenses de titre 3 - subventions pour charge de service public- et de titre 6 -interventions), remboursements et dégrèvements, santé.

Graphique 3 : Part du titre 2 (y compris contributions de l'Etat au CAS pensions) dans les crédits de paiement ouverts en LFI 2007



Source : LFI 2007

b) Un cadrage pluriannuel des effectifs par ministère

Le cadrage pluriannuel des effectifs a de la même manière vocation à être décliné, par ministère cette fois-ci, conformément aux dispositions de la LOLF, sur la base des orientations générales définies par le gouvernement et en fonction des perspectives (notamment de départs en retraite) propres à chaque ministère. En effet :

- la fixation de schémas d'emplois pluriannuels par ministère est nécessaire à la maîtrise à moyen terme de la masse salariale ;
- couplée à un cadrage de la masse salariale, elle donnerait aux gestionnaires la visibilité nécessaire à la réalisation de véritables arbitrages emplois/salaires ;
- elle leur permettrait également de mieux articuler leurs moyens et leurs plans de charge, dans la mesure où les décisions de recrutement n'ont souvent, compte tenu du calendrier des concours et des écoles de formation, d'impact sur les effectifs que de façon décalée dans le temps.

La fixation de plafonds pluriannuels de titre 2 mais aussi d'emplois est d'ailleurs demandée par les directeurs des affaires financières interrogés par la mission, qui y voient un instrument de crédibilisation de la programmation pluriannuelle.

Exemples de réponse de DAF au questionnaire de la mission

« La décorrélation de la gestion du titre 2 et du plafond d'emploi serait un grand risque pour les ministères »

« De manière à ce que cette norme ou trajectoire pluriannuelle soit la plus fiable possible, pensez-vous qu'elle devrait s'accompagner du plafond d'ETP correspondant ? Oui. du détail des crédits prévus en titre 2 ? Oui. »

« La fiabilité de la norme devrait s'accompagner du plafond d'ETPT et de la masse salariale correspondante. »

Une telle fixation n'est cependant possible que si les périmètres ministériels sont stables (cf. annexe VIII).

2. La déclinaison par mission du cadrage pluriannuel de la masse salariale devrait faire évoluer la procédure de budgétisation et suppose de traiter le cas des missions interministérielles

a) La budgétisation des dépenses de personnel devra s'adapter à une déclinaison du cadrage par mission et non par ministère

Bien que la LOLF prévoit d'une part un vote des crédits par mission, éventuellement interministérielle, et la fixation de plafonds d'autorisation d'emplois par ministère, la procédure budgétaire reste aujourd'hui, pour ce qui est de la budgétisation des dépenses de personnel, avant tout ministérielle.

Les circulaires de la direction du budget relatives aux conférences sectorielles indiquent explicitement, pour la préparation du PLF 2008, que « l'objectif des réunions techniques est de permettre l'examen d'un montant global de titre 2 sur un périmètre cohérent avec celui du plafond d'ETPT, c'est-à-dire celui du ministère, compte tenu, d'une part d'un montant de dépenses au titre des décisions passées qu'il convient d'identifier, d'autre part du schéma prospectif 2008 (en emplois, en mesures catégorielles...) souhaité par le ministère comparé à celui proposé par le ministère chargé du budget ». La budgétisation est donc bien construite par ministère et la présentation des crédits de titre 2 par mission intervient dans un second temps.

Dans la perspective d'une déclinaison par mission du cadrage pluriannuel de la masse salariale, il serait utile que la procédure de budgétisation s'adapte à ce périmètre.

b) La mission recommande de ne fixer des sous-plafonds de titre 2 par ministère que pour les missions Sécurité et Politique des territoires

La déclinaison du cadrage pluriannuel de la masse salariale par mission soulève la question de l'intérêt de spécifier ou non le titre 2 par ministère pour ces missions.

Sur les sept missions interministérielles concernées aujourd'hui, deux missions (Aide publique au développement et Sécurité sanitaire) ne comportent de crédits de titre 2 que sur un seul de leurs programmes (respectivement Solidarité à l'égard des pays en développement, relevant du ministère des affaires étrangères, et Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation qui relève du ministère de l'agriculture et de la pêche). Le cadrage du titre 2 par mission suffit donc dans ces deux cas.

Tableau 4 : Répartition des crédits de titre 2 (y.c. contributions employeur au CAS Pensions) des cinq missions interministérielles concernées - LFI 2007

Mission	Répartition des crédits de titre 2 par ministère
Enseignement scolaire	Education nationale et recherche : 98,4% Agriculture : 1,6%
Politique des territoires	Equipement : 81% Intérieur et collectivités territoriales : 19%
Recherche et enseignement supérieur	Education nationale, enseignement supérieur et recherche : 97,7% Agriculture : 1,9% Culture : 0,4%
Sécurité	Intérieur et collectivités territoriales : 53,8% Défense et anciens combattants : 46,2%
Solidarité et intégration	Santé et solidarités : 98,1% Emploi, cohésion sociale et logement : 1,9%

Source : LFI 2007

En réalité, seules deux missions seraient réellement de nature à nécessiter la fixation de sous-plafonds de titre 2 par ministère compte tenu du poids relatif des ministères concernés :

- en effet, tant les montants en jeu que les poids relatifs des ministères concernés par les missions Sécurité et, dans une moindre mesure, Politique des territoires, pourraient justifier que la répartition des crédits de titre 2 de ces deux missions soit définie *ex ante* ;
- pour les raisons inverses, la fixation de sous-plafonds n'aurait guère de sens pour les missions Enseignement scolaire, Recherche et enseignement supérieur et Solidarité et intégration, compte tenu de la faiblesse des montants impliqués.

La mission propose donc, à partir de la nomenclature de budgétisation actuelle, de ne pas fixer de sous-plafond de titre 2 par ministère pour trois des sept missions interministérielles : Enseignement scolaire, Recherche et enseignement supérieur et Solidarité et intégration. En revanche, elle recommande de le faire pour les deux missions Sécurité et Politique des territoires.

B. Les gestionnaires doivent être responsabilisés sur une enveloppe large

Afficher une trajectoire de moyen terme sur l'évolution des dépenses de personnel par mission impose de définir le champ de dépenses sur lesquelles les ministères devront « s'auto-assurer », c'est-à-dire assumer les aléas pouvant subvenir en gestion dans la limite de leur enveloppe de crédits, et celles pour lesquelles ils pourront éventuellement obtenir un financement complémentaire du budget général. Selon la mission, cette question doit être appréciée au regard de la capacité des gestionnaires à piloter les différents déterminants de la dépense et des choix qui seront effectués en matière de négociations salariales (cf. *supra*). Les réponses des DAF au questionnaire de la mission sont à cet égard très significatives.

Exemples de réponse de DAF au questionnaire de la mission

« Sur le titre 2, en aucun cas il ne peut s'agir pour le [ministère] de garantir l'autofinancement de surcoûts dont il ne maîtrise pas les facteurs d'évolution. »

« La réserve essentielle est que l'impact des mesures techniques à caractère transversal (politique salariale de la Fonction publique, évolution du taux de cotisation pensions civiles,...) soit traité d'une manière ou d'une autre (soit que la programmation ne tienne pas compte de ces « aléas » qui doivent alors faire l'objet d'ajustements annuels, soit qu'elles en tiennent compte sur la base d'hypothèses – indexations – à réviser annuellement). Sauf à dénaturer en exécution budgétaire la programmation pluriannuelle et à s'interdire de disposer réellement de leviers d'action pour peser sur les charges, le principe de l'auto assurance doit être limité à la couverture de charge résultant de choix opérés par le ministère concerné. (...) A défaut, c'est le contenu et par voie de conséquence la crédibilité de la programmation qui est en jeu. »

1. La responsabilisation des gestionnaires est nécessaire sur le schéma d'emplois, les mesures catégorielles et le GVT

Les ministères doivent être responsabilisés sur les trois déterminants de la masse salariale qu'ils maîtrisent, c'est-à-dire le schéma d'emplois, les mesures catégorielles et le GVT. Cette responsabilisation peut et doit être mise en œuvre quel que soit le type de schéma retenu, c'est-à-dire que les négociations salariales soient décentralisées ou non.

La responsabilisation des gestionnaires sur leur schéma d'emplois et les mesures catégorielles, qui reflètent leurs arbitrages emplois/salaires, doit être élargie, selon la mission, au GVT, qui découle de leurs politiques de promotion et d'avancement mais aussi de recrutement. Bien que difficile à infléchir à court terme (cf. *infra*), il traduit les choix de gestion des ministères qui doivent à ce titre en assumer les conséquences budgétaires. La maîtrise des ministères sur leur GVT positif a d'ailleurs été accrue par l'introduction des ratios « promus-promouvables », conséquence de la LOLF.

2. Le traitement des mesures générales et des contributions employeur au CAS pensions dépend en revanche du maintien ou non de négociations salariales centralisées

a) Si les négociations salariales étaient décentralisées, des plafonds de dépenses fermes sur trois ans pourraient être définis à partir de la programmation pluriannuelle de la valeur du point et du taux de contribution employeur au CAS pensions

La décentralisation des négociations salariales permet de planifier sur plusieurs années la progression de la valeur du point, que les mesures générales soient supprimées ou qu'elles ne fassent plus l'objet que de décisions unilatérales du gouvernement. Dès lors, la mission estime qu'il y aurait alors lieu de fixer les plafonds pluriannuels de titre 2 par mission sur la base de cette programmation, et les ministères pourraient être responsabilisés sur une enveloppe globale de titre 2.

Dans la mesure où la programmation pluriannuelle de la valeur du point fonction publique rend possible la programmation pluriannuelle du taux de contribution employeur au CAS pensions (cf. annexe VI relative au traitement des dépenses de pensions dans une optique pluriannuelle), la mission estime que les plafonds pluriannuels de dépenses ainsi fixés devraient également comprendre les contributions employeur au CAS pensions, afin de responsabiliser les gestionnaire sur leurs coûts complets.

Le compte d'affectation spéciale « Pensions » a en effet été créé en 2006 dans le but de rendre plus lisibles les flux financiers relatifs aux pensions de retraite des fonctionnaires civils et militaires, auparavant financés pour l'essentiel *via* le budget des charges communes. Sa création répondait également à l'objectif d'inciter les gestionnaires à raisonner en coûts complets, c'est-à-dire en intégrant le coût pour l'Etat employeur du financement des retraites de ses anciens agents.

b) Si des négociations salariales centralisées étaient maintenues, seules des trajectoires indicatives de titre 2 pourraient être définies et devraient être réévaluées chaque année en fonction de l'évolution de la valeur du point et du taux de contribution employeur au CAS pensions

La question du traitement du financement de l'évolution de la valeur du point se pose différemment en cas de maintien de négociations salariales centralisées. En effet, bien qu'une programmation des mesures générales soit nécessaire à la construction d'un cadrage pluriannuel de la masse salariale, une certaine incertitude resterait sur l'évolution effective de la valeur du point. De ce fait, il ne serait pas possible de déterminer des plafonds globaux de titre 2 par mission de façon ferme sur plusieurs années.

Seules des trajectoires de titre 2 pourraient être définies, sur la base de la valeur du point à la date de la programmation. Ces trajectoires seraient actualisées chaque année en procédure budgétaire, en fonction des mesures générales accordées au niveau interministériel.

Il en irait de même des contributions employeur au CAS pensions. Le maintien de négociations centralisées compliquerait la programmation pluriannuelle du taux de contribution employeur. En vue de la responsabilisation des gestionnaires sur leurs coûts complets, l'inclusion des contributions employeurs dans les trajectoires de titre 2 apparaît malgré tout souhaitable à la mission, mais des actualisations devraient de la même façon être effectuées chaque année.

Les sommes nécessaires à l'ajustement des trajectoires de titre 2 seraient prélevées par le ministère des finances sur la réserve de budgétisation constituée notamment à cet effet (cf. *supra*).

Si toutefois les mesures accordées au niveau interministériel excédaient les orientations arrêtées en programmation, il conviendrait alors de recourir pour leur financement au mécanisme de co-financement par les ministères et le ministère des finances (cf. *supra*) des mesures non budgétées.

3. Les gestionnaires doivent être incités à réaliser des gains de productivité

En contrepartie de l'auto-assurance qui serait attendue des gestionnaires, le bénéfice de leurs éventuels efforts de productivité devrait leur être attribué, et les gestionnaires autorisés à conserver les marges budgétaires dégagées sur la période de programmation. Ceci implique de bien maîtriser les déterminants de la dépense au moment de la fixation des enveloppes pluriannuelles et de corriger les erreurs de calibrage constatées en 2006, première année de budgétisation selon les règles de la LOLF²⁴.

Dans l'esprit de la LOLF, les gestionnaires devraient également pouvoir conserver le bénéfice des économies réalisées grâce à des suppressions d'emplois plus nombreuses que prévues par les schémas d'emplois pluriannuels. Cela nécessiterait une remise à plat des plafonds d'autorisation d'emplois, au vu de l'exécution 2006, qui s'est traduite pour les emplois comme pour la masse salariale par une sous-exécution. Sans que les chiffres aient été définitivement arrêtés à la date de la mission, la direction du budget estime que les trois quarts de la sous-exécution constatée sur les plafonds des emplois autorisés (PEA) s'explique par un sur-calibrage des plafonds, liée au passage à la LOLF. La remise à plat de ces plafonds d'autorisations d'emplois permettra en outre de mettre un terme au débat soulevé par cette sous-consommation, certains ministères estimant qu'une sous-exécution de leur PEA doit s'interpréter comme une situation de sous-effectif, alors que les PEA ne doivent pas être interprétés comme des objectifs à atteindre.

²⁴ L'analyse de l'exécution 2006, qui se caractérise par une sous-consommation importante des crédits de titre 2, était en cours à la date de la mission, qui n'a pu bénéficier que de données partielles. Selon les indications fournies à la mission, au moins une partie de la sous-consommation constatée s'explique par une sur-budgétisation en LFI 2006, liée à la difficile appréciation du montant de crédits nécessaires pour la première année en mode LOLF (changement de périmètre de budgétisation).

C. La responsabilisation des gestionnaires doit s'accompagner d'une amélioration de leur capacité à prévoir et à maîtriser l'évolution de leur masse salariale

1. Les ministères doivent améliorer leur capacité à analyser et à prévoir l'évolution de leurs dépenses de personnel

a) La capacité des ministères à analyser et à prévoir l'évolution de leurs dépenses de personnel est inégale

Le développement dans les ministères des outils et méthodes d'analyse et de prévision de la masse salariale est à la fois récent et variable.

Récent, puisqu'ils n'étaient guère incités se doter de capacité en la matière dans le régime de l'ordonnance organique de 1959 qui mettait en place un système d'abondement des crédits de personnel en cas d'insuffisance de crédits en loi de finances rectificative, voire jusqu'à la toute fin de la gestion.

Variable, car avec la mise en œuvre de la LOLF, le développement d'outils de connaissance de la masse salariale s'est fait sur une base ministérielle, sans véritable encadrement méthodologique interministériel, à partir de situations initiales hétérogènes.

Les ministères se dotent progressivement d'infocentres internes sur la masse salariale, aux fonctionnalités inégalement développées (s'ils permettent tous d'analyser l'exécution, ils ne sont pas tous dotés de capacités de simulation) et en lien plus ou moins direct avec leurs systèmes d'information en ressources humaines (selon qu'ils utilisent ou non les informations issues des bases de données RH à côté des informations issues des « retours de paye » du Trésor Public).

Les réponses des DAF au questionnaire de la mission soulignent la connaissance limitée par certains ministères de leur masse salariale, alors que d'autres, comme le ministère de l'Éducation nationale ou ceux qui ont conclu des contrats triennaux avec la direction du budget, sont plutôt plus avancés sur cette voie.

Exemples de réponse de DAF au questionnaire de la mission

« En matière de dépenses de personnel, il n'existe pas, à ce jour, d'outil budgétaire permettant de prévoir la dépense sur une période pluriannuelle. »

« S'agissant de la masse salariale, la faiblesse des outils actuels de suivi annuel entrave le développement d'une programmation pluriannuelle. »

« Il n'existe aucun outil de programmation pluriannuelle quel que soit le type de dépenses »

« Il n'existe pas de cadre pluriannuel interne sur les effectifs et la masse salariale. Mais un projet de GPEEC et un schéma stratégique des RH sont en cours »

« Des travaux sont réalisés par les gestionnaires de ressources humaines sur les prévisions de départs à la retraite, mais ils sont perfectibles »

« Les dépenses de masse salariales (et les ETP associés) font également l'objet d'une programmation pluriannuelle, cette fois-ci validée par le [ministère] et le MINEFI. En effet, pour permettre au ministère une réelle gestion prévisionnelle des ressources humaines, un contrat triennal a été signé avec le Budget. (...) Il existe un schéma des effectifs et des recrutements ministériels portant sur la période du contrat. Et des études de prévision des départs à la retraite des agents du ministère au cours des prochaines années, qui sont périodiquement actualisées »

Il ressort également de l'enquête menée par la mission auprès des ministères que trois éléments font généralement l'objet de désaccords avec la direction du budget, lorsque les ministères sont capables de les évaluer :

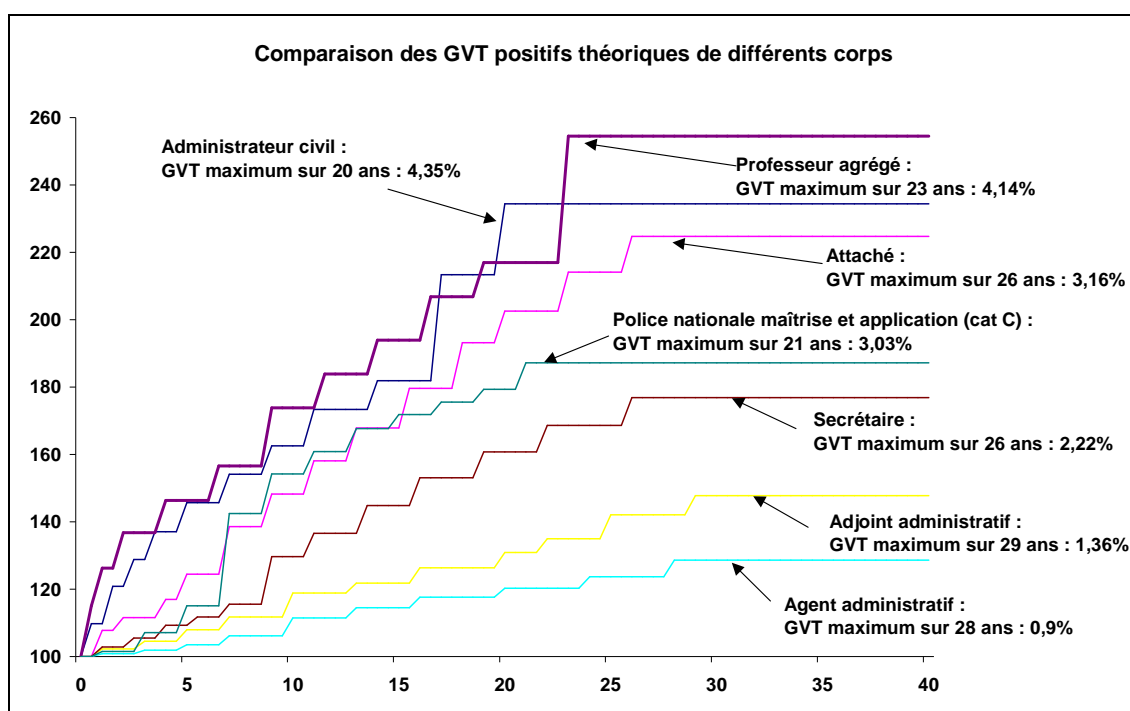
- la détermination du GVT positif ; les désaccords les plus fréquents avec la direction du budget²⁵ portent sur l'appréciation de l'impact sur le GVT positif des mesures catégorielles ;
- celle du GVT négatif, qui suppose de se doter d'hypothèses sur les coûts moyens d'entrée et de sortie ;
- les prévisions de départ à la retraite.

b) Les déterminants de la masse salariale sont variables selon les catégories de personnel et les ministères

Le renforcement de la connaissance par les ministères des déterminants de leur masse salariale apparaît d'autant plus important qu'ils connaissent des situations différentes du fait de leur structure d'emploi.

Le GVT positif est ainsi très différencié selon les catégories et les corps de fonctionnaires.

Graphique 4 : comparaison des GVT théoriques²⁶ de différents corps



Source : Direction du budget, 2004 – cité par le rapport de l'inspection générale des finances sur la rénovation de la négociation salariale dans la fonction publique d'Etat (2004)

Le GVT positif étant beaucoup plus élevé en début de carrière et la progression de carrière des agents de catégorie A étant très dynamique, l'effet d'ancienneté (composante vieillesse du GVT) est ainsi plus important dans les ministères dont la proportion d'agents de catégorie C et d'agents en fin de carrière est faible.

²⁵ Celle-ci estimant, pour éviter les doubles comptes, que l'impact sur le glissement indiciaire des mesures catégorielles des années passées ne doit pas être comptabilisé dans le GVT positif tendanciel, le seul qui représente un réel besoin d'augmentation des crédits de masse salariale.

²⁶ Passage de tous les échelons et grades aussi vite que possible.

Tableau 5 : Part des agents de catégorie C et de plus de 50 ans, effet d'ancienneté par ministère

Ministère	Part de catégorie C	Part des plus de 50 ans	Effet d'ancienneté
Equipement	64%	37%	1,1%
Economie et finances	43%	39%	1,2%
Agriculture	28%	32%	1,7%
Justice	62%	25%	1,7%
Intérieur	54%	20%	1,8%
Enseignement scolaire	13%	29%	1,8%
TOTAL	30%	27%	1,7%

Source : Direction du budget (2006)

c) La mise en commun de la méthodologie et des outils doit être poursuivie

La direction du budget met à disposition des ministères un « outil 2BPSS » de budgétisation des dépenses de personnel depuis 2006/2007, qui se substitue à l'outil « 2A ». Cet outil traduit en crédits la variation réelle des effectifs rémunérés, en s'appuyant sur les flux d'entrées et de sorties, les dates d'effet des variations d'effectifs, l'effet des carrières, et divers autres éléments ayant une incidence sur la masse salariale. Il a pour objet de servir de support pour la discussion budgétaire, et à ce titre a été mis en place par la direction du budget dans le but d'uniformiser les méthodes de calcul – ou du moins les définitions afférentes au calcul des dépenses de personnel – et d'autre part, d'affiner les méthodes de détermination des dépenses de personnel.

Il permet de modéliser le GVT négatif grâce à l'utilisation de coûts moyens d'entrée et de départ ; en revanche, le GVT positif est une donnée d'entrée du modèle, qui fait l'objet d'une hypothèse du ministère.

L'enquête menée par la mission auprès des ministères montre combien la détermination du GVT reste délicate pour certains ministères, et sujette à débat avec la direction du budget dans d'autres (cf. *supra*).

Il importe donc de poursuivre le travail d'harmonisation des méthodes et concepts utilisés.

L'outil 2BPSS est un outil dit « macro » qui ne peut être utilisé que par des ministères ou grands programmes / missions comportant plus de 10 000 agents. La direction générale de la modernisation de l'Etat a développé un outil de budgétisation et de simulation à destination des entités de moins de 10 000 agents. L'outil POEMS (pilotage opérationnel des emplois et de la masse salariale), livré fin 2006, continuait en mars 2007 à être alimenté manuellement par les gestionnaires, l'infocentre des rémunérations, qui doit fournir des restitutions d'exécution à POEMS, n'étant à la date de la mission qu'en phase de test (*recettage*).

2. La responsabilisation des gestionnaires devrait s'accompagner d'une diminution de la part automatique de la progression de la masse salariale pour accroître leurs marges de manœuvre

La mission estime, comme indiqué plus haut, que les ministères/gestionnaires doivent être responsabilisés sur leur GVT dans la mesure où celui-ci reflète leur politique de promotion et d'avancement interne ainsi que leur politique de recrutement. La responsabilisation des ministères sur ce déterminant de la dépense qui est aujourd'hui très rigide devrait, pour leur permettre de dégager des marges de manœuvre, s'accompagner d'une diminution de la composante automatique de l'évolution des rémunérations.

a) La structure des carrières accroît la rigidité de la masse salariale

La direction du budget qui évalue à 2% l'impact du GVT positif sur la masse salariale, estime à 60% du total la part de la composante vieillesse du GVT (soit une hausse de 1 Mds€ par an de la masse salariale) qui correspond aux avancements d'échelon, et à 40% celle de la composante technicité (soit 0,6 Mds€ par an) correspondant aux changements de grade et de corps²⁷.

La rigidité structurelle qui découle du poids du GVT positif dans la fonction publique d'Etat, par comparaison notamment avec la situation observée dans les entreprises publiques, a déjà été soulignée, en particulier par le rapport de l'inspection générale des finances sur la rénovation de la négociation salariale dans la fonction publique d'Etat selon lequel :

*« Le niveau de GVT positif, qui est estimé à 2% par la direction du budget, dont 1,2% pour la composante vieillesse (c'est-à-dire les avancements automatiques), contraste avec la situation des entreprises du secteur public et a fortiori avec le secteur privé où la part des automatismes est faible et celle des augmentations individuelles importante. La simple application des règles d'ancienneté conduit à des progressions indiciaires rapides en début de carrière avec des échelons rapprochés et des gains importants entre deux échelons. (...) Ainsi pour la plupart des catégories de la fonction publique, les évolutions de carrière sont plus rapides que dans les entreprises publiques, mais les agents y plafonnent plus vite avec le sentiment que leur carrière est terminée plus tôt. **Le vieillissement de la pyramide des âges ne peut dès lors que renforcer les revendications de repyramidage ou de revalorisation des carrières.** »*

b) La réduction de la part automatique de la progression des rémunérations, certes difficile à mettre en œuvre, permettrait de redonner des marges de manœuvre aux gestionnaires

Le rapport précité de l'inspection générale des finances a identifié les pistes qui permettraient de réduire les automatismes qui privent les gestionnaires de marges de manœuvre, sans sous-estimer la sensibilité des réformes statutaires nécessaires.

²⁷ Ceci résulte du constat qu'en pratique, les changements d'échelon sont uniquement le résultat de l'ancienneté, bien que le statut général de la fonction publique prévoit que « l'avancement d'échelon (...) est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle des fonctionnaires (...) » (article 55 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat). Par ailleurs, les changements de grade sont en pratique fonction pour partie de l'ancienneté (ordre du tableau d'avancement), bien que le statut prévoit (article 58 de la loi précitée) que l'avancement de grade se fait soit au choix, par appréciation de la valeur professionnelle des agents, soit par la voie d'un examen professionnel.

Pistes de réformes proposées par le rapport de l'inspection générale des finances sur la rénovation de la négociation salariale dans la fonction publique d'Etat (2004)

Les économies à attendre d'une augmentation de la modulation de la durée de stationnement moyenne dans les échelons (en pratiquant un nombre de majorations identique à celui des minorations) ou la transformation de la durée moyenne de stationnement en durée minimale, par modification du décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État, pris en Conseil d'Etat, sont limitées (respectivement 0,05% et 0,10% par an de gain sur le GVT).

Le rapport évoquait des possibilités plus ambitieuses prenant la forme de réformes statutaires de grande ampleur :

- le ralentissement du temps statutaire : des décrets généraux en Conseil d'Etat majoreraient d'un coefficient donné les durées de stationnement prévues dans les textes statutaires pour les avancements d'échelon ;
- le reprofilage des carrières, qui consisterait à redéfinir l'ensemble des progressions statutaires de carrière de façon à ce qu'elles se déroulent sur 40 ans ; cette démarche serait aussi ambitieuse que le protocole « Durafour », et procurerait des gains financiers à moyen terme, en fonction de l'allongement moyen des carrières par rapport aux durées actuelles ;
- le plafonnement du GVT, dont la composante vieillesse serait plafonnée à un certain seuil, modulable en fonction des contraintes budgétaires ; les agents bénéficieraient d'une même progression automatique minimale de carrière en deçà de celle assurée aujourd'hui, qui serait complétée, pour atteindre le seuil fixé pour la composante V, par une distribution de points variables pour chaque catégorie et tenant compte de la manière de servir. Cette hypothèse entraînerait une remise en cause drastique du principe de carrière garanti par la pratique actuelle du statut général de la fonction publique, en rapprochant le système de rémunération de l'Etat de celui des entreprises.

ANNEXE VI

**LE TRAITEMENT DES DEPENSES DE PENSIONS
DANS UNE OPTIQUE PLURIANNUELLE**

SYNTHESE

Dans la perspective d'une programmation pluriannuelle des dépenses de l'Etat, la mission a souhaité analyser en détail les dépenses de pensions, qui ont pour particularité d'être peu pilotables à court terme et de représenter des montants importants au sein du budget général. Elle s'est intéressée au compte d'affectation spéciale pensions et à la mission Régimes sociaux et de retraite. Elle s'est demandé dans quelle mesure ces dépenses pouvaient être incluses dans le champ d'un plafond pluriannuel de dépenses d'une part, et faire elles-mêmes l'objet d'un plafond limitatif de l'autre.

LE COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE PENSIONS (CAS PENSIONS)

Les trois programmes du CAS pensions fonctionnent chacun selon une logique différente et appellent des solutions adaptées. Alors que la logique du régime des pensions civiles et militaires de retraite, qui constitue près de 90% des dépenses du CAS pensions, est purement contributive, celle du régime de pensions de retraite et d'invalidité des ouvriers des établissements industriels de l'Etat ne l'est que partiellement ; le financement des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres engagements viagers de l'Etat est quant à lui assuré par des subventions versées par des programmes du budget général.

I. Les contributions de l'Etat employeur au régime des pensions civiles et militaires de retraite doivent être soumises au plafond pluriannuel de dépenses et la programmation du taux de contribution employeur mérite d'être envisagée

Depuis la création du CAS pensions en 2006, les dépenses de l'Etat auparavant retracées dans le budget des charges communes sont désormais supportées, sous la forme de contributions employeur, par les programmes comprenant des crédits de titre 2. En LFI 2007, ces contributions représentent 74% des recettes du régime (31Mds€, pour une dépense prévue de 42Mds€). Le taux de ces contributions est déterminé chaque année en procédure budgétaire, de façon à équilibrer le régime.

1) Malgré des incertitudes réelles, les contributions de l'Etat employeur sont suffisamment prévisibles pour être incluses dans le champ d'un plafond pluriannuel de dépenses

Le montant des contributions permettant d'équilibrer le programme 741 est aujourd'hui déterminé chaque année par la direction du budget, au vu de ses prévisions de recettes hors contributions employeur et des prévisions de dépenses élaborées avec le service des pensions. L'analyse des déterminants de la dépense du programme mais aussi de ses recettes montre que, bien que des incertitudes réelles entourent les prévisions qui peuvent être réalisées, il est possible d'envisager une programmation pluriannuelle du montant de la contribution de l'Etat employeur. Les dépenses de pensions font déjà l'objet de prévisions pluriannuelles relativement fiables. L'incertitude est comparativement plus élevée sur les prévisions de recettes (comme l'a montré l'exécution 2006), mais devrait diminuer à mesure que progresse la connaissance de la masse salariale, particulièrement des établissements publics et autres contributeurs non étatiques.

2) La programmation pluriannuelle du taux de contribution employeur pourrait être envisagée sous certaines conditions et permettrait de responsabiliser les gestionnaires sur leurs coûts complets de personnel

La programmation pluriannuelle du taux de contribution employeur est souhaitable, car elle permettrait de responsabiliser les ministères employeurs sur leurs coûts complets. En l'état actuel de fonctionnement du régime, elle ne pourrait être envisagée qu'à la condition que les déterminants de la masse salariale, et en particulier les mesures générales, fassent eux aussi l'objet d'une programmation pluriannuelle. Dans ce schéma, le taux de contribution employeur devrait être programmé de façon à équilibrer le régime chaque année et des mécanismes d'ajustement devraient être prévus en cas de déséquilibre (abondement du CAS par la réserve centrale d'exécution).

L'évolution du régime vers une logique de quasi-caisse de retraite présenterait des avantages certains en termes de gestion pluriannuelle, en permettant de piloter le CAS non plus en fonction d'un horizon annuel, mais en vue d'un objectif d'équilibre de moyen terme. Le taux de contribution employeur pourrait alors être fixé à un niveau stable sur une période, et ferait entrer le régime dans une logique de provisionnement propre aux caisses de retraite.

II. La subvention d'équilibre versée par l'Etat au régime de pension des ouvriers de l'Etat pourrait faire l'objet d'une programmation pluriannuelle et doit être soumise au plafond pluriannuel de dépenses

1) Bien que le montant de la subvention d'équilibre soit aujourd'hui défini annuellement, des prévisions pluriannuelles existent

Au total, l'Etat employeur contribue à hauteur de 86% aux recettes du régime de pension des ouvriers de l'Etat, dont 56% au titre de la seule subvention d'équilibre, répartie entre plusieurs programmes du budget général, relevant principalement du ministère de la défense et de l'équipement.

Le montant de la subvention d'équilibre à inscrire en PLF est arrêté annuellement par la direction du budget au vu des prévisions de la Caisse des Dépôts et Consignations et des prévisions d'évolution du fonds de roulement du FSPOEIE. Les prévisions de la CDC portent non seulement sur l'année suivante mais aussi sur les trois années ultérieures. L'analyse de l'exécution des années précédentes au regard des prévisions de la CDC montre que des erreurs de prévision importantes ont pu être réalisées.

2) La programmation pluriannuelle de cette subvention, assortie de mécanismes d'ajustement, pourrait être effectuée

Il devrait être procédé à une programmation pluriannuelle du montant de la subvention d'équilibre à partir des estimations de la CDC corrigée par la direction du budget en fonction de ses objectifs en matière de fonds de roulement du FSPOEIE. Les crédits correspondants pourraient être inclus dans les enveloppes de titre 2 indiquées par mission et des mécanismes d'ajustement prévus pour compenser les éventuels déséquilibres qui pourraient subvenir.

III. Les subventions versées par l'Etat pour financer les pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres engagements viagers de l'Etat devraient faire l'objet d'une programmation pluriannuelle selon des modalités à définir au cas par cas

LA MISSION REGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

I. La progression rapide des dépenses de la mission Régimes sociaux et de retraite devrait se poursuivre

Les dépenses en faveur des régimes sociaux et de retraite ont progressé à un rythme soutenu (+ 30%) de 2000 à 2007, qui s'explique en particulier par la mise en extinction progressive à compter de 2002 de la surcompensation inter-régimes, qui a entraîné l'augmentation à due concurrence des subventions de l'Etat. La croissance de ces dépenses entre 2007 et 2012, date de disparition de la sur-compensation démographique, devrait être encore plus rapide (environ 33%).

II. Les dépenses de la mission Régimes sociaux et de retraite, qui ne présentent pas une forte volatilité, peuvent être incluses dans le champ d'un plafond de dépenses pluriannuel

Les prévisions du montant des subventions versées aux régimes de retraite « actifs », qui représentent 98% des crédits de la mission (SNCF, RATP, marins, mines, SEITA) sont effectuées sur une base annuelle mais il serait possible de les réaliser sur un horizon pluriannuel. Les marges d'erreur sur les prévisions de dépenses des régimes en extinction peuvent quant à elles être importantes sans que cela ne porte à conséquence compte tenu du faible montant de dépenses concernées.

Au final, la volatilité des dépenses de l'Etat au profit des régimes sociaux et de retraite sur la période récente n'apparaît pas telle qu'elle empêche de procéder, avec des marges d'erreurs à évaluer plus précisément que n'a été en mesure de le faire la mission, à des prévisions pluriannuelles justifiant l'inclusion de ces dépenses dans un plafond de dépenses pluriannuel. Il n'apparaît pas opportun en revanche de fixer à cette mission en particulier un plafond limitatif sur trois ans.

L'inclusion dans une norme de dépenses pluriannuelle de la mission Régimes sociaux et de retraite pourrait en outre contribuer à accroître la maîtrise de l'Etat sur cette dépense.

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : LE CAS PENSIONS.....	1
I. LE REGIME DES PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE L'ETAT.....	2
A. LE DEGRE DE PREVISIBILITE DES CONTRIBUTIONS DE L'ETAT AU REGIME DE PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE RETRAITE PERMET DE LES INCLURE DANS LE CHAMP D'UN PLAFOND DE DEPENSES PLURIANNUEL	2
1. <i>Les incertitudes entourant les prévisions pluriannuelles d'évolution des dépenses du régime de pensions civiles et militaires de retraite sont réelles, mais les écarts entre prévision et exécution se sont révélées d'ampleur limitée sur la période récente.....</i>	2
2. <i>La qualité des prévisions de recettes du CAS devrait progresser à mesure que s'améliore la connaissance de la masse salariale</i>	7
3. <i>La contribution de l'Etat employeur doit être intégrée aux plafonds pluriannuels</i>	10
B. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DU TAUX DE CONTRIBUTION EMPLOYEUR AU CAS PENSIONS POURRAIT ETRE ENVISAGEE SOUS CERTAINES CONDITIONS ET PRESENTERAIT L'AVANTAGE DE RESPONSABILISER LES MINISTERES EMPLOYEURS SUR LEURS COUTS COMPLETS DE PERSONNEL	11
1. <i>La programmation pluriannuelle du taux de contribution employeur permettrait de responsabiliser les ministères employeurs sur leurs coûts complets</i>	11
2. <i>En l'état actuel de fonctionnement du régime de pensions civiles et militaires, le taux de contribution employeur devrait être programmé de façon à équilibrer le programme 741 chaque année et des mécanismes d'ajustement prévus en cas de déséquilibre</i>	11
3. <i>L'évolution du régime des pensions civiles et militaires vers une logique de quasi-caisse de retraite présenterait des avantages certains en termes de gestion pluriannuelle.....</i>	14
II. LES PENSIONS DE RETRAITE ET D'INVALIDITE DES OUVRIERS DES ETABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ETAT	15
A. LE PASSAGE A UNE LOGIQUE PLURIANNUELLE SOULEVE LA QUESTION DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCEMENTS ASSURES PAR L'ETAT EMPLOYEUR AU PROFIT DES PENSIONS DE RETRAITE ET D'INVALIDITE DES OUVRIERS DE L'ETAT	15
1. <i>L'équilibre du programme est assuré par des subventions d'équilibre de programmes du budget général et du budget annexe « Contrôle et exploitation aérien »</i>	15
2. <i>Le passage à une logique pluriannuelle pose la question de la programmation pluriannuelle des subventions d'équilibre au FSPOEIE.....</i>	16
B. LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DE LA SUBVENTION POURRAIT ETRE ENVISAGEE A CONDITION DE L'ASSORTIR DE MECANISMES D'AJUSTEMENT	17
1. <i>Le montant de la subvention d'équilibre est aujourd'hui défini annuellement mais la CDC effectue des prévisions à quatre ans d'évolution tendancielle de son montant.....</i>	17
2. <i>Une programmation pluriannuelle du montant de la subvention d'équilibre pourrait être envisagée, accompagnée de mécanismes d'ajustement</i>	17
III. LES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITE ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES ENGAGEMENTS VIAGERS DE L'ETAT.....	18
A. LE FINANCEMENT DES DEPENSES DU PROGRAMME 743 EST ASSURE PAR DES SUBVENTIONS D'EQUILIBRE COMPRISES DANS LES CREDITS DE PROGRAMMES DU BUDGET GENERAL	18
B. CES SUBVENTIONS DEVRAIENT FAIRE L'OBJET D'UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE SELON DES MODALITES A DEFINIR AU CAS PAR CAS	19
1. <i>Le passage à une logique pluriannuelle devrait s'accompagner de la programmation pluriannuelle des subventions d'équilibre</i>	19
2. <i>Le cas des pensions dues au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (PMIVG).....</i>	20

DEUXIEME PARTIE : LA MISSION REGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE	22
I. LES DEPENSES DE LA MISSION REGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE VONT CONTINUER A CONNAITRE UNE PROGRESSION RAPIDE.....	22
A. LES DEPENSES EN FAVEUR DES REGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ONT PROGRESSE DE PLUS DE 30% DE 2000 A 2007	22
1. <i>Un rythme de progression très rapide sur les sept dernières années.....</i>	22
2. <i>Les subventions en faveur des régimes de la SNCF et des mines expliquent 98% de la hausse des dépenses de la mission RSR.....</i>	23
B. EN L'ABSENCE DE REFORME DU FINANCEMENT DES REGIMES SPECIAUX, LES SUBVENTIONS DE L'ETAT EN LEUR FAVEUR DEVRAIENT CONTINUER A CROITRE DE FAÇON TRES RAPIDE.....	23
II. LES INCERTITUDES ENTOURANT LES PREVISIONS D'EVOLUTION DE LA MISSION RSR NE SONT PAS TELLES QUE CELLE-CI DOIVE ETRE EXCLUE DU CHAMP D'UN PLAFOND PLURIANNUEL DE DEPENSES	24
A. LES PREVISIONS DU MONTANT DES SUBVENTIONS VERSEES AUX REGIMES DE RETRAITE « ACTIFS » SONT EFFECTUEES SUR UNE BASE ANNUELLE MAIS IL SERAIT POSSIBLE DE LES REALISER SUR UN HORIZON PLURIANNUEL	24
1. <i>Les prévisions du montant des subventions.....</i>	24
2. <i>Les facteurs de variation de la dépense de 2006 à 2007.....</i>	25
B. LES MARGES D'ERREUR SUR LES PREVISIONS DE DEPENSES DES REGIMES EN EXTINCTION PEUVENT ETRE IMPORTANTES SANS QUE CELA NE PORTE A CONSEQUENCE COMPTE TENU DU FAIBLE MONTANT DE DEPENSES CONCERNEES	26
C. DES PREVISIONS PLURIANNUELLES DE DEPENSES POURRAIENT FACILEMENT ETRE ETABLIES POUR LES REGIMES SOCIAUX	27
III. L'INCLUSION DANS UNE NORME DE DEPENSES PLURIANNUELLE DE LA MISSION REGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE POURRAIT CONTRIBUER A ACCROITRE LA MAITRISE DE L'ETAT SUR CETTE DEPENSE.....	27
A. L'ETAT EST TENU DE FAIRE FACE AUX PRINCIPALES DEPENSES DE LA MISSION RSR.....	27
B. SI LES DEPENSES DE L'ETAT EN FAVEUR DES REGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE D'ENTREPRISES NE SONT PILOTABLES QU'A LA MARGE A COURT TERME, LEUR INCLUSION DANS UNE NORME DE DEPENSES PLURIANNUELLE POURRAIT FAVORISER LE RECOURS A D'AUTRES PARAMETRES D'AJUSTEMENT QUE LES SEULES SUBVENTIONS DE L'ETAT	28

LE TRAITEMENT DES DEPENSES DE PENSIONS **DANS UNE OPTIQUE PLURIANNUELLE**

Dans la perspective d'une programmation pluriannuelle des dépenses de l'Etat (cf. annexe VIII relative au périmètre de la programmation pluriannuelle), la mission a souhaité analyser plus en détail les dépenses de pension, qui ont pour particularité d'être peu pilotables, en tous cas à court terme et de représenter des montants particulièrement importants au sein du budget général : la mission s'est ainsi demandé si ces dépenses étaient prévisibles, d'une part, et pilotables, donc susceptibles d'être soumises à un plafond pluriannuel, d'autre part.

La présente annexe traite dans une première partie du compte d'affectation spéciale « pensions », alimenté par des contributions et versements du budget général, puis de la mission Régimes sociaux et de retraite du budget général, qui rassemble les subventions d'équilibre versées par l'Etat à des régimes de retraite spéciaux.

PREMIERE PARTIE : LE CAS PENSIONS

Le compte d'affectation spéciale « Pensions » (CAS pensions), prévu à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et créé par l'article 51 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2006 comporte trois programmes constituant autant de sections.

Le programme 741 (section 1), dont le responsable est le chef du service des pensions, retrace les opérations relatives au régime de pensions civiles et militaires de retraite et aux allocations temporaires d'invalidité.

Le programme 742 (section 2), dont le responsable est le sous-directeur chargé de la sixième sous-direction à la direction du budget, retrace les opérations relatives aux pensions de retraite et d'invalidité des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

Le programme 743 (section 3) retrace quant à lui les opérations relatives aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions ; son responsable est le chef du service des pensions.

La gestion du CAS pensions est aujourd'hui effectuée sur une base annuelle, chacun des programmes devant normalement être équilibré en permanence. L'article 21 de la LOLF dispose qu'*« en cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création »*.

Le traitement de chacune des trois sections du CAS pensions est à définir séparément en cas de passage à une gestion pluriannuelle. En effet, leurs modes de fonctionnement différents (intégralement contributif pour le programme 741, partiellement contributif pour le programme 742 et non contributif pour le programme 743) appellent des réponses adaptées à chaque cas.

I. LE REGIME DES PENSIONS CIVILES ET MILITAIRES DE L'ETAT

La création du compte d'affectation spéciale « Pensions » en 2006 a permis de rendre plus lisibles les flux financiers relatifs aux pensions de retraite des fonctionnaires civils et militaires retracés dans le programme 741. Ce programme est de loin le plus important du CAS pensions : les crédits ouverts sont de plus de 42 Mds€¹ en LFI 2007 sur un total de près de 47 Mds€.

La contribution du budget général à l'équilibre du régime, auparavant financée pour l'essentiel *via* le budget des charges communes du budget général (après transfert des crédits initialement inscrits dans certaines sections ministérielles, par arrêté de transfert pris en début d'année), prend désormais la forme de contributions versées par les ministères employeurs et retracées dans leurs crédits de titre 2². Le taux des contributions employeur est fixé par décret de façon à assurer l'équilibre du régime pour les personnels civils d'une part, pour les personnels militaires de l'autre³. Ce sont ces contributions employeur, dont le montant s'élève en LFI 2007 à 31 Mds€, qui sont aujourd'hui intégrées dans le champ de la norme de dépenses de l'Etat.

Le passage à une logique pluriannuelle soulève la question du traitement des contributions employeur au regard de la norme de dépenses pluriannuelle et de la façon dont pourrait être effectuée leur programmation.

Ces deux questions doivent selon la mission être appréciées au regard de deux critères :

- la nature des charges considérées ; les contributions employeur au programme 741 constituant une charge du budget général, constitutive de la masse salariale, ce critère plaide naturellement pour leur inclusion dans le champ d'un plafond de dépenses pluriannuel contribuant à la maîtrise des dépenses de l'Etat ;
- la prévisibilité de la dépense supportée par le budget général, car une dépense très volatile ne se prêterait pas aisément à des prévisions pluriannuelles.

A. Le degré de prévisibilité des contributions de l'Etat au régime de pensions civiles et militaires de retraite permet de les inclure dans le champ d'un plafond de dépenses pluriannuel

La prévisibilité de la dépense du budget général est fonction, d'une part, des prévisions de dépenses de pension et, d'autre part, des prévisions des autres recettes du CAS et de la masse indiciaire brute hors primes, qui constitue l'assiette des cotisations.

1. Les incertitudes entourant les prévisions pluriannuelles d'évolution des dépenses du régime de pensions civiles et militaires de retraite sont réelles, mais les écarts entre prévision et exécution se sont révélées d'ampleur limitée sur la période récente

Les dépenses du régime de pensions civiles et militaires de l'Etat sont de nature et de poids variables :

- les dépenses de pensions à proprement parler, versées aux fonctionnaires civils et militaires relevant du Code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR), représentent 94% des crédits du programme 741 en LFI 2007 ;
- les allocations temporaires d'invalidité ne représentent que 0,3% des crédits ;
- les affiliations rétroactives et les compensations inter-régimes représentent 5,6% des crédits de la LFI 2007.

¹ Dont 33,4 Mds€ au titre des fonctionnaires civils, 8,5 Mds€ au titre des militaires et 138 M€ au titre des allocations temporaires d'invalidité.

² Plus précisément, elles sont retracées en catégorie 22 « cotisations et contributions sociales ».

³ Le décret n°2006-1798 du 31 décembre 2006 a fixé pour 2007 à 50,74% le taux pour les personnels civils et à 101,05% le taux pour les personnels militaires employés par l'Etat.

Tableau 1 : Crédits inscrits en dépense du programme 741 – LFI 2007

Titre	Action	Crédits inscrits en LFI 2007	Part des crédits LFI 2007
Dépenses de pensions Titre 2	Action 01 Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite	31 070 000 000	73,8%
	Action 02 Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite	8 513 000 000	20,2%
	Action 03 Allocations temporaires d'invalidité	138 428 599	0,3%
	TOTAL	39 721 428 599	94,4%
Affiliations rétroactives et compensation inter-régimes Titre 6 en 2006 Titre 2 en 2007	Action 01 Fonctionnaires civils relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite	2 326 400 000	5,5%
	Action 02 Militaires relevant du code des pensions civiles et militaires de retraite	50 000 000	0,1%
	TOTAL	2 376 400 000	5,6%
Total Général		42 098 208 548	100%

Source : Loi de finances initiale pour 2007

a) Des prévisions pluriannuelles des dépenses de pensions et allocations temporaires d'invalidité sont régulièrement fournies par le service des pensions à la direction du budget

Les prévisions de dépenses sont réalisées par le service des pensions, selon des modalités clarifiées par le protocole signé avec la direction du budget (deuxième et sixième sous-directions)⁴. Il doit fournir chaque année cinq prévisions de dépenses à la direction du budget en vue de la confection du projet de loi de finances pour l'année suivante et de la programmation à moyen terme (exercice interne à la direction du budget) :

- fin janvier N : prévision d'exécution de l'année N, prévision de dépenses pour les années N+1 à N+3 ;
- avril et juin N : actualisation des prévisions établies en janvier ;
- juillet N : prévision pluriannuelle de dépenses pour les années N+1 à N+4 ;
- octobre N : actualisation de la prévision d'exécution de l'année N et des prévisions pluriannuelles de dépenses pour les années N+1 à N+4.

Les prévisions sont réalisées à l'aide d'un outil de prévision budgétaire à court terme qui dispose d'un horizon de prévision de trois à quatre années, mis en place fin 2004⁵. Les facteurs d'incertitude peuvent être classés en deux catégories.

⁴ Protocole des relations 2BPSS-6BRS-Service des pensions concernant les projections et le suivi des départs en retraite et les assiettes salariales à court terme, signé le 7 décembre 2006.

⁵ Le Service des pensions disposait auparavant d'un modèle de prévision rendu caduque par la réforme des retraites de 2003.

1. La variation des effectifs de retraités induit un effet « volume » sur la dépense de pensions. En l'absence d'un modèle de prévision à court terme du volume des départs en retraite, le nombre de nouveaux liquidants est estimé de façon globale (et non ministère par ministère⁶) par le service des pensions, sur la base des éléments fournis par le modèle ARIANE de projection à long terme de la direction du budget. Le nombre de décès dans le stock des ayants droit et ayants cause est quant à lui estimé par projection des taux de sortie constatés les années précédentes. Le poids des pensions des nouveaux retraités reste quand même marginal (2% de la variation de la dépense en 2006) comparé à celui des pensions versées au stock de pensionnés (96% en 2006).

2. La dépense de pension évolue également en fonction de plusieurs effets prix :

- le montant moyen des pensions des nouveaux retraités dépend de leur indice de liquidation, de leur durée de cotisation, de la valeur du point fonction publique à la date de liquidation et des règles auxquels ils sont soumis par le biais de leur année d'ouverture du droit⁷ ;
- le montant moyen des pensions des retraités décédés ;
- la revalorisation des pensions perçues par les retraités présents deux années consécutives est quant à elle indexée sur l'inflation, depuis la modification de l'article L16 du CPCMR intervenue à l'occasion de la réforme de 2003. La budgétisation et la revalorisation des pensions s'effectuent sur la base de l'hypothèse d'inflation présentée dans le rapport économique, social et financier annexé au PLF ; en cas d'erreur entre la prévision et l'inflation réalisée, un ajustement est réalisé l'année suivante, ce qui permet de réajuster la dépense à venir mais non de récupérer les montants dépensés l'année où l'erreur s'est produite. La qualité de la prévision de cet effet prix, qui est celui des trois qui joue le plus sur la prévision compte tenu du volume auquel il s'applique, dépend donc de la fiabilité des prévisions d'inflation retenues ;

Le Service des pensions identifie trois pistes d'amélioration de sa propre prévision de dépenses (les prévisions d'inflation n'étant pas de son ressort) :

- l'amélioration de la projection des effectifs de nouveaux retraités, qui suppose la mise au point d'une modélisation de court-terme des effectifs de départ, plus adaptée à l'horizon du modèle budgétaire court terme ;
- le développement d'un module d'estimation du nombre de décès fondé non plus sur la seule projection du passé mais analysant également la structure du stock de retraités (par âge et sexe) ;
- le développement d'un module de micro-simulation pour améliorer la prise en compte de l'effet de la réforme de 2003 sur les montants moyens des pensions des nouveaux retraités.

b) Les incertitudes entourant les prévisions annuelles de dépenses de pensions et d'allocation temporaire d'invalidité sont de l'ordre de 1% de la dépense et les prévisions pluriannuelles sont du même ordre de grandeur (1,2%)

Le tableau suivant compare, pour les dépenses de pensions et d'allocations temporaires d'invalidité (qui étaient suivies jusqu'en 2005 sur le chapitre 32-97), les crédits ouverts en LFI sur le périmètre du programme 741 aux dépenses exécutées depuis 2001.

L'écart entre prévision et exécution, sur les dépenses de pensions civiles et militaires de retraite et ATI, est maintenant mesuré à travers l'indicateur n°3.1 du programme 741. La qualité de cette prévision est en effet essentielle à la bonne fixation du taux de contribution employeur au CAS pensions, celle-ci servant à équilibrer le CAS.

⁶ En effet, les ministères ne transmettent pas aujourd'hui de données relatives aux prévisions de départ en retraite des agents qui relèvent de leurs services.

⁷ Qui détermine leur durée de référence et le taux et la durée maximale de décote auquel ils peuvent être soumis.

L'écart maximum constaté sur les six années considérées n'a jamais excédé 1,1% de la dépense, soit un montant de près de 400M€.

Tableau 2 : Ecart entre crédits ouverts en LFI et exécution

En M€	Crédits ouverts en LFI (A)	Exécution (B)	Ecart (B) - (A)	
			En M€	En % de la prévision
2001	29 234	29 540	306	1,00%
2002	30 980	30 928	- 52	- 0,20%
2003	32 062	32 348	286	0,90%
2004	33 779	34 156	377	1,10%
2005	35 757	35 867	110	0,30%
2006	38 075	37 888	- 187	0,49%

Source : Direction du budget, Service des pensions

Le service des pensions estime que les incertitudes entourant ses prévisions pluriannuelles sont du même ordre de grandeur. A côté du scénario central présenté en février 2007 pour les années 2008 à 2010, il a en effet cherché à estimer la sensibilité de ses prévisions à une variation des hypothèses retenues.

Du côté des effets volume, ses variantes haute et basse mesurent l'incidence de comportements de départs à la retraite et de décès différents de ceux retenus dans la prévision centrale (sont ainsi testés un report des départs en retraite, une anticipation de certains départs en retraite dans la crainte de la réforme prévue en 2008, une diminution du nombre de décès parmi le stock d'ayants droit et ayants cause ainsi qu'un choc sur les décès).

Du côté des effets prix, le service des pensions a mesuré l'incidence d'une progression de l'inflation et de la valeur du point fonction publique supérieure aux hypothèses retenues dans la prévision centrale, mais qui restent l'une comme l'autre tout à fait plausibles⁸, ainsi que l'impact de reports pour atteindre le taux plein dans la limite de la limite d'âge en ce qui concerne uniquement l'augmentation de la pension moyenne.

Le tableau suivant, qui reprend les estimations du service des pensions, souligne notamment la sensibilité des dépenses de pensions aux hypothèses d'inflation.

Tableau 3 : Écarts à la prévision centrale établie en février 2007 par le service des pensions

	Impact en 2010	
	En M€	En écart à la prévision centrale
Total variante Haute	549	1,18%
<i>Effet financier des reports</i>	8	0,02%
<i>Effet anticipation de la réforme</i>	10	0,02%
<i>Décès bas</i>	133	0,29%
<i>Choc décès⁹</i>	148	0,32%
<i>Inflation annuelle supérieure de 0,2% à l'hypothèse du compte central (fixée à 1,8%)</i>	250	0,54%
<i>Revalorisation annuelle du point fonction publique supérieure de 0,5% à l'hypothèse du compte central (fixée à 0,5%)</i>	41	0,09%
<i>Risque départ des instituteurs</i>	100	0,22%
Total variante Basse	- 191	- 0,41%
Effet volume des reports	- 191	- 0,41%

Source : service des pensions.

⁸ Compte tenu respectivement des objectifs de la politique monétaire et de l'historique de l'évolution du point.

⁹ Décès anormalement bas en 2007.

Au total, l'écart à la prévision centrale lié à la prise en compte d'hypothèses démographiques et de comportement, de décisions politiques (point fonction publique) ou d'environnement macro-économique différentes de celles du scénario central apparaît relativement limité, sur un périmètre qui correspond à 94% des crédits du programme 741.

c) Les écarts aux prévisions annuelles sont plus importants pour les compensations inter-régimes et les affiliations rétroactives compte tenu de leur plus grande volatilité

Les prévisions de dépenses au titre des compensations inter-régimes sont malaisées. Elles sont effectuées par la direction de la Sécurité Sociale, qui tient le secrétariat de la commission de compensation, sur la base de questionnaires envoyés tous les quatre mois aux différents régimes de retraite. Des fluctuations sont constatées périodiquement, imprévisibles du fait des nombreux acteurs impliqués. Elles donnent lieu à de fréquentes modifications (corrections, apurement l'année N+1, etc.).

Les prévisions de dépenses au titre des affiliations rétroactives sont effectuées par la direction du budget au vu de la dépense exécutée les années précédentes. Ces dépenses sont relativement volatiles et leur prévision budgétaire difficile dans la mesure où les demandes des agents sont traitées au niveau ministériel. La direction du budget prévoit d'engager avec le ministère de la défense, principalement concerné par ce dispositif, un travail de fiabilisation des prévisions de dépenses.

En 2006, l'écart entre la prévision et l'exécution s'est révélé aussi important, en valeur absolue, que celui constaté sur les dépenses de pensions. En effet, leur somme en valeur absolue (212 M€) est supérieure à l'écart relevé sur les dépenses de pensions (187 M€). Les écarts se sont cependant presque compensés en 2006.

Tableau 4 : Compensations et affiliations rétroactives (AR), écart entre LFI 2006 et exécution

Action	Crédits ouverts LFI 2006	Exécution 2006	Ecart exécution - LFI		
			En M€	En % de la prévision sur cette ligne de dépense	En % de la prévision sur la totalité du programme 741
	M€	M€			
Action 01 Fonctionnaires civils	2 508	2 387	- 121	- 4,8%	- 0,30%
<i>Dont AR</i>	<i>31</i>	<i>30</i>	<i>- 1</i>		
<i>Dont compensation</i>	<i>2 477</i>	<i>2 357</i>	<i>- 120</i>		
Action 02 Militaires	50	141	91	182,3%	0,22%
<i>Dont AR</i>	<i>50</i>	<i>116</i>	<i>66</i>		
<i>Dont compensation</i>	<i>0</i>	<i>25</i>	<i>25</i>		
Total	2 558	2 528	- 30	- 1,2%	- 0,07%

Source : Service des pensions.

Il n'existe pas de prévisions pluriannuelles de ces dépenses.

Sur l'ensemble des dépenses du programme 741, on peut donc relever que :

- des prévisions pluriannuelles sont faites sur 94% des dépenses, le facteur majeur d'incertitude étant constitué par l'inflation ;
- les prévisions annuelles font apparaître un écart de réalisation de l'ordre de 0,5% en 2006 et de l'ordre de 1,2% au maximum sur le passé, avec des écarts plus marqués sur les compensations inter-régimes et les affiliations rétroactives.

2. La qualité des prévisions de recettes du CAS devrait progresser à mesure que s'améliore la connaissance de la masse salariale

Hormis la contribution de l'Etat employeur, qui représente en LFI 2007 trois quart des recettes du programme et qui est traitée *infra* § B.2, les recettes du régime des pensions civiles et militaires de retraite se composent en grande majorité de recettes contributives :

- cotisations salariales des fonctionnaires : cotisations salariales (ou retenues pour pensions) au taux principal de 7,85%, retenues pour validation de services auxiliaires et retenues pour temps partiel dont la cessation progressive d'activité et rachat d'années d'études, pour un montant total constaté en 2006 de 4,5 Mds€ (personnels civils et militaires de l'Etat et des établissements publics) ;
- cotisations salariales et contributions employeur versées par France Telecom et La Poste (4,1 Mds€ en 2006) ;
- contributions employeur versées par les établissements dotés de l'autonomie financière, principalement les établissements publics administratifs et les employeurs d'agents détachés au taux de 39,5% en 2007¹⁰ pour un montant d'environ 1,3Mds€ ;
- contributions employeur au titre de l'allocation temporaire d'invalidité versée pour les personnels civils au taux de 0,3% (pour un montant qu'il n'a pas été possible d'individualiser en 2006, compte tenu d'une imputation comptable indifférenciée par l'application PAYE).

S'y ajoutent quelques recettes non contributives, beaucoup plus marginales :

- des transferts perçus au titre de la validation de services auxiliaires (101 M€ en 2006) ou versés par l'établissement de gestion de la contribution exceptionnelle de France Telecom et le fonds de solidarité vieillesse (360M€ en 2006) ;
- des compensations inter-régimes (350M€ en 2006) au titre principalement des militaires ;
- et enfin des recettes diverses (dont la récupération des indus sur pension), pour 11,8 M€ en 2006.

a) La connaissance imparfaite de la masse salariale a provoqué, la première année du CAS, des erreurs de prévisions de l'ordre de 2% des montants prévus sur les recettes contributives

① L'analyse ligne à ligne, qui fait apparaître des erreurs de l'ordre de 3%, est faussée par les erreurs d'imputation comptable

L'analyse ligne à ligne de l'exécution des recettes contributives, hors contributions de l'Etat employeur, montre que l'exécution 2006 s'est traduite par une sur-exécution des recettes contributives du programme 741, par rapport aux prévisions LFI, à hauteur de 333 M€, soit 3% de plus que ce qui était prévu.

Elle fait également apparaître que des effets intervenant en sens contraire se sont compensés : la sous-exécution constatée sur les retenues salariales des personnels civils de l'Etat et des contributions de La Poste et de France Telecom a été plus que compensée par la sur-exécution constatée sur les personnels militaires et surtout sur les personnels des établissements publics.

¹⁰ Décret n°2007-343 du 13 mars 2007.

Tableau 5 : Ecart à la prévision en 2006, recettes contributives du programme 741

En M€	Prévisions LFI 2006	Exécution ¹¹	Ecart en €	Ecart en %
Retenues* pour pensions - personnel civil Etat et établissements publics	4 025	4 055	30	1%
Retenues* pour pensions - personnel militaire Etat	597	703	106	18%
Contributions employeurs - établissements publics	837	1 332	495	59%
Retenues et contributions France Telecom	1 283	1 168	- 115	- 9%
Contribution de La Poste aux charges de pensions	3 104	2 925	- 179	- 6%
TOTAL	9 846	10 183	337	3%

Source : service des pensions – () : y.c. retenues pour validation de services auxiliaires, primes et indemnités, retenues temps partiel, CPA et rachat de périodes d'étude*

② Après corrections, l'écart entre prévision et exécution peut être ramené à 2%

Le rapport de l'inspection générale des finances sur le recouvrement des recettes du CAS pensions¹² (novembre 2006) a mis en évidence les problèmes de recouvrement des recettes du CAS rencontrés en 2006, liés entre autres à des erreurs d'imputation comptable et à la perception en 2006 de recettes dues au titre de 2005.

Deux corrections doivent ainsi être apportées aux chiffres ci-dessus :

- les contributions employeur pour les personnels civils ont été imputées à tort sur les lignes des contributions employeurs des établissements publics ; la direction du budget estime, à partir des données dont elle dispose sur les contributions payées par les ministères, à 889 M€ le montant des contributions effectivement versées par les établissements publics ;
- le montant des retenues pour pensions de personnel militaire versées en 2006 mais liées à l'exercice 2005 est estimé par la direction du budget à 60M€.

L'écart entre prévision et exécution apparaît alors en sens inverse, une sous-exécution de 2% pouvant être constatée.

Tableau 5 bis : Ecart corrigé à la prévision en 2006, recettes contributives du programme 741

En M€	LFI 2006	Exécution[1]	Ecart en €	Ecart en %
Retenues* pour pensions - personnel civil Etat et établissements publics	4 025	4 041	16	0%
Retenues* pour pensions - personnel militaire Etat	597	656	59	10%
Contributions employeurs -établissements publics	837	889	52	6%
Retenues et contributions France Telecom	1 283	1 168	-115	-9%
Contribution de La Poste aux charges de pensions	3 104	2 925	-179	-6%
TOTAL	9 846	9 679	-167	-2%

Source : direction du budget

¹¹ Date comptable du 31/12/2006, restitution ACCT du 02/03/2007.

¹² Rapport n°2006-M-076-02 établi par M. François Auvigne, inspecteur général des finances, Mlles Berthaud et Sueur et MM. Avice et Menuet, inspecteurs des finances.

Le rapport précité de l'inspection générale des finances sur le recouvrement des recettes du CAS pensions avait souligné que la mauvaise connaissance de la masse salariale de certaines catégories d'employeur entraînait des erreurs de prévisions :

- les informations dont disposent tant le ministère de la défense (au niveau de la direction des affaires financières) que le ministère des finances sur la masse salariale des militaires ne permettent pas d'établir des prévisions fiables et se sont traduites par un écart significatif à la prévision ; la cause en est connue et tient à l'absence de remontées d'informations automatisées et régulières de la part des centres payeurs des armées, qui liquident et payent les personnels militaires en dehors de la procédure de paye sans ordonnancement préalable ; deux précédents rapports de l'inspection générale des finances et du contrôle général des armées ont déjà souligné la faible visibilité existant sur la masse salariale des personnels militaires (audit de modernisation sur les centres payeurs des armées, rapport sur l'actualisation du périmètre applicable aux procédures budgétaires et comptables spécifiques du ministère de la défense) ;
- la connaissance par les ministères et *a fortiori* par la direction du budget de la masse salariale des établissements publics est très imparfaite ;
- la façon dont sont établies aujourd'hui les prévisions de recettes sur France Telecom entraîne naturellement des erreurs. Les calculs sont aujourd'hui effectués sur une base annuelle, France Telecom communiquant en début d'année N sa masse salariale N-2, le taux libératoire pour l'année N qui lui est notifié en retour s'applique à la masse salariale N pour le versement réel. Ces opérations intervenant largement après l'élaboration de la LFI N, les écarts sont inévitables.

L'écart constaté sur La Poste n'est pas quant à lui significatif, dans la mesure où il traduit une réorganisation des flux financiers entre l'Etat et La Poste sur la question des pensions.

Les marges d'erreur sur ces prévisions de recettes sont donc sensibles aujourd'hui en fonctionnement annuel, et le sont donc *a fortiori* aussi sur une base pluriannuelle. La fiabilisation des prévisions de recettes dépend avant tout de l'amélioration de la connaissance de la masse salariale de l'Etat, mais aussi des autres contributeurs au CAS pensions, en vue de laquelle le rapport précité de l'inspection générale des finances a émis de nombreuses propositions. En « régime de croisière » LOLF, la connaissance par la direction du budget mais aussi les ministères devrait normalement progresser et les marges d'erreur se réduire.

La fiabilisation des prévisions de recettes ligne à ligne dépend quand à elle de l'amélioration du travail d'imputation comptable, des travaux ayant été engagés en ce sens par le service des pensions (rédaction de circulaires explicatives).

b) L'incertitude est variable sur les autres recettes (près de 5% en 2006), mais celles-ci sont marginales dans l'ensemble des recettes du CAS

Les prévisions des autres recettes du CAS, qui représentent 4% environ des recettes totales, comportent des incertitudes variables :

- l'échéancier des versements de l'établissement de gestion de la contribution exceptionnelle de France Telecom est prévu par la loi (article 46 de la LFI pour 1997) et ne présente donc pas d'incertitude ; depuis son instauration en 1997 (versement initial de 152,5 M€), il verse chaque année un montant supérieur de 10% au versement de l'année précédente et s'éteindra après 2011 ;
- les recettes relatives aux compensations inter-régimes, validation de services auxiliaires et autres recettes sont quant à elles relativement volatiles, ce qui ne facilite pas les prévisions. Le niveau d'incertitude ne devrait toutefois pas être sensiblement modifié par le passage à une perspective pluriannuelle (le niveau de dépenses de l'année N étant indépendant de celui de l'année précédente).

Au total, l'écart à la prévision s'est élevé à 175 M€, soit 27 % de plus que ce qui avait été prévu en LFI 2006 ; cet écart est dû pour les deux tiers aux compensations inter-régimes (dont les fluctuations sont régulièrement élevées).

Tableau 6 : Ecart à la prévision en 2006, autres recettes du programme 741

En M€	Prévisions LFI	Exécution ¹³	Ecart en M€	Ecart en %
Versement EPGCEFT soulte	360	360	0	0%
Versement FSV	1	1	0	-24%
Validation de services auxiliaires	50	101	51	102%
Compensations inter-régimes	237	349	112	47%
Recettes diverses	0	12	12	-
Total	647	823	174	27%

Source : service des pensions

Au final, l'écart à la prévision sur l'ensemble des recettes hors contribution de l'Etat employeur s'est élevé à :

- 512 M€, soit 4,9% du montant prévu en LFI 2006, avant corrections ;
- mais à 7 M€ seulement, une fois les deux corrections mentionnées ci-dessus prises en compte, soit une erreur très limitée.

3. La contribution de l'Etat employeur doit être intégrée aux plafonds pluriannuels

Le montant des contributions de l'Etat employeur permettant d'équilibrer le programme 741 est aujourd'hui déterminé chaque année par la direction du budget, au vu de ses prévisions de recettes hors contributions employeur de l'Etat et des prévisions de dépenses élaborées avec le service des pensions.

La contribution de l'Etat employeur au financement des dépenses de pensions civiles et militaires devrait connaître une croissance rapide sur la période. L'engagement national de désendettement présenté en juin 2006 par le gouvernement prévoit ainsi qu'elle passe de 31 Mds€ en LFI 2006 à 36Mds€ en 2009 (euros courants), soit une progression annuelle moyenne de 5,1% en valeur (3,3% en volume, avec une hypothèse d'inflation de 1,8%).

L'analyse des déterminants de la dépense du programme mais aussi de ses recettes a montré que, bien que des incertitudes réelles entourent les prévisions pluriannuelles qui peuvent être réalisées, il est possible d'envisager une programmation pluriannuelle du montant de la contribution de l'Etat employeur :

- les dépenses de pensions font d'ores et déjà l'objet de prévisions pluriannuelles relativement fiables ;
- l'incertitude est comparativement plus élevée sur les prévisions de recettes, mais devrait diminuer à mesure que progresse la connaissance de la masse salariale, particulièrement des établissements publics et autres contributeurs non étatiques.

La volatilité du montant de la contribution de l'Etat employeur n'est pas telle qu'elle justifie qu'elle ne soit pas prise en compte dans la fixation d'un plafond pluriannuel d'évolution des dépenses de l'Etat, pour peu que des mécanismes d'ajustement soient prévus.

¹³ Date comptable du 31/12/2006, restitution ACCT du 02/03/2007.

En outre, l'inclusion dans un plafond de dépenses pluriannuel de la contribution de l'Etat employeur au programme 741 se justifie au regard de la nature de la dépense ainsi financée (raisonnement en « coût complet » qui a présidé à la conception du CAS en 2001) et constitue, compte tenu de la pression qu'elle fait porter sur le budget général, une incitation à la maîtrise de cette dépense et partant, à une nouvelle réforme du financement du régime des pensions civiles et militaires de retraite.

B. La programmation pluriannuelle du taux de contribution employeur au CAS pensions pourrait être envisagée sous certaines conditions et présenterait l'avantage de responsabiliser les ministères employeurs sur leurs coûts complets de personnel

1. La programmation pluriannuelle du taux de contribution employeur permettrait de responsabiliser les ministères employeurs sur leurs coûts complets

La mission considère qu'il serait utile et conforme à l'objectif visé par la création du CAS d'effectuer une programmation pluriannuelle du taux de contribution employeur pour les personnels civils et militaires de l'Etat.

Dans l'hypothèse où le taux de contribution des établissements publics serait aligné sur celui des personnels civils (ce qui permettrait d'alléger la charge pesant sur l'Etat), la programmation du taux des établissements publics pourrait également être envisagée – mais la mission n'a pas procédé à l'analyse de ce point précis.

Si le taux de contribution employeur continuait comme aujourd'hui à être fixé annuellement, malgré le passage à une gestion pluriannuelle des finances publiques, la responsabilisation des ministères sur leurs coûts complets risquerait d'être amoindrie. En effet, les enveloppes de crédits de masse salariale que les gestionnaires se verraient fixer sur une période de trois ans (cf. l'annexe V relative à la programmation pluriannuelle du titre 2 et des effectifs) devraient être réévaluées chaque année en fonction de l'ajustement du taux de contribution employeur, ce qui ne permettrait pas d'inciter pleinement les gestionnaires à intégrer dans leurs arbitrages et notamment dans leur politique de recrutement le coût des charges de pensions.

Si au contraire l'évolution du taux de contribution employeur était programmée sur plusieurs années, les ministères pourraient se voir alloués (sur des enveloppes par mission) des crédits de titre 2 comprenant les contributions au CAS pensions sur la période.

2. En l'état actuel de fonctionnement du régime de pensions civiles et militaires, le taux de contribution employeur devrait être programmé de façon à équilibrer le programme 741 chaque année et des mécanismes d'ajustement prévus en cas de déséquilibre

a) La programmation du taux de contribution employeur ne pourrait être envisagée qu'à la condition que les déterminants de la masse salariale, et en particulier les mesures générales, fassent eux aussi l'objet d'une programmation pluriannuelle

Le taux de contribution employeur est déterminé en fonction d'une part des prévisions du besoin de financement du régime (cf. *supra*) et d'autre part des prévisions relatives à l'assiette de la contribution, constituée du traitement indiciaire et de quelques primes et indemnités.

La faisabilité d'une programmation pluriannuelle de ce taux dépend donc étroitement de la qualité des prévisions pluriannuelles d'évolution de la masse salariale en général, et de l'assiette de la contribution en particulier.

Le rapport de l'inspection générale des finances sur le recouvrement des recettes du CAS pensions (cf. *supra*) a montré que les erreurs de prévisions qui avaient été effectuées en LFI 2006 se traduisaient par une sous-exécution des contributions versées par l'Etat au titre de ses personnels civils et militaires, pour un montant total de près de 600 M€.

Tableau 7 : Ecart à la prévision en 2006, contributions de l'Etat employeur

Contributions (en M€)	Prévisions LFI	Exécution ¹⁴	Ecart en M€	Ecart en %
Personnels civils	22 578	22 103	- 474	- 2,1%
Personnels militaires	7 563	7 463	- 100	- 1,3%

Source : service des pensions.

Il convient néanmoins d'apporter la même correction que plus haut et d'ajouter aux contributions employeurs pour personnels civils imputées comme telles, les contributions imputées à tort sur les établissements publics. L'écart total ne s'élève plus alors qu'à 132 M€.

Tableau 8 bis: Ecart corrigé à la prévision en 2006, contributions de l'Etat employeur

Contributions (en M€)	Prévisions LFI	Exécution	Ecart en M€	Ecart en %
Personnels civils	22 578	22 546	-32	-0,14%
Personnels militaires	7 563	7 463	-100	-1,30%

Source : direction du budget

Sous l'effet conjugué de cette sous-exécution et de la sous-exécution constatée sur les autres recettes du programme (cf. supra), l'écart à la prévision s'est au total traduit que par une sous-exécution de 125 M€, soit 0,3% de moins que la prévision inscrite en LFI 2006.

Sur 2006, le rapport précité a montré que les erreurs de prévisions de la LFI portaient notamment sur l'effet de transition (passage à la nomenclature LOLF et budgétisation de précaution sur le titre 2).

Mais une fois ajustées ces prévisions annuelles, c'est l'absence de programmation pluriannuelle de la valeur du point, des mesures catégorielles et des effectifs qui fragilise les prévisions d'évolution à moyen terme de la masse salariale, et qui rend aujourd'hui impossible la programmation du taux de contribution employeur au CAS pensions. La programmation des déterminants de la masse salariale, à commencer par la valeur du point fonction publique, que recommande par ailleurs la mission (cf. l'annexe V relative à la programmation pluriannuelle du titre 2 et des effectifs) conditionne celle du taux de contribution employeur au CAS pensions.

b) En l'état actuel du fonctionnement du CAS pensions, une programmation du taux bâtie de façon à équilibrer le régime année par année apparaît plus facilement praticable que la fixation du taux à un niveau constant sur la période

Les perspectives d'évolution tant des dépenses de pensions que des recettes autres que la contribution de l'Etat employeur rendent nécessaire une hausse progressive du taux de contribution employeur. La direction du budget prévoit en effet qu'à législation inchangée, le taux de contribution employeur au titre des personnels civils devrait très sensiblement progresser chaque année.

Dès lors, la programmation pluriannuelle du taux de contribution employeur offre une alternative :

- le taux pourrait être fixé à un niveau constant sur la période, de façon à équilibrer le régime, selon une logique de provisionnement (les recettes étant plus élevées que les dépenses en début de période) ;
- il pourrait être programmé de façon à équilibrer le régime année par année, à un niveau qui serait donc différent d'une année sur l'autre.

¹⁴ Date comptable du 31/12/2006, restitution ACCT du 02/03/2007.

En l'absence d'évolution du fonctionnement du régime de pensions des fonctionnaires d'Etat, la première option apparaît difficile à mettre en œuvre. En effet, elle exercerait un effet cyclique sur la norme de dépenses : alors qu'en début de période elle entraînerait une forte pression sur la norme de dépenses dans la mesure où le taux aurait été fixé de façon à dégager des réserves, il en irait à l'inverse en fin de période, en phase de consommation des réserves. Il est à craindre que les procédures actuelles de fixation du taux de contribution employeur ne permettent guère de sécuriser le niveau des réserves, compte tenu des pressions s'exerçant par ailleurs à la baisse des dépenses du budget général.

Il apparaît donc plus approprié, tant que le fonctionnement du régime de pensions des fonctionnaires de l'Etat ne s'apparentera pas à celui d'une caisse de retraite, de programmer le taux de contribution employeur de façon à équilibrer le régime année après année, ce qui permettrait de ne supporter chaque année que l'effort nécessaire au paiement des pensions de l'année.

Le taux de contribution employeur, déterminé en phase de construction budgétaire du PLF, est fixé par décret en début d'année. Selon que l'on choisit, pour la programmation pluriannuelle, d'établir dans un seul et même décret pris la première année le niveau du taux pour chacune des années de la programmation, ou de l'annoncer en début de période tout en continuant à le déterminer juridiquement par un décret annuel, la fermeté conférée à la programmation de ce taux sera variable.

La mission préconise donc plutôt la fixation ex ante du taux de cotisation pour chaque année (sachant qu'il reste de toutes façons possible juridiquement de modifier ces taux par décret ultérieur).

c) Des mécanismes d'ajustement devraient être introduits pour faire face aux déséquilibres imprévus qui pourraient se produire

L'article 21 de la LOLF requiert l'équilibre du CAS pensions (« *en cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création* »).

Avec une programmation pluriannuelle du taux de contribution employeur supprimant la possibilité d'ajuster le taux d'une année sur l'autre, les recettes du CAS pourraient se révéler insuffisantes pour en couvrir le besoin de financement, pour des motifs divers :

- sous-exécution des recettes du programme 741, autres que les contributions de l'Etat employeur ;
- sous-exécution des contributions de l'Etat employeur, due par exemple à une réduction des effectifs plus importante que prévue, à des transferts de personnel non anticipés (décentralisation par exemple) ou bien à des erreurs de prévision ;
- dépenses de pensions supérieures aux prévisions (ce qui pourrait par exemple se produire en période de réforme des retraites où la prévisibilité des comportements est moindre).

Compte tenu des marges de précaution à prévoir (cf. *supra*) sur les dépenses (de 1% minimum soit environ 400 M€) et sur les recettes (de l'ordre au minimum de 1,5% soit environ 600 M€¹⁵), le risque de déséquilibre pourrait approcher le milliard d'euros chaque année. Afin d'éviter que ces déséquilibres n'entraînent un déficit du CAS, des mécanismes d'ajustement devraient être prévus.

Une ponction sur le fonds de roulement du CAS, dont le montant fixé à 1 Mds€ en 2006 sera ramené fin 2007 à 800 M€ d'après ce qui est prévu en LFI 2007, n'est pas envisageable pour combler un déficit du CAS et non un simple désajustement de trésorerie.

¹⁵ Une large part des écarts constatés en 2006 entre prévisions et exécution sur les recettes du CAS pensions ayant été attribué aux difficultés rencontrées la première année de fonctionnement du CAS pensions, il est possible d'espérer à l'avenir une réduction sensible de ces écarts.

La mission estime que, sauf à ruiner la crédibilité de la programmation pluriannuelle, il ne devrait pas davantage être demandé aux ministères de financer sur leur enveloppe de crédits de titre 2 les besoins supplémentaires du CAS. La dé-crédibilisation de la démarche serait encore accrue si cet effort imprévu était demandé aux ministères dans la situation où des efforts de productivité de leur part auraient entraîné le déséquilibre.

De ce fait, un abondement du CAS par des ressources autres que celles des ministères devrait être privilégié. Il pourrait prendre la forme d'un recours à une réserve centrale d'exécution (dont la création est jugée nécessaire par la mission dès lors qu'une programmation pluriannuelle des finances publiques est établie), qui serait constituée sur la dotation pour dépenses accidentelles prévue par l'article 7 de la LOLF. En effet, la dotation pour mesures générales en matière de rémunération prévue par le même article est systématiquement présentée sans aucun crédit de manière à ne pas préempter les négociations salariales (cf. annexe V relative à la programmation pluriannuelle du titre 2 et des effectifs). Cet abondement pourrait être réalisé directement, ou bien par l'intermédiaire des ministères employeurs à qui des crédits supplémentaires issus de cette réserve seraient transférés. Cette seconde solution est sans doute préférable, pour se conformer à l'article 21 de la LOLF qui prévoit que les comptes d'affectations spéciales sont financés par des ressources particulières et pour éviter de reconstituer une « subvention d'équilibre » dont les gestionnaires ne percevraient pas le poids sur leur propre budget¹⁶. La répartition de ces crédits d'équilibre entre les ministères pourra dépendre de l'origine du déséquilibre constaté (dépenses plus élevées que prévues, sous-exécution des autres recettes d'une part, ou sous-exécution des contributions employeurs des ministères en raison d'une politique prudente de recrutement de l'autre).

3. L'évolution du régime des pensions civiles et militaires vers une logique de quasi-caisse de retraite présenterait des avantages certains en termes de gestion pluriannuelle

En instaurant des contributions supportées par les programmes dotés de crédits de personnel, la création du CAS pensions par la LOLF a constitué une première évolution du régime des pensions civiles et militaires de retraite, qui n'est toutefois pas allée jusqu'à l'ériger en caisse de retraite autonome.

Le passage à une logique de quasi caisse de retraite, dans laquelle le CAS ne serait plus piloté en fonction d'un horizon annuel, mais en vue d'un objectif d'équilibre de moyen terme, permettrait d'asseoir davantage une gestion pluriannuelle et de sécuriser le financement des pensions civiles et militaires, en la rendant moins dépendante des arbitrages relatifs à la fixation du taux de cotisations.

Dans cette optique, l'option évoquée plus haut de fixation du taux de contribution employeur à un niveau stable sur une période apparaîtrait plus pertinente, dans la mesure où elle ferait entrer le régime des pensions civiles et militaires dans une logique de provisionnement propre aux caisses de retraite.

Cette évolution devrait s'accompagner, pour en faciliter la mise en œuvre, d'une évolution du mode de gouvernance du CAS, qui pourrait se traduire *a minima* par la création d'un conseil d'administration voire déboucher sur sa transformation juridique en caisse de retraite (établissement public administratif).

La mission n'a cependant pas étudié en détail les conditions de transformation du CAS en une caisse de retraite.

¹⁶ La mission a recueilli sur ce point précis l'avis de la section des finances du Conseil d'Etat (M. Bernard Pêcheur).

II. LES PENSIONS DE RETRAITE ET D'INVALIDITE DES OUVRIERS DES ETABLISSEMENTS INDUSTRIELS DE L'ETAT

A. Le passage à une logique pluriannuelle soulève la question de la programmation pluriannuelle des financements assurés par l'Etat employeur au profit des pensions de retraite et d'invalidité des ouvriers de l'Etat

1. L'équilibre du programme est assuré par des subventions d'équilibre de programmes du budget général et du budget annexe « Contrôle et exploitation aérien »

Le programme 742 retrace les opérations du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat (FSPOEIE), dont la gestion est confiée depuis 1928 à la Caisse des dépôts et consignations (CDC), et du fonds relatif aux rentes d'accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM). Ses crédits sont au total de 1,71 Mds€ en LFI 2007.

Le financement des rentes versées par le RATOCEM est assuré par le ministère de la défense qui lui verse les provisions nécessaires (pour un montant de 60 M€ en LFI 2007) ; ces provisions apparaissent en crédits de titre 2 (prestations sociales) du programme Soutien des politiques de la défense.

Le financement du FSPOEIE n'est quant à lui que partiellement contributif. En effet, les ressources contributives sont insuffisantes pour couvrir l'ensemble des dépenses et l'équilibre est donc assuré par une subvention dont le montant est déterminé annuellement. Ces recettes contributives, qui ne devraient couvrir en 2007 que 44% des dépenses attendues, se composent :

- de cotisations salariales au taux de 7,85% (soit un taux identique à celui des fonctionnaires civils et militaires) et de cotisations patronales au taux de 24% (depuis 1999), pour un montant de 460 M€ en LFI 2007 ;
- d'une contribution du ministère de la défense au financement des différents dispositifs de cessation anticipée d'activité (CAA), pour un montant de 120 M€ en LFI 2007, imputée sur les crédits de personnel du ministère ;
- des recettes issues des compensations inter-régimes pour un montant prévu de 125 M€ en LFI 2007 ;
- des produits divers (financiers, techniques et exceptionnels, participation de la monnaie de Paris) pour près de 6 M€ en LFI 2007.

La subvention d'équilibre représente donc 56% des recettes du FSPOEIE en 2007. La répartition de cette subvention est réalisée au prorata des effectifs de pensionnés de chaque ministère concerné (les anciens ouvriers des établissements industriels de l'Etat sont toujours rattachés à un ministère) et les crédits correspondants sont inscrits sur le titre 2 des programmes concernés (ils sont selon les cas répartis entre les programmes du ministère ou regroupés sur un seul programme).

En LFI 2007, 89% de la subvention est inscrite au budget du ministère de la défense (832 M€ inscrits sur le programme Soutien de la politique de la défense) et 8% sur celui du ministère de l'équipement (73 M€ quasi-exclusivement sur le programme Soutien et pilotage des politiques de l'équipement). Le budget annexe « contrôle et exploitation aériens » participe également au versement de la subvention d'équilibre, à hauteur de 1% en LFI 2007 (9 M€ répartis sur ses quatre programmes). Le reliquat est inscrit au budget d'autres ministères¹⁷.

La part de la subvention inscrite au budget général entre naturellement dans le champ de la norme de dépenses que se fixe le gouvernement depuis 1998, de même que les autres ressources apportées par l'Etat employeur.

Au total, l'Etat employeur contribue à hauteur de 86% aux recettes du programme 742.

¹⁷ Notamment agriculture, anciens combattants, finances, éducation nationale et intérieur.

2. Le passage à une logique pluriannuelle pose la question de la programmation pluriannuelle des subventions d'équilibre au FSPOEIE

Parmi les différents éléments du financement apporté par l'Etat employeur au programme 742, seule la subvention d'équilibre nécessiterait un traitement particulier compte tenu non seulement de son mode de calcul mais aussi de son montant.

En effet, les taux de cotisation salariale et de contribution employeur ne constituent pas des éléments d'ajustement à court terme. De ce fait, ces éléments ont vocation selon la mission à entrer dans le périmètre de l'enveloppe de crédits de titre 2 qui pourrait être fixée de manière indicative par mission sur la durée de la programmation (cf. l'annexe V sur la programmation pluriannuelle du titre 2 et des effectifs).

Les deux contributions du ministère de la défense (au RATOCEM d'une part et pour les CAA de l'autre) ont vocation chacune à rembourser le FSPOEIE des coûts qu'il supporte au titre respectivement des rentes et des cessations anticipées d'activité. Elles pourraient faire l'objet d'une prévision pluriannuelle et être intégrées à l'enveloppe de crédits de titre 2 qui serait fixée à la mission Défense :

- les prévisions de dépenses au titre des rentes accidents du travail sont effectuées par la CDC ; les dépenses sont stables¹⁸ et relativement prévisibles sauf événement exceptionnel¹⁹; compte tenu d'une part des faibles montants en jeu (60M€ en 2007) et d'autre part de la responsabilisation nécessaire des employeurs sur la prévention des accidents du travail, la mission estime que le ministère de la défense devrait prendre en charge les éventuelles erreurs de prévision qui pourraient se produire ;
- les prévisions de dépenses au titre des CAA sont transmises par la CDC à la direction du budget. La prévisibilité de la dépense est élevée, dans la mesure où il n'y a plus depuis 1994 d'entrées dans le dispositif, et la disparition du stock de pensions versées au titre des CAA est prévue à moyen terme (la dépense devrait s'élever à 16M€ en 2010). Aussi la mission estime-t-elle que cette contribution pourrait être incluse dans le périmètre l'enveloppe de crédits de titre 2 qui serait fixée à la mission Défense jusqu'à l'extinction du dispositif, charge au ministère de la défense de prendre en charge les éventuelles erreurs de prévision qui pourraient se produire.

Le traitement de la subvention d'équilibre est en revanche moins immédiat. Les montants à verser par chacun des programmes doivent-ils continuer à être fixés sur une base annuelle, ou bien pourrait-on envisager de les programmer sur plusieurs années et de les inclure dans l'enveloppe des crédits de titre 2 qui serait indiquée à chaque mission ? Dans ce cas, devrait-on demander aux ministères d'assumer sur leurs crédits le financement d'éventuels déficits du FSPOEIE ? pourrait-on procéder à une répartition de la subvention entre les programmes concernés ou cet ajustement devrait-il demeurer annuel ?

¹⁸ La CDC prévoit une baisse de 2% par an de 2006 à 2010 du montant des rentes (taux de croissance annuel moyen).

¹⁹ Comme l'attentat au Pakistan ayant touché des ouvriers de l'Etat intervenu en 2002.

B. La programmation pluriannuelle de la subvention pourrait être envisagée à condition de l'assortir de mécanismes d'ajustement

1. Le montant de la subvention d'équilibre est aujourd'hui défini annuellement mais la CDC effectue des prévisions à quatre ans d'évolution tendancielle de son montant

La direction du budget arrête annuellement le montant de la subvention d'équilibre à inscrire en PLF au vu des prévisions fournies par la CDC. Celle-ci lui fournit trois fois par an des prévisions d'évolution des dépenses et des recettes du FSPOEIE et, par différence, du montant de la subvention d'équilibre qui sera nécessaire. Les prévisions de la CDC ne sont toutefois pas systématiquement retenues par la direction du budget pour la budgétisation de la subvention d'équilibre. En effet, cette dernière tient compte de la prévision de fonds de roulement²⁰ du FSPOEIE qui peut venir sensiblement diminuer (ou augmenter) les montants inscrits en loi de finances.

Les prévisions de la CDC portent non seulement sur l'année suivante mais aussi sur les trois années ultérieures. L'analyse de l'exécution des années précédentes au regard des prévisions de la CDC montre que des erreurs de prévision importantes ont pu être réalisées.

Ces écarts peuvent s'expliquer par des erreurs de prévision en dépenses ou en recettes, ainsi que par l'effet de la prise en compte du fonds de roulement dans la fixation des recettes, difficilement prévisible à moyen terme.

Tableau 9 : Comparaison des prévisions CDC, crédits LFI et exécution pour la subvention d'équilibre

Subvention d'équilibre du FSPOEIE en M€	2002	2003	2004	2005	2006
Crédits LFI	920,52	986,87	1 080,00	1 092,30	901,36
Exécution	920,52	986,87	1 012,00	951,30	896,93
Taux d'exécution	100%	100%	94%	87%	100%
Prévision de subvention effectuée en 2002	920,50	986,90	958,30	994,00	1 032,00
<i>Ecart prévision 2002 – exécution en M€</i>	-0,02	0,03	-53,70	42,70	135,07
<i>Ecart prévision 2002 – exécution en %</i>	0%	0%	- 6%	4 %	13%
Prévision de subvention effectuée en 2003		986,90	1 034,90	n.d.	n.d.
<i>Ecart prévision 2003 – exécution en M€</i>		0,03	22,90	n.d.	n.d.
<i>Ecart prévision 2003 – exécution en %</i>		0%	2%	n.d.	n.d.
Prévision de subvention effectuée en 2004			1 080,00	1 090,00	1 100,00
<i>Ecart prévision 2004 – exécution en M€</i>			68,00	138,70	203,07
<i>Ecart prévision 2003 – exécution en %</i>			6%	13%	18%

Source : direction du budget.

On peut relever que les prévisions pluriannuelles s'avèrent plutôt supérieures à la réalisation, à l'exception de 2002.

2. Une programmation pluriannuelle du montant de la subvention d'équilibre pourrait être envisagée, accompagnée de mécanismes d'ajustement

Compte tenu de l'incertitude existant sur les prévisions du montant de la subvention, il pourrait être envisagé de continuer à fixer annuellement le montant de la subvention d'équilibre et de verser chaque année les crédits correspondants aux ministères concernés, à partir par exemple d'une réserve centrale de budgétisation. Cette option n'apparaît toutefois pas pleinement cohérente avec le passage à une logique pluriannuelle.

²⁰ L'objectif étant d'en maintenir le niveau à environ un mois de prestations.

Il serait donc plus adapté de procéder à une programmation pluriannuelle du montant de la subvention d'équilibre à partir des estimations de la CDC corrigée par la direction du budget en fonction de ses objectifs en matière de fonds de roulement du FSPOEIE. Les crédits correspondants pourraient être inclus dans les enveloppes de titre 2 indiquées par mission.

Des mécanismes d'ajustement devraient être déterminés pour faire face à d'éventuelles erreurs de prévision qui ne permettraient pas d'assurer l'équilibre du programme 742 exigé par la LOLF (article 21) :

- une « auto-assurance » des ministères, à qui il serait demandé, en cours d'année, de financer sur leurs crédits le déficit du FSPOEIE : cette option ne pourrait être envisagée que pour des fluctuations limitées, compte tenu de la situation du ministère de la défense qui supporte près de 90% de la subvention ; un traitement différencié des ministères n'est quant à lui pas souhaitable ;
- en cas d'erreurs importantes, un abondement du FSPOEIE par une réserve centrale, sur le modèle de ce que la mission envisage pour le programme 741 (cf. *supra*) pourrait être envisagé ;
- symétriquement, si les prévisions de subventions s'avéraient supérieures aux besoins effectivement constatés, il pourrait être envisagé un reversement par la CDC à l'Etat des excédents constitués.

Ces propositions se situent à taux de contribution employeur inchangé. Depuis plusieurs années, le Parlement demande que soit renforcé le caractère contributif du FSPOEIE par un accroissement du taux de contribution. Si cette voie était empruntée jusqu'à calquer le fonctionnement du FSPOEIE sur celui du programme 741, les perspectives pluriannuelles seraient alors différentes, et s'approcher davantage des pistes envisagées pour le programme 741. La mission n'a cependant pas étudié en détail les conditions dans lesquelles le taux de contribution employeur pourrait être relevé ni jusqu'à quel niveau, dans un contexte de déséquilibre du régime.

III. LES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITE ET DES VICTIMES DE GUERRE ET AUTRES ENGAGEMENTS VIAGERS DE L'ETAT

A. Le financement des dépenses du programme 743 est assuré par des subventions d'équilibre comprises dans les crédits de programmes du budget général

Le programme 743, dont les crédits sont de 2,97 Mds€ en LF 2007, est composé de deux ensembles de dépenses de pensions et autres avantages à vocation viagère :

- celui regroupant les pensions dues au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (PMIVG) ;
- celui relatif à d'autres régimes ou équivalents versant des pensions dont l'État est directement redevable.

Contrairement au programme 741, dont le financement principal résulte du taux de contribution de l'État employeur, le programme 743 n'obéit pas à une logique contributive. Il est entièrement financé par des subventions d'équilibre comprises dans les crédits de divers programmes du budget général, dits programmes miroirs.

Tableau 10 : Programmes miroirs du programme 743 (LFI 2007)

	Programme miroir	Titre
Retraite du combattant et pensions militaires d'invalidité	Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant Mission : Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	6
Légion d'honneur et médaille militaire	Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés Mission : Justice	3
Pensions d'Alsace Lorraine	Vie politique, culturelle et associative Mission : Administration générale et territoriale de l'Etat	2
Allocation de reconnaissance des anciens supplétifs	Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables Mission : Solidarité et intégration	6
Pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien	Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres Mission : Régimes sociaux et de retraite	6
Pensions des sapeurs pompiers et anciens agents de la défense passive victimes d'accidents	Coordination des moyens de secours Mission : Sécurité civile	6
Pensions de l'ORTF	Régimes de retraite, des mines, de la SEITA et divers Mission : Régimes sociaux et de retraite	6

Le caractère non contributif des subventions apportées amène à poser la question de la pertinence du schéma budgétaire retenu : 95% des dépenses sont le fait du programme Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant (cf. *infra*).

B. Ces subventions devraient faire l'objet d'une programmation pluriannuelle selon des modalités à définir au cas par cas

1. Le passage à une logique pluriannuelle devrait s'accompagner de la programmation pluriannuelle des subventions d'équilibre

Ces différentes subventions d'équilibre inscrites sur des programmes du budget général sont aujourd'hui incluses dans le périmètre de la norme de dépenses pluriannuelle que se fixe le gouvernement depuis 1998. Elles ont naturellement vocation d'une part à être prises en compte par le plafond pluriannuel d'évolution des dépenses de l'Etat qui pourrait être fixé et d'autre part à entrer dans le champ des enveloppes pluriannuelles qui pourraient être définies par mission.

Le degré de responsabilisation à attendre des ministères (prise en charge par ces derniers dans le cadre de l'enveloppe pluriannuelle fixée sur la mission correspondante des éventuelles erreurs de prévision se traduisant en cours de programmation par un besoin de financement supérieur à l'estimation initiale) doit selon la mission être fonction de trois critères (cf. annexe VIII sur le périmètre de déclinaison de la programmation pluriannuelle des dépenses) :

- la prévisibilité de la dépense ;
- la capacité du ministère à influencer sur la dépense correspondante ;
- la part que représente la subvention d'équilibre au sein des crédits de l'ensemble de la mission (plus cette part est limitée, plus il est possible d'exiger des ministères qu'ils assument le risque lié à des erreurs de prévision). En effet, la mission préconise une programmation pluriannuelle des dépenses au niveau de la mission (cf. annexe VIII).

Compte tenu du nombre élevé de programmes impliqués, la mission n'a procédé qu'à l'analyse des pensions dues au titre du PMIVG, qui représentent 95% des dépenses du programme 743. La seconde partie de la présente annexe étudie en outre la mission régimes sociaux et de retraite, qui comprend les crédits destinés à financer les pensions des anciens agents du chemin de fer franco-éthiopien et de l'ORTF.

2. Le cas des pensions dues au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (PMIVG)

a) Les prévisions de dépenses sont aujourd'hui effectuées de façon annuelle et des écarts significatifs ont été constatés par le passé entre prévision et exécution

La prévision de dépense est réalisée pour les deux dispositifs (pensions militaires d'invalidité et retraite du combattant) par le ministère de la défense sur une base annuelle et contre-expertisée par la direction du budget à l'occasion des conférences de budgétisation de la mission Anciens combattants.

S'agissant des pensions militaires d'invalidité, la dépense est affectée de nombreuses variables non maîtrisables parce que propres à la situation des pensionnés (pathologie et degré d'invalidité, grade, situation de famille, etc.). L'évaluation réalisée repose sur l'estimation de la variation de la dépense liée :

- au flux de sorties : application des tables de mortalité aux effectifs connus au 31 décembre n-1 par tranche d'âges, corrigée de l'évolution tendancielle constatée sur les dernières années ;
- au flux d'entrée, qui est difficile à estimer eu égard aux règles existantes en matière de droit à pension (absence de délai de prescription pour demander une pension ; prise en charge de pathologies émergentes à longs délais d'apparition comme les pathologies liées à l'amiante ou aux rayonnements ionisants) ;
- à la variation du montant de la pension moyenne, qui varie notamment en fonction de la valeur du point de pension militaire d'invalidité (indexé sur l'indice d'ensemble des traitements bruts de la fonction publique publié par l'INSEE).

S'agissant de la retraite du combattant, la modélisation de la dépense est plus aisée : le montant unitaire de cette allocation est unique (indice de la retraite du combattant x valeur du point PMI), les effectifs correspondent aux titulaires de la carte du combattant âgés de 65 ans et plus. Le chiffrage ainsi obtenu est corrigé d'une estimation financière des entrées et des sorties en cours d'année ainsi que de l'augmentation prévisionnelle de la valeur du point PMI. Des facteurs d'incertitude existent toutefois.

L'analyse de l'exécution depuis 2000 montre que le taux de consommation des crédits initiaux (qui étaient évaluatifs jusqu'en 2006) varie entre 92 % et 104 % pour les deux dispositifs.

Tableau 11 : Ecart entre prévision et exécution sur les pensions PMIVG

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (*)
PMI							
LFI	2.636.509.710	2.528.366.950	2.451.532.000	2.390.169.000	2.262.204.000	2.221.000.000	2.137.030.000
Exécution	2.594.917.960	2.496.640.499	2.417.172.711	2.324.988.583	2.279.896.250	2.148.267.674	2.058.116.538
Taux d'exécution	98,42%	98,75%	98,60%	97,27%	100,78%	96,73%	96,31%
Retraite du combattant							
LFI	396.221.123	465.655.523	534.832.000	540.874.000	565.000.000	600.000.000	639.110.000
Exécution	409.750.469	444.696.709	493.794.170	531.954.119	573.740.969	621.102.888	664.138.741
Taux de conso.	103,41%	95,50%	92,33%	98,35%	101,55%	103,52%	103,92%

Source : direction du budget.

Il n'existe pas aujourd'hui de prévisions pluriannuelles.

b) Une auto-assurance sur le périmètre Défense pourrait être envisagée dans une optique pluriannuelle

Les écarts entre prévision et exécution apparaissent élevés sur la période récente (même s'ils ont pu se compenser entre les deux prestations), et ce alors même que les prévisions étaient effectuées sur une base annuelle.

En vue de la fixation de plafonds pluriannuels de crédits par mission, et compte tenu du poids prépondérant que représentent les pensions dues au titre des PMIVG dans la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation (73%), une responsabilisation partielle et non totale du ministère de la défense sur les écarts à la prévision pourrait être envisagée :

- le ministère devrait être responsabilisé sur les mesures nouvelles qu'il prendrait au cours de la période de programmation, c'est-à-dire qu'il devrait en assurer le financement dans la limite de l'enveloppe de crédits qui aurait été allouée la mission sur la période ;
- il pourrait se voir alloué des crédits supplémentaires en cas d'erreurs de prévisions importantes, *via* le recours à une réserve centrale de précaution.

Cette solution risquerait toutefois d'être déresponsabilisante et d'inciter aux mesures nouvelles dans l'espoir d'en faire supporter le coût par la réserve centrale. Un regroupement entre la mission Défense et la mission Anciens combattants, mémoire et lien avec la nation pourrait pour y remédier être retenu et une auto-assurance demandée au ministère de la défense en cas d'écart à la prévision.

DEUXIEME PARTIE : LA MISSION REGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

La mission Régimes sociaux et de retraite (RSR) du budget général rassemble les subventions d'équilibre versées par l'Etat à des régimes de retraite spéciaux d'entreprises (SNCF et RATP) et professionnels (mines et marins), à des régimes de retraite spéciaux fermés bénéficiant de la garantie de l'Etat (principalement SEITA) et à des dispositifs sociaux.

La mission RSR comporte trois programmes :

- le programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres », dont le responsable est le directeur général de la mer et des transports, regroupe les subventions au profit de régimes en déséquilibre démographique (SNCF, RATP) ou en voie d'extinction (régimes de retraite d'anciens agents des chemins de fer et des transports urbains d'Afrique du Nord et d'outre-mer) et de dispositifs en faveur de professions pénibles ou justifiant une aide particulière (conducteurs routiers et bateliers) ;
- le programme 197 « Régime de retraite et de sécurité sociale des marins », dont le responsable est le directeur de l'établissement national des invalides de la marine, retrace les subventions versées au régime des marins ;
- le programme 195 « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers », dont le responsable est le sous-directeur chargé de la sixième sous-direction à la direction du budget, regroupe les subventions versées aux autres régimes spéciaux.

La mission RSR est aujourd'hui incluse dans le périmètre de la norme de dépenses que se fixe annuellement le gouvernement depuis 1998. Le passage à une logique pluriannuelle nécessite le renforcement des prévisions pluriannuelles d'évolution des dépenses, mais ne justifie pas d'exclure la mission RSR du champ des dépenses couvertes par un plafond pluriannuel.

I. LES DEPENSES DE LA MISSION REGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE VONT CONTINUER A CONNAITRE UNE PROGRESSION RAPIDE

A. Les dépenses en faveur des régimes sociaux et de retraite ont progressé de plus de 30% de 2000 à 2007

1. Un rythme de progression très rapide sur les sept dernières années

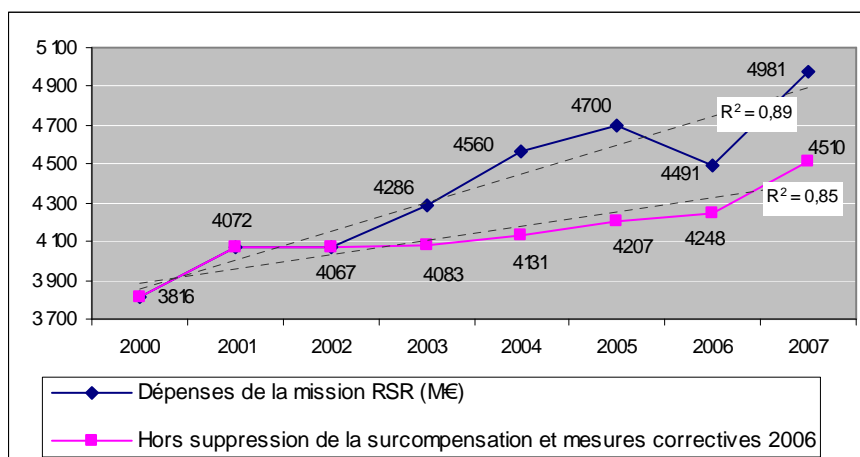
Les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite (RSR) représentent 2,2% des crédits du budget général hors charge de la dette (loi de finances initiale pour 2007).

Les dépenses en faveur des régimes sociaux et de retraite ont progressé de 30,54% en sept ans, soit un rythme de progression annuel moyen de 3,39%.

Ce rythme soutenu s'explique en particulier par la mise en extinction progressive à compter de 2002 de la surcompensation inter-régime au profit des régimes spéciaux qui s'est traduite, pour en contrebalancer les effets, par un accroissement des subventions versées par l'Etat.

La dépense suit depuis 2000 un rythme de progression quasi-linéaire – sauf en 2006 où des mesures correctives ponctuelles ont permis de limiter la dépense (cf. *infra*). Hors incidence de la suppression de la surcompensation et mesures correctives, les subventions à ces régimes auraient crû de 18% sur la période.

Evolution des subventions aux régimes sociaux et de retraite d'entreprise



Source : Direction du budget.

2. Les subventions en faveur des régimes de la SNCF et des mines expliquent 98% de la hausse des dépenses de la mission RSR

Sur la période, les subventions aux régimes de retraite de la SNCF et des mines ont porté l'essentiel de la hausse des dépenses de la mission RSR, puisqu'elles expliquent à elles seules 98% de la hausse totale des dépenses (respectivement 55% et 43%).

Evolution des subventions aux régimes – crédits du périmètre de la mission RSR (en M€)

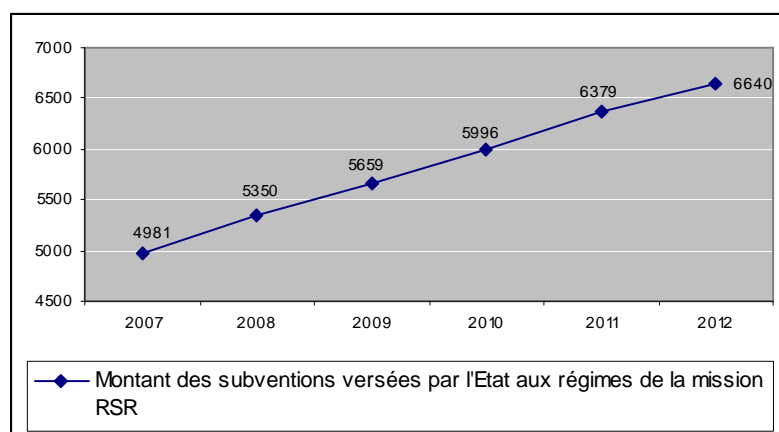
	Marins	SNCF	RATP	Pré-retraite transports	Mines	Seita et divers	Total
2000	704	2 131	407	32	342	200	3 816
2007	719	2 771	354	93	845	199	4 981
% global d'évolution 2000-2007	2,12%	30,02%	-13,02%	193,49%	147,44%	-0,80%	30,54%
% moyen annuel d'évolution	0,26%	3,34%	-1,73%	14,41%	11,99%	-0,10%	3,39%

Source : Direction du budget.

B. En l'absence de réforme du financement des régimes spéciaux, les subventions de l'Etat en leur faveur devraient continuer à croître de façon très rapide

La direction du budget prévoit une croissance très forte des subventions de l'Etat aux régimes sociaux et de retraite de la mission RSR, à mode de financement inchangé de ces derniers. Elle anticipe une croissance de ces dépenses entre 2007 et 2012, date de disparition de la surcompensation démographique, d'environ 33%, soit un taux de croissance annuel moyen de 5,9%, rythme sensiblement plus rapide que celui observé depuis la mise en extinction en 2002 de la surcompensation (4,1% de 2002 à 2007).

Prévision d'évolution des subventions versées par l'Etat aux régimes sociaux et de retraite



Source : Direction du budget

II. LES INCERTITUDES ENTOURANT LES PREVISIONS D'EVOLUTION DE LA MISSION RSR NE SONT PAS TELLES QUE CELLE-CI DOIVE ETRE EXCLUE DU CHAMP D'UN PLAFOND PLURIANNUEL DE DEPENSES

Parmi les régimes auxquels l'Etat verse une subvention d'équilibre, une distinction peut être établie entre, d'une part, les régimes de retraite qui, quoiqu'en déséquilibre démographique, comportent encore des actifs, d'autre part les régimes en extinction, sans actifs et à population réduite, et enfin les régimes sociaux.

A. Les prévisions du montant des subventions versées aux régimes de retraite « actifs » sont effectuées sur une base annuelle mais il serait possible de les réaliser sur un horizon pluriannuel

1. Les prévisions du montant des subventions

Cette catégorie regroupe des régimes des trois programmes de la mission RSR et représente 98% des crédits de la mission RSR en LFI 2007.

Equilibre démographique des régimes dits « actifs »

Régime	Programme	Nombre de cotisants (chiffres 2005)	Nombre de pensionnés en 2005 (de droit direct et dérivé)
SNCF	198	165 000	306 000
RATP	198	Ratio cotisants/retraités égal à 1 en 2004	43 000
Marins	197	39 100	128 000
Mines	195	13 309	373 067
SEITA	195	1 236	10 285

Source : PAP 2007 de la mission RSR

L'Etat verse à ces régimes des subventions d'équilibre ayant vocation, pour la SNCF et de la RATP, à équilibrer les résultats de ces deux régimes et pour les autres régimes, à équilibrer leur trésorerie mais pas nécessairement leur résultat. Dans ce dernier cas, en exécution, la consommation de la subvention prévue en LFI dépend des besoins de trésorerie.

Le calcul du montant de la subvention d'équilibre versé par l'Etat à ces régimes est effectué par les régimes eux-mêmes et contrôlé, dans la mesure du possible, par la direction du budget. Cet exercice est aujourd'hui réalisé de façon annuelle compte tenu du caractère annuel de la procédure budgétaire.

Mode de calcul des subventions d'équilibre à verser par l'Etat pour l'année N

Base : dépenses et recettes de l'année N-1

Prévision de dépenses pour l'année N = dépenses de prestations N-1 + évolution des effectifs + effet GVT (positif ou négatif) + effet prix (revalorisation des pensions fondée sur l'inflation, la valeur du point ou les salaires de la branche) + évolution des autres dépenses du régime (frais de gestion et compensations inter-régimes si le régime est contributeur)

Prévision de recettes pour l'année N = évolution des effectifs cotisants + GVT des cotisants (positif ou négatif) + variation de l'activité (positive ou négative ; pour les marins seulement) + variation des compensations inter régimes + recettes de cessions de patrimoine

Prévision de subvention d'équilibre pour l'année N = Prévision de dépenses pour l'année N - Prévision de recettes pour l'année N

Pour le régime de la RATP, pour lequel un adossement au régime général est à l'étude, la prévision de dépenses prend en compte l'annuité de soulte en cas d'adossement et l'impact de cet adossement sur le niveau des charges du régime.

Pour le régime de la SNCF, les facteurs d'évolution sont un effet prix évalué à 2,55% par an, dont un GVT positif de 0,8%, associé à une diminution des pensionnés estimée à 1% et une diminution des cotisants de 2%. S'y ajoute une diminution des recettes de 40 à 60 M€ selon les années en raison de la disparition des compensations inter régimes.

Source : Direction du budget

Cet exercice de prévision comporte des incertitudes sur lesquelles la contre-expertise de la direction du budget est limitée :

- les dépenses des régimes dépendent d'effets volumes liés à la variation des effectifs de cotisants (comportements de départs en retraite) et de pensionnés (mortalité), difficiles à prévoir par les régimes eux-mêmes, mais aussi d'effets-prix liés à la revalorisation des pensions versées (calculée par référence à l'inflation prévisionnelle sauf pour la SNCF où une marge est prévue pour faire face à de possibles évolutions salariales plus fortes) et à l'impact du GVT des cotisants sur le montant des pensions des primo-liquidants ;
- les montants des compensations inter-régimes perçus ou versés, selon les cas, par les régimes sont volatiles et fréquemment réajustés en cours d'année ;
- les recettes propres des régimes dépendent de l'évolution de la population cotisante.

Selon la direction du budget, qui n'a pas été en mesure de communiquer des données précises à la mission sur la comparaison entre prévision et exécution, les marges d'erreurs constatées n'ont pas excédé 3% (en valeur absolue) jusqu'à présent.

Pour autant, la volatilité des dépenses de l'Etat au profit des régimes « actifs » sur la période récente n'apparaît pas telle qu'elle empêche de procéder, avec des marges d'erreurs à évaluer plus précisément que n'a été en mesure de le faire la mission, à des prévisions pluriannuelles justifiant l'inclusion de ces dépenses dans une norme de dépenses pluriannuelle. En revanche, compte tenu de la faible maîtrise de l'Etat sur cette dépense à court terme, il n'apparaît pas pertinent de fixer un plafond rigide sur cette dépense compte tenu des ajustements qui resteront nécessaires.

2. Les facteurs de variation de la dépense de 2006 à 2007

La direction du budget a procédé à une analyse des facteurs expliquant la variation du montant des subventions versées aux différents régimes spéciaux de 2006 à 2007. Cette analyse fait bien ressortir le caractère relativement prévisible de l'évolution des dépenses de pensions et des recettes de cotisation des régimes concernés ainsi que, a contrario, la forte volatilité des recettes/dépenses issues des compensations inter-régimes.

Elle souligne également l'incidence du déséquilibre démographique de ces régimes qui se traduit par le poids décroissant dans leurs recettes des cotisations des actifs et entraîne une hausse mécanique de la subvention de l'Etat.

Composante des variations du montant des subventions de l'Etat aux régimes « actifs »

		Facteur pensions			Facteur cotisations			Facteurs exogènes
		Flux démog.	Revalo. des pens°	Total pens°	Nombre de cotis.	Montant moyen	Total cotisat°	Comp. perçues
Sncf	Variat° en valeur	0,1%	2,8%	2,9%	-1,5%	2,7%	1,1%	18,3%
	Contrib. variation subv.	1,7%	41,6%	43,3%	8,6%	-15,2%	-6,4%	17,0%
Ratp	Variat° en valeur	3,3%	2,0%	5,4%	0,1%	2,5%	2,6%	0,8%
	Contrib. variation subv.	123,0 %	74,4%	199,9%	-2,2%	-47,5%	-49,7%	-1,2%
Enim	Variat° en valeur	-0,70%	1,8%	1,1%	-1,3%	2,4%	1,1%	-9,3%
	Contrib. variation subv.	-21,2%	56,5%	34,9%	5,7%	-10,5%	-4,6%	69,7%
Seita	Variat° en valeur	-1,8%	1,8%	0,0%	-15,4%	7,6%	-9,0%	-15,8%
	Contrib. variation subv.	-294,7 %	300,0%	0,0%	171,1%	-84,1%	100,0%	333,3%
Mines	Variat° en valeur	-2,4%	1,8%	-0,7%	-11,0%	-2,1%	-12,9%	-12,1%
	Contrib. variation subv.	-28,1%	20,7%	-7,9%	3,8%	0,7%	4,5%	78,6%

Source : Direction du budget

B. Les marges d'erreur sur les prévisions de dépenses des régimes en extinction peuvent être importantes sans que cela ne porte à conséquence compte tenu du faible montant de dépenses concernées

Les dépenses de l'Etat au profit des régimes éteints représentent 0,1% des crédits de la mission RSR.

Au regard du nombre de bénéficiaires, le principal régime concerné est celui des anciens agents des chemins de fer et des transports urbains d'Afrique du Nord et d'outre-mer.

Nombre de bénéficiaires en 2007 des régimes de retraite en extinction

Régime	Programme	Nombre de bénéficiaires (estimation 2007)
Régimes de retraite d'anciens agents des chemins de fer et des transports urbains d'Afrique du Nord et d'outre-mer	198	8 473
ORTF	195	435
Régime de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer	195	285
Imprimerie nationale	195	10

Source : PAP 2007 de la mission RSR.

Le calcul de la subvention d'équilibre de ces régimes est effectué par la direction du budget, qui fonde ses prévisions de dépenses pour l'année N+1 sur l'exécution de l'année N-1, corrigée d'une hypothèse de diminution linéaire, voire reconduite lorsque la population est vraiment très réduite (imprimerie nationale), le surplus étant redéployé vers d'autres programmes ou annulé.

Des marges d'erreur importantes²¹ sont à attendre sur ces prévisions en raison de la petite taille des populations concernées qui rend moins significative l'utilisation de tables de mortalité. Mais cet effet est compensé par la faible part que représentent les subventions versées à ces régimes dans les dépenses totales de la mission RSR.

L'analyse des facteurs expliquant la variation du montant des subventions versées aux différents régimes spéciaux de 2006 à 2007, menée par la direction du budget, illustre sans surprise que la variation des dépenses de pensions explique l'intégralité de la variation de la subvention de l'Etat.

Composante des variations du montant des subventions de l'Etat aux régimes en extinction

		Facteur pensions			Variation expliquée par ces facteurs
		Flux démog.	Revalo. des pensions	Total pensions	
Régimes en extinction	Variation en valeur	- 6,0%	2,8%	3,4%	100,0%
	Contribution à la variation de la subv.	- 178,0%	83,0%	100%	

Source : Direction du budget

C. Des prévisions pluriannuelles de dépenses pourraient facilement être établies pour les régimes sociaux

L'action n°1 du programme 198 regroupe les subventions versées par l'Etat aux régimes sociaux des transports terrestres, pour lesquels le montant des crédits ouverts en LFI 2007 s'élève au total à 93,3 M€ (soit 1,9% des crédits de la mission RSR) :

- congé de fin d'activité des conducteurs routiers ;
- complément de retraite des conducteurs routiers ;
- aide au rachat de trimestres de cotisations en faveur des conjoints d'artisans bateliers.

La direction du budget se fonde pour calculer le montant des subventions sur une prévision du nombre de bénéficiaires établie par le ministère de l'équipement après consultation des gestionnaires ; cette prévision est ajustée par la direction du budget au vu de l'exécution de l'année précédente. Les écarts sont généralement faibles et d'éventuels reports de charges sur l'exercice suivant sont possibles (i.e. paiement en N+1 des charges de N). Ces prévisions sont aujourd'hui effectuées sur une base annuelle mais un caractère pluriannuel devrait pouvoir facilement leur être conféré.

III. L'INCLUSION DANS UNE NORME DE DEPENSES PLURIANNUELLE DE LA MISSION REGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE POURRAIT CONTRIBUER A ACCROITRE LA MAITRISE DE L'ETAT SUR CETTE DEPENSE

A. L'Etat est tenu de faire face aux principales dépenses de la mission RSR

Les textes applicables à la RATP et à la SNCF prévoient expressément que l'Etat doit équilibrer le résultat de ces régimes et non pas seulement leur fournir un appoint de trésorerie : 3,1 Mds€, soit 63% des crédits de la mission RSR (en LFI 2007), sont ainsi concernés. Les textes relatifs aux autres régimes ne prévoient pas explicitement que l'Etat doit assurer l'équilibre de chaque régime, mais il assure néanmoins l'équilibre de leur trésorerie.

²¹ La mission n'a pu récupérer de données précises sur ce sujet.

B. Si les dépenses de l'Etat en faveur des régimes sociaux et de retraite d'entreprises ne sont pilotables qu'à la marge à court terme, leur inclusion dans une norme de dépenses pluriannuelle pourrait favoriser le recours à d'autres paramètres d'ajustement que les seules subventions de l'Etat

La capacité de l'Etat à contrôler à court terme l'évolution des dépenses de la mission RSR apparaît limitée ou ponctuelle.

Il n'existe aucune marge de manœuvre pour ce qui est des régimes sans actifs, la subvention versée par l'Etat constituant la seule ressource de ces régimes.

Pour les régimes « actifs », des mesures ont permis d'infléchir ponctuellement la dépense en 2006 :

- adossement de la branche maladie du régime des marins au régime général en 2006 (incidence de 174 M€) ;
- cession de patrimoine immobilier du régime de la SNCF (145 M€) ;
- normalisation des taux de cotisations employeurs au régime de la RATP et création d'une caisse autonome au 1er janvier 2006 ;
- régime des Mines : suppression du prélèvement sur subvention au profit de la branche maladie (115 M€) et cession de patrimoine immobilier de la branche vieillesse (pour des recettes attendues de 50M€/an).

Seule une réforme des droits serait véritablement de nature à influencer sur l'évolution de la dépense des autres régimes « actifs » de la SNCF, de la RATP et des marins, qui représentent l'essentiel des crédits de la mission RSR (77% en LFI 2007) et qui n'ont pas été concernés par la réforme de 2003.

L'adossement au régime général, impliquant le versement d'une soulte à ce dernier pour les droits de base et la limitation du financement de l'Etat aux seuls droits spécifiques aux régimes spéciaux, a permis d'identifier le coût de ces droits dits « chapeaux » (la branche maladie du régime des marins a été adossée en 2006 à la branche maladie du régime général ; l'adossement du régime de retraite de la RATP est à l'étude). Cet adossement ne constitue toutefois pas une réforme du mode de financement des régimes et n'avait pour objectif que de répondre à un problème de comptabilisation des engagements (liés à la réforme des normes comptables internationales).

La clause de rendez-vous en 2008 prévue par la précédente réforme des retraites pourrait ouvrir des perspectives de réforme – dont les effets ne se feraient sans doute vraisemblablement sentir que de façon progressive.

En tout état de cause, la mission considère que la mission RSR doit être incluse dans le champ d'une norme de dépenses pluriannuelle, comme elle est aujourd'hui incluse dans la norme de dépense annuelle, afin d'inciter, au moins indirectement, à ce que d'autres sources de financement autres que la subvention d'équilibre versée par l'Etat soient mises à contribution.

La détermination d'un plafond de dépenses pour cette mission devrait cependant s'accompagner de règles spécifiques, dans la mesure où la dépense ne peut être maîtrisée à court terme : à partir d'un examen des écarts entre prévision et exécution, que la mission n'a pas été en mesure de conduire faute de données, devrait être déterminées une prévision centrale (issue de la prévision d'évolution des subventions versées par l'Etat aux régimes sociaux et de retraite effectuée par la direction du budget et présentée *supra*) et des hypothèses hautes et basses d'évolution. La marge d'incertitude ainsi identifiée devrait être incluse dans le périmètre de la réserve centrale de programmation pour aléa.

ANNEXE VII

LA BUDGÉTISATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT À PARTIR DES ÉCHÉANCIERS DE CRÉDITS DE PAIEMENT

SYNTHÈSE

La LOLF a généralisé les autorisations d'engagement (AE) à l'ensemble de la dépense. **Il apparaît toutefois que la budgétisation des autorisations d'engagement dans une perspective pluriannuelle, c'est à dire en AE ≠ CP, est encore balbutiante** : elle ne concerne que 8% des AE du projet de loi de finances pour 2007. La direction du budget n'est pas aujourd'hui en mesure de dire sur quel pourcentage de la loi de finances pourrait porter à terme la budgétisation en AE.

La nouveauté de cet exercice, pour tout ce qui ne relève pas des investissements, présente en effet deux difficultés :

- les règles de budgétisation pour les dépenses hors titre 5 sont encore en cours de précision, la doctrine en la matière n'étant pas toujours stabilisée ;
- les outils informatiques actuels, dans l'attente de Chorus, sont largement inadaptés à la gestion des AE.

En exécution, cela s'est traduit par une connaissance très approchée du niveau effectif de consommation des AE en 2006.

Le moindre soin porté à la budgétisation des autorisations d'engagement traduit de plus la primauté des crédits de paiement (CP) dans la façon dont le Gouvernement appréhende la dépense.

Pourtant, le volume croissant d'AE excédant les CP de l'année autorisées depuis 2005 génère un besoin de CP à venir lui-même croissant. Cette « crise » de CP peut d'ores et déjà être anticipée pour certains programmes. Il n'y a en outre aucune visibilité sur les échéanciers annuels de CP qui en découlent.

Comme le montrent les comparaisons internationales, **le seul pilotage des AE ne suffit pas au pilotage pluriannuel des finances publiques et les pays étudiés continuent à piloter en CP au plan macro-budgétaire**. Il est en revanche indispensable d'avoir une visibilité détaillée et pluriannuelle sur les besoins de CP, qu'ils découlent d'AE déjà consommées ou d'AE à venir (dépenses de personnel par exemple) et la plupart d'entre eux prévoient que les engagements lourds de dépense doivent être approuvés par le ministère des finances et dans certains cas le Parlement.

La mission recommande d'encourager l'appropriation des AE par les gestionnaires, le Gouvernement et le Parlement, ce qui nécessite de :

- **se mettre en mesure de rendre compte avec précision de la consommation des AE au même rythme que la consommation des CP ;**
- **préciser les règles de budgétisation des AE, afin que la budgétisation en AE ≠ CP ne se réduise pas petit à petit au seul titre 5 ; les enjeux de la connaissance pluriannuelle de la dépense excèdent le périmètre des dépenses d'investissement.**

En outre, la mission estime prioritaire de **se donner, pour toute AE consommée, une visibilité sur les besoins de CP qui en découlent, et sur leurs échéanciers.**

Enfin la mission propose qu'il soit exigé de **chaque gestionnaire qu'il ait une vision pluriannuelle de ses besoins de CP à horizon trois ans, à politique inchangée**. Cet exercice est une condition de réussite de la programmation détaillée des dépenses de l'État décrite dans l'annexe VIII.

SOMMAIRE

I. LA BUDGETISATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT, INNOVATION INTRODUITE PAR LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES, N'EST PAS ENCORE FAITE DE MANIERE RIGOUREUSE.....	2
A. LES REGLES DE BUDGETISATION EN AE SONT ENCORE EN COURS DE PRECISION	2
1. <i>La LOLF précise que la budgétisation se fait en AE = CP pour les seules dépenses de personnel (titre 2).....</i>	2
2. <i>Les règles de budgétisation en titre 5 sont claires, mais impliquent de traiter le stock d'AP hérité des gestions antérieures à 2006.....</i>	2
3. <i>Sur les autres titres, la « doctrine » de budgétisation nécessite d'être précisée.....</i>	3
B. L'EXAMEN DES LFI 2006 ET 2007 MONTRE QUE LA BUDGETISATION EN AE NE CONCERNE ENCORE QU'UN VOLUME LIMITE DE DEPENSES.....	5
C. L'EXECUTION 2006 A MIS EN EVIDENCE DES PROBLEMES D'OUTILS ET UNE APPROPRIATION ENCORE LIMITEE DU CONCEPT D'AE	6
1. <i>Le suivi de la consommation des AE par les ordonnateurs est encore imparfait.....</i>	6
2. <i>Des problèmes ponctuels sont apparus en exécution pour le contrôle financier.....</i>	9
D. LES REPORTS D'AE DE 2006 VERS 2007 ATTEIGNENT 5 % DES AE AUTORISEES EN LOI DE FINANCE INITIALE DE 2006	10
II. LES AE NE CONSTITUENT PAS UN OUTIL DE PILOTAGE DE LA DÉPENSE	11
A. LA NORME EN DEPENSES QUE S'IMPOSE LE GOUVERNEMENT NE PORTE PAS SUR LES AE MAIS SUR LES CP	11
B. LES AE SONT UN ENJEU SECONDAIRE DES DEBATS BUDGETAIRES, A LA FOIS AU SEIN DU GOUVERNEMENT ET LORS DE L'EXAMEN DU PLF PAR LE PARLEMENT	11
C. LES CP NECESSAIRES POUR COUVRIR LES AE OUVERTES DE FAÇON PEU MAITRISEE RISQUENT CEPENDANT DE PESER FORTEMENT SUR LES DEPENSES FUTURES	12
1. <i>La visibilité globale sur les besoins de CP futurs reste encore peu détaillée</i>	12
2. <i>Sur certains programmes, les AE sont supérieures aux CP de façon récurrente.....</i>	14
3. <i>Les programmes immobiliers de la justice illustrent concrètement les difficultés à venir, liées aux ouvertures non maîtrisées des AE.....</i>	15
III. À COURT TERME IL EST ABSOLUMENT PRIORITAIRE DE SE DONNER UNE VISIBILITÉ SUR LA CONSOMMATION DES AE ET LES BESOINS DE CP, SANS REMETTRE EN CAUSE LES PRINCIPES INTRODUITS PAR LA LOLF	16
A. LES COMPARAISONS METTENT EN AVANT L'INTERET D'UNE VISIBILITE DETAILLEE SUR LES ECHEANCIERS DE PAIEMENT DETAILLES PAR ANNEE POUR CREDIBILISER LA NOTION D'ENGAGEMENT.....	16
B. DEVELOPPER LA VISIBILITE SUR LES ECHEANCIERS DE CP A VENIR POUR LES AE DEJA CONSOMMEES OU AFFECTEES AINSI QUE LES NOUVELLES AE ACCORDEES.....	17
C. AMELIORER LA VISIBILITE DONNEE AU PARLEMENT SUR LES CONSOMMATIONS D'AE	18
D. NE PAS LIMITER LA BUDGETISATION EN AE ≠ CP AU TITRE 5	18
E. EXIGER DE CHAQUE GESTIONNAIRE QU'IL AIT UNE VISION PLURIANNUELLE DE SES BESOINS DE CP A HORIZON TROIS ANS.....	19

LA BUDGÉTISATION DES AUTORISATIONS
D'ENGAGEMENT À PARTIR DES ÉCHÉANCIERS DE
CRÉDITS DE PAIEMENT

Les autorisations d'engagement (AE) ont été introduites par l'article 8 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). La LOLF prévoit un dédoublement de l'autorisation budgétaire votée en loi de finances :

- l'autorisation budgétaire porte d'une part sur la capacité à engager l'État vis-à-vis d'un tiers pour faire face à une dépense, le cas échéant, sur une période pluriannuelle : c'est l'autorisation d'engagement (les AE constituent la « *limite supérieure des dépenses pouvant être engagées* » selon l'article 8) ;
- l'autorisation porte également sur la capacité à payer la dépense (après service fait), c'est le crédit de paiement. Les CP constituent la « *limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement* ».

La LOLF procède donc ainsi à une extension du système valable sous le régime de l'ordonnance du 2 janvier 1959 pour les dépenses en capital avec les autorisations de programme (AP), tout en mettant fin au caractère « éternel » des AP, qui restaient valables une fois ouvertes sans limitation de durée. Les AE non consommées dans l'année sont en effet reportables, mais non de manière automatique (article 15 de la LOLF).

Cette extension du champ des AE, combiné au contrôle du niveau des reports, a pour but :

- de permettre la fongibilité des crédits entre titres ;
- de mettre fin à la constitution de « stocks » d'autorisations, comme le permettait le système des AP et de permettre une gestion des flux, donc un pilotage plus effectif des engagements.

Mais elle vise surtout à améliorer la connaissance des engagements pris par l'État au-delà de l'exercice budgétaire annuel et à permettre ainsi un pilotage pluriannuel de la dépense, par le passage d'une logique de programmation (AP). En effet :

- elle donne de la **visibilité sur les engagements de l'État** et améliore la sincérité du budget en mettant en évidence dès la première année le montant total des crédits de paiements qui seront effectivement consommés pour honorer l'engagement pris ;
- elle permet d'assurer une **maîtrise en amont des dépenses**, pour peu que les ouvertures d'AE soient effectivement pilotées ; elle assure en effet la « neutralité budgétaire » vis-à-vis des différents modes de financement¹ ;
- elle améliore la **gestion des restes à payer** et permet de mieux distinguer, dans les paiements de l'année, les paiements au titre d'engagements antérieurs et les paiements au titre des engagements de l'année ;
- elle permet en conséquence d'appréhender la **rigidité annuelle et pluriannuelle des dépenses**, voire d'améliorer son pilotage. En effet, il n'est pas équivalent de s'engager de manière annuelle ou pluriannuelle selon le type de marchés retenu, par exemple.

¹ Par exemple, que des travaux soient réalisés directement par l'État ou par un prestataire extérieur par contrat, toutes choses égales par ailleurs, le même montant d'AE sera mobilisé, même si les échéanciers de CP peuvent être différents (compte tenu de la règle du paiement après service fait).

I. LA BUDGETISATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT, INNOVATION INTRODUITE PAR LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES, N'EST PAS ENCORE FAITE DE MANIÈRE RIGOUREUSE

A. Les règles de budgétisation en AE sont encore en cours de précision

La direction du budget a rédigé un guide de budgétisation à l'intention des ministères intitulé « *mémento pour la budgétisation des crédits du PLF 2006 en AE-CP* », dont la dernière version date de juin 2005. Ce guide fait toujours référence, même s'il a été complété depuis, notamment par la circulaire de la direction du budget du 14 septembre 2005 sur les règles budgétaires afférentes à la signature de contrats de partenariat et par la circulaire du 26 septembre 2006 sur les restitutions d'AE.

1. La LOLF précise que la budgétisation se fait en AE = CP pour les seules dépenses de personnel (titre 2)

L'article 8 de la LOLF précise que « *pour les dépenses de personnel, le montant des autorisations d'engagement ouvertes est égal au montant des crédits de paiement ouverts* ». Ceci ne porte que sur les dépenses de titre 2 de l'État (et non sur les subventions de fonctionnement à d'autres entités juridiques, qui relèvent pour l'essentiel du titre 3 – ce périmètre inclut en revanche les personnels contractuels et vacataires rémunérés sur le budget de l'État).

En pratique, les crédits des titres 1 (dotations des pouvoirs publics²) et 4 (charges de la dette de l'État³) sont également budgétisés en AE = CP.

Pour toutes les autres dépenses, le principe est que l'on budgète de manière distincte l'autorisation d'engagement et les crédits de paiement, même si en pratique plusieurs cas se prêtent également à une budgétisation en AE = CP.

2. Les règles de budgétisation en titre 5 sont claires, mais impliquent de traiter le stock d'AP hérité des gestions antérieures à 2006

La budgétisation des opérations d'investissement conduit à **couvrir en AE l'ensemble du financement d'une opération d'investissement, correspondant à l'ensemble des tranches fonctionnelles qui seront engagées dans l'année.**

L'article 8 de la LOLF dispose en effet que « *pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction* ». La référence à un ensemble cohérent, à rapprocher de la notion de tranche fonctionnelle d'investissement, vise à éviter le fractionnement d'une opération importante en plusieurs phases successives, qui conduirait à sous-estimer l'ampleur des dépenses et « forcerait » chaque année l'autorisation parlementaire, la réalisation de la première étape commandant l'achèvement du projet, sous peine de gaspiller les deniers publics.

Si des AE sont demandées pour des tranches fonctionnelles d'une opération d'investissement sans pouvoir être affectées dans l'année, le principe posé par la direction du budget et la direction de la réforme budgétaire en 2005 est que les autorisations tombent en fin d'année et ne peuvent être gardées en stock (voir ci-dessous les règles encadrant les reports), à la différence des anciennes AP. C'est la différence principale entre AE et AP en matière d'investissement.

Ce système nouveau imposait de prendre en compte le stock des AP ouvertes sous le régime de l'ordonnance de 1959 : il fallait en effet rouvrir en AE les AP correspondant à des opérations identifiées et le cas échéant en cours de réalisation.

² En réalité ces dotations regroupent des crédits de toute nature, non distingués en vertu de la séparation des pouvoirs.

³ L'engagement est pris pour chaque émission d'emprunt alors que la dépense dépend *in fine* avant tout des intérêts de l'année, pour un stock de dette donné.

Le passage des autorisations de programmes de l'ordonnance de 1959 aux autorisations d'engagement prévues par la LOLF a donc nécessité une importante **opération de transition qui s'est traduite par l'ouverture de 22,7 Mds€ d'AE** en loi de finances rectificatives fin 2006. Lors de la transition, en application des nouveaux principes apportés par la LOLF :

- les AP de titre V et VI non affectées sont tombées fin 2005 ;
- les AP de titre V et VI affectées et non engagées avant la fin 2005 ont dû être ouvertes sous forme d'AE en 2006 ; 21,7 Mds€ d'AE ont ainsi été régularisées en mode LOLF de façon automatique et 1 Md€ supplémentaires, qui avaient mal été traités par les systèmes informatiques, ont été ouverts en AE également ;
- les AP de titre V et VI engagées avant la fin 2005 ont été consommées au sens de la LOLF et ne devaient donc pas être ouvertes en AE ; il est cependant nécessaire d'en conserver la trace pour pouvoir suivre les besoins en CP qu'elles génèrent.

Le principe général de budgétisation des investissements a par ailleurs nécessité des précisions dans le cadre des financements innovants et notamment en matière de partenariats public-privé (PPP). Ce cas oblige en effet à trancher entre le critère juridique (qui lie l'AE à l'engagement contractuel de l'État, conformément à l'article 8 de la LOLF) et le critère économique (qui conduit à budgétiser les AE comme l'État aurait été amené à le faire s'il avait réalisé lui-même l'opération, soit sur la seule partie investissement).

La circulaire de la direction du budget du 14 septembre 2005 invite ainsi en cas de partenariat public-privé à retenir les règles ci-dessous.

Tableau 1 : Règles appliquées à la consommation des AE et des CP pour les PPP

	AE		CP
	La première année	Chaque année suivante	Chaque année
Investissement (titre 5)	Coût complet	Néant	Montant de l'annuité
Fonctionnement (titre 3)	Quote-part de l'annuité liée au fonctionnement		
Financement (titre 3)	Quote-part de l'annuité liée au financement		
Débit (Titre 5)	Montant contractuel du dédit	Néant	Montant du dédit (le cas échéant)

Source : Circulaire de la direction du budget du 14 septembre 2005.

La portée juridique de cette circulaire pose question, dans la mesure où elle revient sur les principes posés par la LOLF à l'article 8 et à réintroduire artificiellement une distinction entre les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement, pourtant liées dans le contrat de partenariat, au motif qu'une charge de fonctionnement courante est « *relativement peu engageante à terme* ». Par ailleurs, elle préempte des règles de budgétisation en cours de définition pour le titre 3 et conduit à sous-estimer dans l'engagement initial le montant total des crédits de paiement à budgéter par la suite.

3. Sur les autres titres, la « doctrine » de budgétisation nécessite d'être précisée

Pour les dépenses des autres titres, on constate un écart entre l'application stricte de la LOLF et les principes de budgétisation retenus. Ceux-ci sont le plus souvent justifiés par la volonté d'alléger la budgétisation lorsqu'un engagement pluriannuel, mais couvrant une dépense récurrente, peut être approché par une budgétisation en AE = CP.

Il a également été prévu que les dépenses pluriannuelles, mais de durée indéterminée, seraient budgétées en AE = CP (outre les dépenses de personnel et des charges d'intérêt déjà mentionnées, il s'agit de certaines dépenses d'intervention, comme par exemple les dépenses de l'allocation pour adulte handicapé).

Il demeure cependant des imprécisions dans certains cas et la budgétisation des LFI 2006 et 2007 n'a pas été parfaitement homogène (certains ministères étant plus avancés que d'autres dans la connaissance des engagements pluriannuels à venir).

a) Pour le titre 3

En matière de titre 3 (fonctionnement), la budgétisation des engagements pluriannuels conduit en théorie à gérer de multiples opérations en AE \neq CP. On peut par commodité regrouper ces engagements en baux immobiliers, autres contrats et marchés pluriannuels et engagements pris vis-à-vis de tiers (associations par exemple).

En pratique cependant, les règles retenues pour les PLF 2006 et 2007 se sont adaptées à l'état de connaissance par les administrations des besoins d'engagement pluriannuels, mais également à des « contraintes de budgétisation » consistant à limiter la valeur accordée aux engagements juridiques vis-à-vis des tiers, par discussion entre les ministères et la direction du budget et au vu des informations disponibles.

Exemple de réponse de DAF au questionnaire de la mission

« En accord avec la direction du budget, il a été décidé en PLF 2006 et 2007 de ne pas budgéter les conventions pluriannuelles d'objectifs, conclues avec les associations, en AE à hauteur des trois années sur lesquelles s'engagent l'Etat.

En effet, cela aurait eu pour effet de contraindre fortement les responsables de programmes quant à l'utilisation de leurs CP sur les trois années alors même que les dépenses strictement discrétionnaires sont déjà extrêmement réduites. Le ministère se réserve ainsi la possibilité juridique de dénoncer ces conventions si nécessaire ».

En effet, l'administration centrale, lors de la préparation de son budget, n'a aujourd'hui qu'une connaissance très peu précise de ces engagements divers qui pourront être pris au niveau local. L'application stricte de la LOLF pose donc des problèmes de budgétisation, car les outils adaptés permettant la remontée d'informations n'existent pas. Au-delà de ces arrangements, des incertitudes sont cependant apparues en exécution pour les marchés (montant des AE à budgéter pour des marchés à bons de commande, par exemple).

En ce qui concerne le traitement des subventions pour charge de service public (catégorie 32), la doctrine devrait évoluer. Si toute la dépense était budgétée en AE = CP, il est prévu de traiter en AE = CP la part qui couvre les dépenses d'exploitation et en AE \neq CP la part qui couvre les dépenses d'investissement. En outre à partir de 2009 les dépenses d'investissement qui ont pour effet d'accroître la valeur des immobilisations ou d'en allonger la durée de vie devraient être budgétées en titre 7 et AE \neq CP et non plus en titre 3.

Enfin un travail plus fin s'impose pour les opérateurs ayant la possibilité de prendre des engagements internationaux appelant des financements pluriannuels. Il s'agit par exemple des engagements pris au nom de la France par le Centre national d'études spatiales au sein de l'Agence spatiale européenne ou par le CNRS au sein du Centre européen de recherche nucléaire. La mission préconise d'étudier plus spécifiquement ces cas, signalés par la mission opérateurs de la direction du budget et par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

b) Pour le titre 6

Le guide de budgétisation prévoit que les interventions pluriannuelles de durée déterminée soient budgétées en AE \neq CP, permettant un suivi effectif de ces types d'engagement. Il souligne que la mise en place des AE doit se substituer au contingentement appliqué à chaque dispositif et permettre la fongibilité des engagements. Il précise enfin que la budgétisation en AE doit porter sur la totalité des engagements pris, même lorsqu'on observe en pratique que les engagements ne sont pas toujours pleinement couverts (exemple : sortie anticipée d'un dispositif d'aide sur trois ans) – l'écart entre les AE et les besoins doit être réglé par l'ajustement des CP.

La budgétisation en AE \neq CP est cependant encore peu répandue en matière d'interventions. Un travail complémentaire doit être mené ministère par ministère pour déterminer les règles applicables à chaque dispositif, à l'image de ce qui a été fait sur les aides en matière d'emploi.

Dans la perspective du PLF 2006 un travail important avait en effet été mené sur les contrats aidés. Il s'agissait d'inscrire au budget en AE le montant des nouveaux contrats à signer en 2006 et en CP le montant des aides à verser en 2006. Les crédits de l'État transitant par le CNASEA, il était convenu que le CNASEA rende compte régulièrement de la consommation des crédits en distinguant les contrats selon leur millésime. En pratique ce suivi n'a cependant pas été réalisé et les crédits ont été consommés en AE = CP alors qu'ils avaient été budgétés en AE ≠ CP.

Une autre approche a été retenue à court terme par la direction du budget, la direction générale de la comptabilité publique et le ministère de l'éducation nationale en ce qui concerne les bourses au élèves (titre 6). Dans ce cas il a en effet été considéré que le « service fait » coïncidait avec l'acte attributif (en septembre de l'année N), ce qui revient à budgétiser une bourse pour l'année scolaire N/N+1 en AE = CP attachés à l'année N, alors même que les versements se prolongeront sur l'année N+1. Ces opérations transannuelles étant récurrentes, il est vrai que l'enjeu AE ≠ CP est limité car d'une année sur l'autre les périodes se compensent peu ou prou. Il s'agit cependant d'un détournement de la lettre de la LOLF. Un audit de modernisation est d'ailleurs en cours (« Aide financière aux élèves ») pour, notamment, proposer une méthodologie plus satisfaisante en la matière.

B. L'examen des LFI 2006 et 2007 montre que la budgétisation en AE ne concerne encore qu'un volume limité de dépenses

En 2006 et 2007, plus de 60 % des programmes ont fait l'objet d'une budgétisation en AE ≠ CP. Par ailleurs, 15 programmes qui avaient été budgétés en AE > CP en 2006 ont été budgétés en AE < CP en 2007, ce qui illustre bien la dimension pluriannuelle attachée aux AE. Il est en effet logique, au moins à un niveau assez fin de spécialité des crédits, qu'on observe des cycles d'engagement de la dépense.

Tableau 2 : Nombre de programmes concernés par la budgétisation en AE ≠ CP dans les LFI 2006 et 2007 (budget général)

Nombre de programmes	2006	2007
AE < CP	18	27
AE = CP	46	48
AE > CP	68	56
Total	132	131

Source : LFI 2006, LFI 2007, Mission.

Les crédits concernés par cette budgétisation restent cependant limités au regard des dépenses du budget général. La commission des finances de l'Assemblée nationale⁴ estime ainsi que dans le PLF 2007 92% des AE ouvertes en 2007 sont directement couvertes par les crédits de paiement correspondants. Ce chiffre rend cependant peu compte de l'effort de budgétisation indépendante des AE et CP : en effet la budgétisation du titre 2 ainsi que celle des missions *Remboursements et dégrèvements* et *Engagements financiers de l'État* (intérêts de la dette) se fait en AE = CP, or ces trois postes représentent 66% des CP de la LFI (budget général avec remboursements et dégrèvements). Sur le titre 3, la budgétisation en AE ≠ CP concernerait en PLF 2007 moins de 5% des AE.

Tableau 3 : Budgétisation en AE ≠ CP en PLF 2007 sur le titre 3 (en M€)

	Opérations nouvelles	Régularisations opérations antérieures	Total
Marchés	840,3	89,7	930
Baux	44,7	86,5	131,2
PPP	556,4		556,4

⁴ Dans le rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2007 (rapport n° 3363 de l'Assemblée Nationale par M. Gilles Carrez, rapporteur général, député).

	Opérations nouvelles	Régularisations opérations antérieures	Total
Ensemble	1 441,4	176,2	1 617,6
<i>Ensemble / AE titre 3</i>			4,6 %

Source : Direction du budget. Fiche relative à la budgétisation en AE ≠ CP dans le cadre du PLF 2007.

La budgétisation en AE ≠ CP porte ainsi avant tout sur les crédits de titre 5, de subvention d'investissement (qui devraient être budgétées en titre 7 et qui le sont parfois en titre 3), de dépenses informatiques (qui sont en titre 3 ou en titre 5 selon le montant des projets).

On peut relever que dans certains cas, la budgétisation en AE ≠ CP a reculé entre les PLF 2006 et 2007. Pour le périmètre ministériel Santé, quatre programmes sur onze ont été budgétés en AE ≠ CP en PLF 2007 alors que six sur onze l'avaient été en PLF 2006, selon la réponse apportée au questionnaire de la mission (cf. annexe IX).

La direction du budget n'a pas été en mesure de préciser à la mission quel pourrait être le périmètre cible de budgétisation en AE ≠ CP en pourcentage des crédits de la loi de finances.

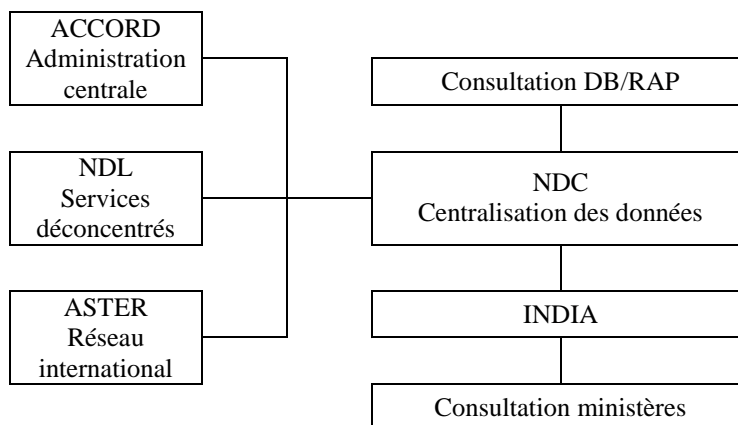
C. L'exécution 2006 a mis en évidence des problèmes d'outils et une appropriation encore limitée du concept d'AE

1. Le suivi de la consommation des AE par les ordonnateurs est encore imparfait

a) Les insuffisances du Palier 2006

Dans l'attente de la refonte du système informatique comptable dans le cadre du projet Chorus, les outils antérieurs à la LOLF ont été adaptés *a minima* aux nouveaux concepts introduits : il s'agit du « Palier 2006 ». L'architecture simplifiée des applications de gestion (hors applications propres aux ministères) est décrite ci-dessous.

Tableau 4 : Architecture simplifiée des applications de gestion du Palier 2006



En matière d'AE, l'adaptation des applications ACCORD, NDL et ASTER a conduit cependant à une solution peu satisfaisante. En particulier les procédures et outils développés pour supporter la logique des AP au sens de l'ordonnance de 1959 ont été généralisés à toutes les dépenses. Des opérations auparavant lourdes mais exceptionnelles ont ainsi été rendues systématiques⁵.

⁵ Notamment toute opération fait l'objet d'une création d' « OI » (pour « opération d'investissement ») dans les applications de gestion.

– Problèmes spécifiques à NDL

NDL permet de tracer l'engagement comptable, mais pas l'engagement juridique. Il a donc été demandé aux utilisateurs de réaliser l'engagement comptable au plus près de l'engagement juridique. Le niveau d'engagement des AE restitué par NDL reste cependant décalé par rapport à la réalité de l'engagement juridique de l'État.

NDL ne permet pas de plus de répartir un même engagement comptable entre plusieurs « boîtes » (combinaison d'une sous-action et d'une catégorie). Il est donc nécessaire de créer autant d'engagements comptables qu'il y a de « boîtes », ce qui alourdit encore l'opération informatique.

Il peut arriver que la « boîte » utilisée pour l'engagement ne soit pas la même que la « boîte » *in fine* utilisée au moment de la consommation des CP notamment parce que le comptable demande une correction d'imputation. Aucune correction automatique de l'imputation initiale de l'AE n'est prévue. Il peut donc y avoir des décalages dans les états restituant les consommations d'AE et CP par catégorie, titre ou sous-action, ce qui rend l'exploitation de NDL à un niveau trop fin difficile.

Face à la lourdeur du dispositif, il a été décidé de maintenir pour les dépenses de fonctionnement courant des « engagements globaux » forfaitaires, correspondant à des prévisions budgétaires sur lesquels viendront s'imputer les paiements après réception des factures correspondantes. Cette pratique dégrade la connaissance fine des engagements de l'État.

– Problèmes spécifiques à ACCORD

Les problèmes qui se posent dans ACCORD sont différents. En effet ACCORD permet de saisir l'engagement juridique pour chaque opération et d'imputer une même opération à plusieurs « boîtes ».

Les engagements juridiques sont agrégés et comptabilisés au niveau de leur impact budgétaire. Cet impact budgétaire des AE est réalisé sur la clé budgétaire matérialisée par la combinaison des axes nature (titre et catégorie), destination (action et sous-action) et acteur (code ordonnateur et comptable assignataire). En cas de consommation de CP sur une « boîte » différente, l'imputation retenue au niveau de l'impact budgétaire est automatiquement corrigée (ce qui n'existe pas dans NDL). Il subsiste cependant un décalage avec l'imputation de l'engagement juridique lié à l'opération : à la différence de l'impact budgétaire, l'imputation renseignée sur chaque engagement juridique n'est elle pas modifiée à la consommation des CP.

De plus, pour simplifier la consommation des CP dans le cadre d'opérations de fonctionnement courant (factures d'électricité par exemple, pour lesquelles l'engagement juridique existe sans que le montant en soit connu), l'AE n'est consommée qu'au moment de la consommation des CP alors que l'engagement juridique est antérieur.

b) La difficulté de rendre compte précisément des engagements juridiques

Du fait des problèmes exposés ci-dessus, l'adaptation des outils rend floue la connaissance précise de la consommation des AE et des engagements juridiques de l'État, sans pour autant simplifier significativement la chaîne de traitement. Le rapport de l'inspection générale des finances sur les procédures budgétaires et comptables et les perspectives de retour sur investissement du projet Chorus⁶ pointe ainsi des lourdeurs réelles dans le circuit de mise en place et de consommation des AE et CP : en 2006⁷, « chaque unité opérationnelle (UO) a donné lieu à 75 mouvements « techniques »⁸ ce qui conduit à estimer à environ 1,3 million sur l'ensemble des UO le nombre de documents imprimés, transmis, signés, copiés et archivés aux seules fins de permettre la descente vers les responsables de terrain des crédits votés par le Parlement. » Or il est à craindre que cette complexité constitue un frein à l'application des dispositions novatrices de la LOLF et notamment d'une budgétisation intelligente en AE et CP.

⁶ Rapport n° 2006-M-049-02 du 20 octobre 2006.

⁷ Estimation faite sur la base d'un questionnaire envoyé à 13 trésoreries générales.

⁸ Mouvements techniques décomptés dans le rapport : délégation d'AE et CP aux responsables de BOP ; subdélégation d'AE du responsable de BOP au responsable d'UO ; réception de la subdélégation d'AE par le responsable d'UO ; création de l'opération ; affectation de l'AE ; émission de la redistribution de CP ; réception de la redistribution de CP.

Lorsqu'au premier trimestre 2007, la direction du budget a cherché à rendre compte des engagements juridiques de l'État et de la consommation des AE en 2006 les imprécisions ci-dessus se sont combinées à des écarts entre les outils de restitution.

La circulaire de la direction générale de la comptabilité publique du 27 septembre 2006 sur la confection du projet de loi de règlement 2006 précise ainsi la formule à utiliser dans les RAP et dans le PLR 2006 pour rendre compte de la consommation des engagements à partir de NDC. Jusqu'alors seuls les CP et les dépenses constatées faisaient en effet l'objet de restitutions. La formule retenue est la même que celle utilisée pour transmettre les informations de NDC dans INDIA.

Consommation des engagements = engagements juridiques pré-calculés de ACCORD⁹ + engagements comptables de NDL et ASTER (hors paye) + PSOP (Paye sans ordonnancement préalable) de NDL + opérations de régularisation ACCORD¹⁰ + dossiers de liquidation sans engagement juridique de ACCORD¹¹ + dépenses sans ordonnancement de NDL et ASTER¹²

Cette formule a cependant été modifiée ensuite. En effet, pour la paye hors PSOP, il est nécessaire de renseigner un engagement dans les outils de gestion. Si cet engagement n'était pas soldé par les paiements, la consommation des AE retracée dans NDC pouvait être différente de la consommation des CP. Or, la doctrine a fixé une stricte égalité entre les deux. Il a donc été choisi *in fine* pour le titre 2 de prendre les CP consommés pour évaluer les AE consommées (car AE = CP). De la même façon la formule permettant d'obtenir les dépenses sans ordonnancement présentait des faiblesses, c'est donc la consommation des CP qui a été retenue pour évaluer la consommation des AE (là aussi AE = CP).

Au moment des restitutions il est cependant apparu que la consommation des AE calculée directement à partir de NDC et la consommation des AE telle qu'elle sortait d'INDIA présentaient des écarts. Cette faille complique le travail de la Direction du budget et des ministères dans la phase d'élaboration des arrêtés de reports, des RAP et du PLR.

c) La nécessité de suivi des AE engagées et non consommées par des paiements

Il est de plus nécessaire de renforcer le suivi des AE consommées. En effet si dans le cas général une AE consommée donne lieu à des consommations successives de CP d'un montant cumulé total équivalent, il peut arriver que le montant cumulé des CP consommés soit inférieur au montant de l'AE auxquels ils sont associés. C'est le cas par exemple en cas de rupture de contrat donnant lieu à la cessation des paiements, que ce soit à l'initiative de l'État (rupture d'un contrat de nettoyage par exemple) ou du bénéficiaire (fin avant son terme d'un contrat aidé). Il est alors tout à fait essentiel que l'ordonnateur puisse annuler le besoin de CP résiduel.

Exemple :

En 2006 une AE de 9 000 € est consommée à la signature d'un contrat aidé de 18 mois. Chaque mois 500 € de CP sont consommés pour honorer le contrat. Au bout de 12 mois le bénéficiaire du contrat trouve un emploi en CDI. Le contrat est rompu. Sur les 9 000 € de l'AE, 6 000 € ont été consommés en CP. Le système fait donc apparaître un besoin de CP à venir de 3 000 €. Pour avoir une vision sincère des besoins de CP réels il faut que l'ordonnateur annule ce besoin de 3 000 € dans le système d'information.

Les pratiques en matière de restitution d'AE ont de plus été encadrées par la circulaire du 26 septembre 2006. Il paraît en effet normal de pouvoir utiliser des AE de l'année N restituées l'année N. En revanche, utiliser des AE consommées l'année N-1 et restituées en année N suite à un retrait d'engagement ou d'affectation conduit à transgresser le principe de l'annualité budgétaire : les AE ainsi restituées n'ont pas été autorisées par une loi de finances ou un arrêté de report relatif à l'année N.

⁹ I.e. agrégés au niveau de l'impact budgétaire.

¹⁰ Par exemple : rétablissements de crédits.

¹¹ Par exemple : factures d'électricité.

¹² Par exemple : intérêts de la dette.

S'il n'est donc pas possible juridiquement d'utiliser ces restitutions, les outils informatiques ne l'interdisent pas. En 2006, la direction du budget s'est ainsi rendu compte que de telles restitutions d'AE antérieures à 2005 avaient dans les faits été consommées. De toute évidence ces pratiques viennent compliquer le travail d'évaluation de la consommation des AE autorisées en 2006.

d) L'absence de visibilité sur la consommation des AE de couverture

Dans le cadre de la négociation du PLF 2006, des AE dites « de couverture » ont été accordées à certains ministères pour leur permettre de faire la transition de la budgétisation « ordonnance de 1959 » des dépenses ordinaires vers la budgétisation en mode LOLF en AE ≠ CP sur le titre 3. L'exercice étant nouveau, il n'était en effet pas possible à ce stade d'identifier de façon agrégée le montant total d'AE nécessaire pour couvrir les marchés pluriannuels à conclure dans l'ensemble des implantations locales. La souplesse apportée par les AE de couverture devait donc permettre d'expérimenter la généralisation des AE à toute la dépense et servir d'outil pédagogique vis-à-vis des gestionnaires.

Le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire a bénéficié de cette approche. Les montants d'AE inscrits au PLF 2006 ont ainsi été estimés :

- par une analyse des grands projets un par un ;
- par une analyse statistique des besoins pour le reste.

En pratique, la direction du budget a pu constater que les dépenses de titre 3 ont pour l'essentiel continué à être gérées en AE = CP au cours de l'année 2006. Il lui paraît donc nécessaire de vérifier que les AE supplémentaires ainsi accordées n'ont pas été recyclées sur des engagements autres, qui pourraient de plus créer des besoins de CP non anticipés à l'avenir. De son côté, « afin de garantir l'affectation des AE de couverture aux marchés pour lesquelles elles avaient été ouvertes, le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire avait proposé de conserver ces AE au niveau de chaque programme et de les mobiliser au fur et à mesure des marchés en cause »¹³. Aucun bilan de cette pratique n'a cependant encore été mené.

2. Des problèmes ponctuels sont apparus en exécution pour le contrôle financier

Des difficultés sont apparues dans deux cas :

- lorsque les contrôleurs financiers ont demandé l'engagement d'AE en application des principes de budgétisation, alors que la budgétisation avait été faite en AE = CP par convention, faute de connaître les engagements pluriannuels à venir ;

Exemple de réponses de DAF au questionnaire de la mission

Il convient cependant de signaler que localement, dès 2006, certains CFR ont demandé des engagements pluriannuels sur certains marchés, nonobstant l'absence d'AE à due concurrence.

- lorsque les cas d'imprécisions de la budgétisation se sont présentés (marchés).

Faute de règles formelles encadrant les modalités d'avis et de visa des autorités en charge du contrôle financier (ACCF), le rapport sur les procédures budgétaires et comptables mentionné ci-dessus⁶ montre enfin que les contrôleurs financiers ont chacun mis en place leurs propres grilles d'analyse et maintenu des modes de contrôle qui ne font pourtant plus partie de leurs missions, tels que le contrôle individuel de la légalité des actes. Le rapport relève à l'inverse qu'en l'absence d'outils sur les consommations prévisionnelles des CP associés aux AE, l'examen de la soutenabilité budgétaire des engagements s'est limité au contrôle de la disponibilité d'un montant de CP équivalent au montant des AE engagées (sauf pour les opérations pluriannuelles).

De telles conditions n'encouragent pas les gestionnaires à s'investir dans une budgétisation en AE et CP sérieuse.

¹³ Réponse du MIAT au questionnaire envoyé par l'IGF.

D. Les reports d'AE de 2006 vers 2007 atteignent 5% des AE autorisées en loi de finance initiale de 2006

En contrepartie de leur « mortalité » de principe, les AE peuvent être reportées d'un exercice sur l'autre sans que cette possibilité soit plafonnée, contrairement aux CP (article 15 de la LOLF). C'est à ce stade que la notion d' « affectation » des AE à une opération précise, qui ne figure pas dans la LOLF¹⁴, demeure utile. La doctrine retenue par le Gouvernement, qui s'est appliquée dès la transition 2006-2007, consiste à prévoir le report des AE affectées à une opération d'investissement en cours ou sur le point d'être lancée (AE du titre 5).

Les autres AE – c'est-à-dire les AE du titre 5 non affectées et les AE de tous les autres titres – ne bénéficient d'aucune garantie du même type. Le principe est leur disparition en fin d'année, leur report l'exception.

À ce sujet, la circulaire budgétaire du 22 janvier 2007 sur les reports généraux de crédits de 2006 sur 2007 précise les exceptions au principe de non-report des AE non consommées. Outre les AE du titre 5 affectées, pourront ainsi être reportées :

- les AE ouvertes par la loi de finances rectificative et non consommées ;
- les AE ouvertes par un mouvement de crédits intervenu après le 30 novembre 2006 et non consommées.

Une difficulté a été posée par les AE affectées du titre 5. En effet les AE affectées non engagées doivent être basculées en fin d'exercice 2006 vers l'exercice 2007. Au niveau central cette bascule a eu lieu dans ACCORD fin janvier 2007. Au niveau déconcentré chaque opération devait être basculée dans NDL. Cette opération était en particulier nécessaire pour que ces AE soient prises en compte par la direction du budget lors de l'exercice « reports de 2006 vers 2007 ». Au moment du pointage du 23 mars 2007, le dernier réalisé par la direction du budget en vue d'établir les arrêtés de report avant le 31 mars 2007, 38 opérations d'un montant inconnu de la direction du budget n'avaient toujours pas été basculées. Or si ces opérations sont *in fine* basculées dans NDL, l'engagement sera possible informatiquement dans NDL alors qu'il sera interdit juridiquement, les montants correspondants n'étant pas pris en compte dans les arrêtés de reports.

Les problèmes de bascule et les écarts de restitution de la consommation des AE entre la direction du budget et les ministères ont rendu l'exercice « reports d'AE » difficile. **Hors fonds de concours, 12,6 Mds€ d'AE sont finalement reportées de 2006 vers 2007, soit 5% des AE autorisées en LFI 2006 alors que 1% seulement des CP autorisés en LFI 2006 sont reportés de 2006 vers 2007.** Les principales missions bénéficiaires de ces reports sont les missions « *Défense* », « *Transports* » et « *Justice* », qui représentent 73% des AE reportées. Enfin pour certaines missions, la part des AE reportées dépasse 10% des AE initialement accordées en LFI.

Tableau 5 : Reports d'AE de 2006 vers 2007 supérieurs à 10% du montant autorisé en LFI, hors fonds de concours (données exprimées en M€)

Mission	Reports sur 2007 (M€)	AE LFI 2006 (M€)	AE reportées / AE LFI	Dérogation au plafond de report de CP ¹⁵
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	307	1 085	28%	OUI
Transports	2 312	9 287	25%	OUI
Justice	1 372	6 926	20%	NON
Sécurité sanitaire	154	939	16%	OUI
Défense	5 458	36 232	15%	OUI

¹⁴ Si la notion d'affectation n'est pas dans la LOLF, cette étape reste intégrée dans les outils informatiques. En matière d'investissement les affectations sont aujourd'hui validées par les contrôleurs financiers.

¹⁵ En application de l'article 15 de la LOLF (article 58 de la LFI 2007).

Mission	Reports sur 2007 (M€)	AE LFI 2006 (M€)	AE reportées / AE LFI	Dérogation au plafond de report de CP ¹⁵
Politique des territoires	113	881	13%	NON
Total budget général	12 600	275 651	5%	

Source : Direction du budget, Mission.

II. LES AE NE CONSTITUENT PAS UN OUTIL DE PILOTAGE DE LA DÉPENSE

A. La norme en dépenses que s'impose le Gouvernement ne porte pas sur les AE mais sur les CP

Les Gouvernements successifs se sont fixé des normes de progression des dépenses du budget général de l'État afin de mieux les maîtriser depuis 1998 (cf. annexe IV). Depuis 2003, la norme, reconduite chaque année, impose la stabilité des dépenses du budget général à périmètre et prix constants (hors remboursements et dégrèvements). Cette norme est exprimée en crédits de paiement.

Ce choix se justifie, d'une part, par le fait que les AE n'existaient pas encore concrètement avant 2006. D'autre part, cette politique de rigueur visait à redresser les finances publiques alors que le déficit public courant dépassait 3% du PIB en 2002. Or les engagements européens de la France sont examinés annuellement et la comptabilité maastrichienne est établie à partir de la dépense en droits constatés, établie en pratique en France à partir de la comptabilité budgétaire, avec prise en compte des recettes et dépenses rattachées au même exercice. Le pilotage du solde budgétaire et donc de la consommation annuelle des CP sont ainsi devenus un élément central du pilotage de la trajectoire de redressement retenue par le programme de stabilité.

B. Les AE sont un enjeu secondaire des débats budgétaires, à la fois au sein du Gouvernement et lors de l'examen du PLF par le Parlement

De fait, la communication du Gouvernement sur sa politique en matière de finances publiques porte quasi exclusivement sur les crédits de paiements. Ainsi l'engagement national de désendettement présenté lors du débat d'orientation budgétaire de juin 2006 n'évoque à aucun moment la limitation des autorisations d'engagement comme moyen de maîtriser la dépense publique, ni le taux de croissance envisagé pour les AE permettant de respecter le taux de croissance envisagé pour les CP.

Les arbitrages sur la construction du budget, réalisés dans la perspective du respect de la norme de dépense, ne sont réalisés qu'en CP, tant pour la formalisation des positions du MINEFI qu'au niveau du cabinet du Premier ministre. Les lettres-plafonds, qui fixent pour chaque ministre les crédits au niveau de la mission¹⁶, ne portent que sur les CP.

De la même façon, les débats au Parlement portent pour l'essentiel sur le niveau des crédits de paiements. Si le rapport général de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le PLF 2007 traite de la présentation de la consommation des AE et CP associés dans les documents budgétaires, la question de la soutenabilité des engagements ainsi autorisés n'est pas abordée.

Au cours du débat à l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de finances rectificative pour 2006, le rapporteur général a de la même façon souligné que le PLFR ne conduisait à aucune augmentation du plafond de CP acté dans la LFI 2006. Le rapport présenté à la commission des finances se contente en revanche de rendre compte de l'augmentation du plafond d'AE réalisé par la LFR, à hauteur de 370 M€¹⁷. Or ces 370 M€ non accompagnés de CP font peser des besoins de CP supplémentaires sur les années à venir.

¹⁶ Voir annexe VIII sur le périmètre des plafonds de dépense.

¹⁷ En sus des ouvertures réalisées au titre des AP antérieures (22,7 Md€).

Il faut souligner cependant que le Parlement reste très mal informé sur les AE, comme par le passé sur les AP.

Le rapport du Gouvernement sur la gestion des autorisations de programme, annexe générale au projet de loi de finances de l'année N relative à la gestion de l'année N-2, présentait des informations précises quant à la « vie budgétaire » des AP ouvertes (affectations, engagements, restes à engager sur AP affectées), mais portait sur des agrégats larges (opérations centrales ou déconcentrées, montants par ministère ou par région administrative, investissements d'intérêt national, investissements déconcentrés aux niveaux régional et départemental) et sur la gestion de l'année précédant celle de la présentation du PLF. Par extension, aucun suivi mensuel des affectations et des engagements d'AP n'était transmis au Parlement. La situation mensuelle des dépenses engagées exigée par l'article 58 de la loi de finances rectificative pour 2002 ne reflétait pas les engagements budgétaires de l'État, mais les engagements budgétaires effectués au niveau central et les délégations d'AP vers le niveau déconcentré, limitant fortement sa pertinence.

Les outils utilisés pour suivre les AE étant ceux qui étaient utilisés auparavant pour suivre les AP, le Gouvernement n'a pas été en mesure en 2006 d'informer le Parlement de l'utilisation des AE en cours d'année. Les situations mensuelles de dépenses qui lui ont été transmises en 2006 ne portaient que sur les seuls CP.

C. Les CP nécessaires pour couvrir les AE ouvertes de façon peu maîtrisée risquent cependant de peser fortement sur les dépenses futures

1. La visibilité globale sur les besoins de CP futurs reste encore peu détaillée

En l'absence d'outils généralisés permettant de suivre précisément la consommation des AE et les échéanciers de CP associés, les informations relatives aux besoins de CP mentionnées dans les projets annuels de performances (PAP) joints au PLF 2007 ont été établies par la direction du budget de façon approchée. Certains ministères ont cependant développé des outils à usage interne pour ce faire.

Extrait de la réponse de la DAF Culture au questionnaire de la mission

L'outil Arpège, outil de programmation et de suivi d'exécution des crédits, permet à chaque service de programmer de façon pluriannuelle ses investissements et d'en suivre la consommation. L'information disponible est consolidable au niveau du ministère. Cet outil ayant été déployé en 2006, le ministère va commencer seulement en 2007 à pouvoir en tirer tous les bénéfices en terme de prévision de dépense pluriannuelle.

Les échéanciers de CP présentés en PLF sont ainsi construits de la façon suivante :

Tableau 6 : Échéanciers de CP liés au PLF 2007

Nature	Origine	Montant	Commentaires
Autorisations d'engagement	Affectées non engagées au 31/12/2005 (reste à engager)	A	Ne concerne que l'ancien titre V
	Engagements sur années antérieures non couverts par des paiements au 31/12/2005	B	Ne concerne que les anciens titres V et VI
	AE de la LFI 2006 + reports	C	
	AE demandées pour 2007	D	

Nature	Origine	Montant	Commentaires
Crédits de paiements	CP de la LFI 2006 + reports	E	
	Demandés sur autorisations d'engagement antérieures	F	
	Demandés sur autorisations d'engagement 2007	G	
	Différence	$H = A + B + C + D - E - F - G$	Volume de CP nécessaires à partir de 2008 pour couvrir les engagements pris

Source : PLF 2007.

Ainsi la bonne connaissance des besoins de CP futurs se heurte aux limites suivantes :

- elle ne tient pas compte des AE consommées qui appelleront *in fine* un volume de CP inférieur (exemple : cas de rupture de contrat), ce qui a tendance à surestimer le volume de CP nécessaires ;
- la visibilité sur les AE engagées ou seulement affectées avant le 31/12/2005 n'est pas bonne et il est probable que subsistent des autorisations caduques ;
- aucun calendrier de consommation des CP n'est disponible de façon agrégée permettant d'échelonner les besoins année par année, alors que cette information est connue des ordonnateurs opération par opération ;
- elle ne tient compte bien entendu que des AE budgétées ; dans le cas des partenariats public-privé n'apparaissent donc pas les besoins de CP pour couvrir les charges de fonctionnement contractualisées (cf. *supra* sur la budgétisation des PPP) ;
- le calcul ci-dessus ne prend pas en compte les 370 M€ d'AE supplémentaires créés par la LFR 2006 au niveau global, ni les mouvements intervenus entre programmes en AE et CP en cours d'année ; c'est ainsi que le PAP « *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* » fait apparaître un besoin de CP de -3 M€ à partir de 2008, car l'ouverture d'AE pour 3 M€ opérée en 2006 par décret d'avance n'est pas prise en compte dans la formule.

La commission des finances de l'Assemblée nationale⁴ apprécie toutefois les progrès réalisés entre les PLF 2006 et 2007, même si elle regrette de ne pouvoir avoir une vision globale de besoins de CP par mission ou pour l'ensemble du budget général. Il n'existe pas en effet dans le PLF présenté au Parlement de bilan synthétique au niveau du budget général sur les besoins de CP à venir.

À partir d'une extraction de la base Farandole de la direction du budget, la mission a cependant pu reconstituer une vision consolidée de l'ensemble des PAP. Du fait des imperfections présentées ci-dessus, cette consolidation donne des résultats approchés de la réalité des besoins de CP pour les années ultérieures. Pour le budget général, les besoins de CP à partir de 2008 ainsi estimés s'élèvent à 98,1 Mds€, dont 60,0 Mds€ pour la seule mission « *Défense* ». À ce sujet la Direction du budget reconnaît ne pas disposer des informations suffisantes de la part du ministère de la défense lui permettant d'avoir une vision précise de l'échéancier de ces 60,0 Mds€ de CP et de l'ampleur des dépassements de coûts opérés par rapport à la programmation réalisée en LPM.

Tableau 7 : Échéanciers des CP associés aux AE présentés dans le PLF 2007 consolidés au niveau du budget général

Mds€	AE				CP			
	Affectées non engagées (avant 2005)	AP non couverts par des CP (avant 2005)	AE LFI 2006 + reports	AE PLF 2007	CP LFI 2006 + reports	CP PLF 2007 sur AE avant 2006	CP PLF 2007 sur AE 2007	Besoins de CP à partir de 2008
Budget général	21,4	66,3	346,3	347,6	339,2	25,2	319,2	98,1
Dont <i>Défense</i>	16,7	44,8	36,4	35,9	37,4	12,2	24,0	60,0

(80 % des besoins de CP)		AE				CP			
	Transports	2,1	3,6	9,5	8,9	9,7	0,4	8,4	5,7
	Justice	0,5	1,9	7,0	7,1	6,0	0,6	5,7	4,2
	Ville et log. ¹⁸	-	3,9	7,4	7,3	7,5	1,2	6,0	3,9
	APD ¹⁹	-	-	5,9	4,0	3,0	2,8	0,3	3,7

Source : Direction du budget.

Pour les missions « Politique des territoires », « Défense », « Écologie et développement durable » et « Aide publique au développement », les besoins estimés après 2008 pour couvrir les AE correspondent à plus d'une année de CP. En particulier, les besoins après 2008 représentent respectivement plus de six et sept années de CP pour les programmes « Prévention des risques et lutte contre les pollutions » et « Réseau routier national ».

En revanche, il est impossible à partir des données disponibles de savoir sur quels exercices ces 98,1 Mds€ devront être payés et doncbudgétés en CP.

2. Sur certains programmes, les AE sont supérieures aux CP de façon récurrente

Il est frappant de constater que les LFI de 2005, 2006 et 2007 présentent toutes des plafonds d'AE strictement supérieurs aux plafonds de CP.

Tableau 8 : Comparaison AE / CP

Budget général	LFI 2005	LFI 2006	LFI 2007
Écart entre AE et CP (rapporté au montant total de CP ouverts)	+0,27%	+2,86%	+0,94%

Source : LFI 2005, LFI 2006, LFI 2007, Mission.

Les trois lois de finances successives ont donc créé des besoins nets²⁰ de CP futurs qu'il conviendra de couvrir. Le taux de croissance est particulièrement élevé en 2006, ce qui reflète la gestion en AE ≠ CP pour certaines dépenses en dehors du titre 5 (titre 3 essentiellement)²¹.

Plus particulièrement un quart environ des programmes du budget général ont été budgétés à chaque reprise en AE > CP. Ces 31 programmes ont ainsi créé à eux seuls entre 2005 et 2007 des besoins nets²⁰ de CP à hauteur de 6,9 Mds€ pour les années à venir.

Tableau 9 : Programmes budgétés en AE > CP en 2005, 2006 et 2007
(besoins nets créés supérieurs à 250 M€)

Numéro de programme	Programme	Mission	Besoin net ²⁰ de CP créé en 2005, 2006 et 2007	Besoins de CP estimés à partir de 2008
107	Administration pénitentiaire	Justice	1 576 M€	2 724 M€
154	Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	1 285 M€	1 385 M€
176	Police nationale	Sécurité	823 M€	1 241 M€
156	Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	Gestion et contrôle des finances publiques	328 M€	815 M€
166	Justice judiciaire	Justice	323 M€	1 149 M€
123	Conditions de vie outre-mer	Outre-mer	297 M€	1 360 M€

¹⁸ Ville et logement.

¹⁹ Aide publique au développement.

²⁰ Il s'agit de l'écart entre les AE ouvertes et les CP ouverts. Cet écart devra en effet être couvert par des CP les années ultérieures. Cependant, il s'agit d'un minorant du besoin réel de CP dans le futur : en effet les CP ouverts pour couvrir des AE antérieures viennent dans cette approche diminuer les besoins de CP ultérieurs réels.

²¹ Les AE héritées des CP antérieurs sont intervenues en collectif 2006.

Numéro de programme	Programme	Mission	Besoin net ²⁰ de CP créé en 2005, 2006 et 2007	Besoins de CP estimés à partir de 2008
202	Rénovation urbaine	Ville et logement	274 M€	985 M€

Source : LFI 2005, LFI 2006, LFI 2007, Direction du budget, Mission.

On retrouve notamment dans cette liste les programmes d'investissement liés aux lois d'orientation et de programmation sur la justice, sur la sécurité intérieure et sur la ville et le renouvellement urbain. Le financement des CP nécessaires à la couverture des engagements pris plusieurs années de suite sur ces programmes sera contraignant pour les autres dépenses lors des exercices futurs, sans que les CP correspondants aient été inscrits dans une programmation d'ensemble.

3. Les programmes immobiliers de la justice illustrent concrètement les difficultés à venir, liées aux ouvertures non maîtrisées des AE

L'inspection générale des finances a conduit avec l'inspection générale des services judiciaires et l'inspection des services pénitentiaires²² un audit de modernisation sur la programmation pluriannuelle des investissements du ministère de la justice. Un travail détaillé a ainsi pu être mené sur les opérations immobilières de la justice.

Entre 2002 et 2007, 3,37 Mds€ et 1,27 Mds€ d'AP/AE ont été votés respectivement pour les programmes immobiliers de l'administration pénitentiaire (programme 107 ; construction et rénovation de prisons) et des services judiciaires (programme 166 ; construction et rénovation de palais de justice). Ces montants respectifs incluent 1,15 Mds€ et 0,08 Mds€ d'AP/AE pour des PPP. Il est pertinent de les distinguer car les besoins de CP pour les PPP n'apparaissent qu'au bout de deux à trois ans (après les travaux) et sont étalés sur une durée de trente ans, alors que pour les opérations menées directement par l'administration les besoins de CP sont concentrés sur deux à cinq ans (durée des études et des travaux).

Sur la même période, 1,08 Mds€ et 0,63 Mds€ de CP ont été votés pour les investissements de l'administration pénitentiaire et des services judiciaires. Les annualités de CP liées aux opérations de PPP ayant été marginales²³ et compte tenu des opérations en cours au 1^{er} janvier 2002 et des AP/AE non employées, 1,86 Mds€ restent à ouvrir en CP pour couvrir les AP/AE consommées hors PPP. En maintenant le niveau de CP à celui du budget 2007 (soit 370 M€) et à condition de ne lancer aucune nouvelle opération immobilière, il faudrait donc six années pour payer intégralement les projets en cours fin 2007.

Pour les AP/AE consommées en PPP, les montants globaux des annualités qui s'y ajoutent sont évalués à environ 40 M€ et 3 M€ sur des trente prochaines années pour la partie investissement (les coûts relatifs au fonctionnement sont imputés chaque année en AE = CP).

Ce déséquilibre s'est traduit dans les budgets opérationnels de programmes immobiliers, sur lesquels le contrôleur budgétaire et comptable (CBCM) près le ministère de la justice a été amené à réagir. Ainsi pour le programme 166, 107 M€ de CP étaient inscrits au BOP 166 IMC (investissements immobiliers) en 2006. La quasi-intégralité de ces CP (103 M€, soit 97%) était programmée pour couvrir une partie des engagements non encore couverts pris avant 2006, évalués à 558 M€. Le reste (3 M€, soit 3%) servait à couvrir une partie des engagements nouveaux pris en 2007, soit 146 M€. Une telle planification n'était, de toute évidence, pas soutenable sur l'exercice 2006. Le CBCM a été amené à suspendre son visa en cours d'année, lorsqu'il est devenu patent qu'aucune opération ne pouvait plus être lancée au vu du manque de CP.

²² « Rapport sur la programmation pluriannuelle des investissements du ministère de la justice », IGF – IGSJ, avril 2007.

²³ 8 M€ pour financer les études et conseils nécessaires à la mise en place des PPP.

Un problème de soutenabilité s'est représenté pour les deux BOP immobiliers du ministère de la justice (166 IMC et 107 DAC) en 2007, en raison de l'impact prévisible sur les besoins en CP en 2008. Le CBCM a donc demandé que chaque engagement présenté à son visa en 2007 soit accompagné d'un échéancier en CP permettant de contrôler que les besoins en CP induits l'année suivante n'excèdent pas un plafond provisoirement défini comme étant égal au montant des CP de l'année en cours. Cette optimisation de la consommation des AE, en partie déconnectée du montant de CP effectivement disponible, amène donc une gestion quotidienne de la pénurie de crédits, alors que ces investissements nécessitent avant tout une réelle gestion de projet pour être bien conduits.

Des difficultés complémentaires sont de plus à attendre à l'avenir. Les programmes ci-dessus ont pour l'instant fait l'objet d'une budgétisation des seuls investissements. Leur utilisation conduira pourtant à des besoins supplémentaires en titre 2 (personnel) et titre 3 (fonctionnement), notamment pour les prisons, car les projets aboutissent à une création nette de places. Certains de ces besoins sont d'ailleurs d'ores et déjà contractualisés, même s'ils n'ont pas fait l'objet de consommation d'AE (fonctionnement contractualisé dans le cadre des PPP). La conséquence de la consommation des AE entre 2002 et 2007 est donc sous-évaluée si on se tient aux seuls CP qui en découlent directement, tel que cela a été présenté ci-dessus.

Une autre spécificité des programmes immobiliers de la justice est le rôle particulier que jouent les opérateurs, AMOTMJ (agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice) et EPPJP (établissement public du palais de justice de Paris). 1,9 Mds€ et 0,3 Mds€ d'AP/AE ont ainsi été affectées entre 2002 et 2007 pour des opérations menées par ces derniers. Depuis 2004, la règle est d'affecter des AE pour la totalité du montant de l'opération dès la conclusion de la convention de mandat support. Compte tenu des règles retenues de report systématique des AE affectées non engagées sur des opérations de titre V, ce circuit budgétaire permet, dans la pratique, de s'affranchir des conditions posées aux reports d'AE par l'affectation d'AE à des projets pilotés par l'AMOTMJ, qui ne commenceront effectivement que plusieurs années après. Au 31 décembre 2006, le montant des AE affectées à l'AMOTMJ n'ayant pas encore donné lieu à un engagement juridique pris par l'agence s'élevait ainsi à 720 M€. De même, l'opération de construction du nouveau tribunal de grande instance de Paris s'est vue affecter la quasi-totalité des AE notifiées à l'EPPJP, soit 296 M€ d'AE, qui n'ont fait l'objet d'aucun engagement juridique de la part de l'EPPJP.

III. À COURT TERME IL EST ABSOLUMENT PRIORITAIRE DE SE DONNER UNE VISIBILITÉ SUR LA CONSOMMATION DES AE ET LES BESOINS DE CP, SANS REMETTRE EN CAUSE LES PRINCIPES INTRODITS PAR LA LOLF

A. Les comparaisons mettent en avant l'intérêt d'une visibilité détaillée sur les échéanciers de paiement détaillés par année pour crédibiliser la notion d'engagement

La mission a examiné spécifiquement la programmation des engagements dans les trois pays visités (cf. annexes I, II et III). Elle a également rencontré la Ville de Paris.

La notion d'AE généralisée n'existe pas au Royaume-Uni. Tout programme d'investissement pluriannuel fait cependant l'objet d'une validation par le ministère des finances (*Her Majesty Treasury*), dont la contrepartie est que les flux de CP nécessaires à la couverture de ces programmes ne sont pas remis en cause tout au long de la vie du projet. Une fois le programme d'investissement validé, le gestionnaire a donc une certaine garantie de pouvoir le mener à terme.

En Suède, le suivi des engagements de dépenses se rapproche du système français d'AE mais sur les seuls investissements. Pour ces projets, un engagement doit être approuvé par le Parlement, pour le montant total des dépenses futures. Cet engagement est accompagné d'un profil des paiements à venir, détaillé année par année. Le ministère des finances en a amélioré le suivi dans la période récente en contrôlant mieux, par plafonnement, la dépense découlant de l'engagement.

Enfin, l'attention particulière apportée au déficit public annuel dans le cadre de l'Union économique et monétaire conduit le Gouvernement des Pays-Bas à piloter les finances publiques par les crédits de paiement, alors même que la notion d'autorisation d'engagement a été généralisée à l'ensemble de la dépense. L'attention du Parlement et du ministère des finances reste focalisée sur les échéanciers de consommation des crédits de paiement et le solde budgétaire. Les autorisations d'engagements sont une résultante des échéanciers de paiement associés aux différentes opérations et non pas le point de départ de la budgétisation. Concrètement, la problématique des AE reste interne aux ministères, les enveloppes budgétaires sont négociées avec le ministère des finances en crédits de paiements uniquement. Une fois l'échéancier validé avec le ministère des finances et le Parlement à travers le vote sur le PLF, les gestionnaires ont la garantie de pouvoir mener les politiques pluriannuelles à terme, car ils bénéficient ainsi d'une certaine sécurité sur leurs CP à venir.

La Ville de Paris a également instauré un double régime d'autorisation en AE et CP. Les AE restent à ce jour limitées à l'investissement, mais la direction financière envisage de les élargir aux contrats et marchés de fonctionnement. Toute ouverture d'AE s'accompagne d'un échéancier de CP précis détaillé année par année, mais le pilotage de la dépense se fait par les CP.

Dans leur rapport d'octobre 2006 sur la mise en œuvre de la LOLF, les parlementaires Alain Lambert et Didier Migaud préconisaient à terme de faire porter la norme de progressions des dépenses sur l'évolution des AE et non des CP.

Les comparaisons montrent cependant que l'enjeu de la budgétisation en AE réside avant tout dans la capacité à avoir une visibilité détaillée sur les échéanciers de paiements liés aux engagements pluriannuels, que ces AE soient restreintes aux seuls investissements ou généralisées. Cette visibilité contribue à la sécurisation du gestionnaire, lui permettant ainsi d'inscrire projets et réformes de structure dans la durée.

B. Développer la visibilité sur les échéanciers de CP à venir pour les AE déjà consommées ou affectées ainsi que les nouvelles AE accordées

Pour que les AE jouent pleinement leur rôle, il est donc avant tout indispensable d'améliorer la visibilité sur les échéanciers en CP associés.

À ce sujet, l'initiative de la direction du budget dans le cadre de la préparation des réunions de stratégies sectorielles et réunions techniques va dans le bon sens. La circulaire du 1^{er} février 2007 à l'attention des directeurs des affaires financières des ministères relative à la préparation du PLF 2008 demande ainsi pour la première fois que chaque ministère fasse le point sur :

- les engagements antérieurs à 2008 restant à couvrir par des CP ;
- les échéanciers de CP associés année après année.

Pour que les DAF puissent répondre à la demande de façon régulière, il est cependant indispensable de faire évoluer les outils informatiques. Il leur revient en effet de collecter ces informations auprès de chaque responsable de budget opérationnel de programme, en administration centrale ou déconcentrée, et de les consolider, or les services déconcentrés ne peuvent pas saisir les échéanciers en question dans NDL.

Dans l'attente d'outils performants (Chorus), les DAF doivent donc organiser cette collecte des informations nécessaires, qui reste à ce jour laborieuse.

Exemple de réponse apportée par un DAF au questionnaire de la mission

« La logique d'une budgétisation et d'une gestion en autorisation d'engagement reste donc à construire. A l'heure actuelle ce double compteur est perçu par les services comme une source de complexité dans les outils du Palier LOLF sans aucun apport pour améliorer la gestion et anticiper les besoins ».

La mission préconise qu'il s'agisse d'un axe fort du dialogue de gestion dans le cadre de la construction des BOP 2008 afin que des échéanciers plus précis soit disponibles dès les PAP 2008. Cela s'accompagne d'une plus grande discipline au niveau des ordonnateurs pour que le stock d'AE consommées appelant encore des CP soit suivi de façon dynamique, en répondant AE par AE aux deux questions : « ai-je encore besoin de CP à l'avenir pour couvrir l'action à laquelle cette AE correspond ? Quand en aurai-je besoin ? ».

Au niveau central par ailleurs, la mission propose que la possibilité laissée facultative permettant de saisir de tels échéanciers dans ACCORD au moment de l'engagement juridique soit rendue obligatoire. La faisabilité d'une mise à jour en temps réel, ou au moins annuelle, des échéanciers saisis dans ACCORD au moment de l'engagement juridique et/ou de la création de l'OI²⁴ doit de plus être étudiée, en vue d'une généralisation à terme de cette pratique dans Chorus.

La mission considère que ce travail est absolument indispensable et doit être une priorité pour l'année à venir. Les pays les plus avancés en matière de pilotage des finances publiques, et notamment les Pays-Bas, estiment d'ailleurs qu'avec une visibilité fiable sur les besoins de CP à horizon cinq ans il est tout à fait possible de se passer du pilotage en AE pour maîtriser ses finances publiques.

C. Améliorer la visibilité donnée au Parlement sur les consommations d'AE

Il n'est pas acceptable que le Gouvernement ne soit pas en mesure de rendre compte au Parlement de la consommation des AE au même rythme que la consommation des CP. Cela conduit naturellement à marginaliser encore un peu plus les AE dans le débat budgétaire.

La mission recommande que les problèmes à l'origine des écarts de restitution sur la consommation des AE entre NDC et INDIA soient résolus dès 2007, sans attendre le déploiement de Chorus, et que la formule de calcul précisée dans la note de la direction générale de la comptabilité publique du 27 septembre 2006 soit validée et le cas échéant corrigée.

La mission propose qu'un point sur la consommation des AE soit joint aux restitutions sur la consommation des CP envoyées au Parlement.

D. Ne pas limiter la budgétisation en AE ≠ CP au titre 5

Au-delà des aménagements retenus pour les deux premiers exercices, liés à la nécessaire prise en compte de l'état d'avancement du recensement des engagements pluriannuels, on constate que la tentation est grande, pour les dépenses de titre 3, voire de titre 6, de revenir à un fonctionnement en AE = CP dans le cas général, la budgétisation en AE ≠ CP devenant l'exception.

Les trois principaux arguments mis en avant sont que :

- pour les administrations à réseaux, comme le niveau central peine à agréger les besoins en AE d'un grand nombre d'acteurs répartis sur le territoire avec des calendriers de contractualisation (entretien, loyers, photocopieurs...) qui leur sont propres, une bonne approximation des besoins pourrait consister à budgéter en AE = CP ;
- les outils informatiques actuels sont inadaptés et rendent très lourdes les opérations liées aux AE, d'autant plus qu'elles sont devenues systématiques ;
- le réel enjeu des AE porte sur un certain nombre d'opérations spécifiques (investissements structurants, aides à l'emploi, politique du logement, projets informatiques à horizon 3 ans, locations avec options d'achat par exemple) ; il serait donc préférable de réserver une budgétisation en AE ≠ CP à ces quelques dossiers et de simplifier les règles relatives aux autres opérations.

²⁴ Dans le cadre du Palier 2006, afin de traduire la généralisation des AE, toute création d'opération dans ACCOR fait l'objet d'une création d'« OI » (pour « opération d'investissement », avant 2006).

La mission considère cependant que la notion d'AE introduite par la LOLF est une innovation au profit des gestionnaires locaux quant à la visibilité pluriannuelle des besoins en crédits.

Exemple de réponse apportée par une DAF ministérielle sur la budgétisation en AE

« En matière de crédits de fonctionnement, le travail en AE ≠ CP est nouveau, pour les marchés notamment. Les services ont donc besoin d'un accompagnement fort de la DAF pour programmer leur budget de cette manière, même si l'utilité d'une telle démarche est reconnue par tous ces services (qui, en général, avaient des montants de reports très importants auparavant). Il faudra probablement 2 ou 3 exercices pour que ces nouvelles règles soient pleinement assimilées ».

Par ailleurs, la budgétisation en AE = CP sur l'essentiel des dépenses de titre 3 revient à limiter encore plus strictement la fongibilité des crédits de fonctionnement vers l'investissement (en effet, il ne serait plus possible de recycler les AE non affectées en cours d'année qu'à la hauteur des CP envisagés sur l'année).

Les principes de base de la budgétisation en AE doivent donc être maintenus pour tous les titres et les exceptions générales ne concerner que les dépenses pluriannuelles dont le terme est inconnu. Il est toutefois absolument indispensable que le concept et sa doctrine d'emploi soient expliqués aux gestionnaires d'une part et soient affinés d'autre part pour répondre de façon opérationnelle aux situations concrètes.

Le mission demande qu'au cours de ces travaux la priorité soit donnée à la nature de l'engagement juridique par rapport à la nature de la dépense dans la recherche de la solution la plus adaptée. La budgétisation en AE ≠ CP ne doit en aucun cas être limitée aux dépenses du titre 5. Il faut profiter de ce que le débat budgétaire ne porte encore que de façon marginale sur les AE pour expérimenter des solutions de budgétisation et « roder » les gestionnaires à l'exercice.

E. Exiger de chaque gestionnaire qu'il ait une vision pluriannuelle de ses besoins de CP à horizon trois ans

Cette étape est primordiale. Ce n'est qu'en ayant une vision claire des besoins de CP à venir et de la rigidité de ces dépenses que le Gouvernement peut avoir une idée précise de ses marges de manœuvre réelles sur les années à venir et qu'il peut calibrer avec justesse le bon niveau d'engagements qu'il est en mesure de prendre dans l'année d'une part et de fixer sa politique fiscale en cohérence avec sa trajectoire de solde d'autre part.

Pour chaque nouvel engagement pris, l'échéancier année après année jusqu'à la couverture totale de l'AE par les CP doit être déterminé et intégré dans le système d'information comptable et financier. Les engagements juridiques pluriannuels étant conclus par une multitude d'acteurs, il est absolument indispensable que Chorus, une fois déployé, permette un partage de l'information le plus efficace, afin notamment de rendre compte et de consolider à tous les niveaux les informations sur les engagements juridiques pris et les échéanciers de paiements associés.

Chaque gestionnaire doit de plus être en mesure d'établir son budget à droits et périmètres constants²⁵ sur les trois années à venir, en distinguant les dépenses qui relèvent d'engagements déjà pris des dépenses qu'il reste à engager sur la période. Le Gouvernement doit avoir à sa disposition la vision consolidée des budgets sur trois ans de ces différents gestionnaires.

Cet exercice, nouveau, est une condition de réussite de l'exercice de programmation des dépenses (cf. annexe VIII), pour permettre un échange entre les gestionnaires ministériels et la Direction du budget.

²⁵ C'est-à-dire à politique inchangée, en prenant cependant en compte les mesures déjà décidées.

ANNEXE VIII

**LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES DEPENSES DE
L'ÉTAT**

SYNTHÈSE

1. La programmation pluriannuelle des dépenses, telle qu'elle est pratiquée dans les pays étudiés par la mission, est un élément important du succès de la programmation d'ensemble. Réalisée à partir de projections régulières des dépenses tendanciennes, cette programmation permet d'afficher les priorités budgétaires du gouvernement, mais également les secteurs moins prioritaires, sur au moins une vingtaine de secteurs de dépense. L'une des contreparties du système est une liberté en exécution accordée aux gestionnaires (pas de contrôle *a priori*), un encadrement de la fongibilité des crédits dans certains cas et un principe d'auto-assurance des gestionnaires, qui doivent financer les politiques conduites sous plafond, de manière à assurer le respect de la programmation. Le travail du ministère des finances a ainsi fortement évolué dans ces pays, pour se concentrer sur l'analyse des déterminants de la dépense.

Par contraste, il n'existe pas aujourd'hui en France de programmation pluriannuelle des dépenses de l'État détaillée par secteur de dépense : la programmation présentée au moment du débat d'orientation budgétaire est très agrégée et reprend seulement un détail par nature et non selon la nomenclature budgétaire ou ministérielle. La programmation à moyen terme (PMT) réalisée par la direction du budget n'est pas directement utilisée pour justifier la trajectoire du programme de stabilité et constitue un exercice technique, qui n'est pas endossée au niveau politique. Elle n'est pas partagée avec les ministères, même si des évolutions récentes permettent d'envisager un meilleur dialogue. Les ministères, pour leur part, ne réalisent qu'exceptionnellement des prévisions de dépense, et celles-ci se concentrent en général sur l'investissement.

La procédure budgétaire annuelle est en revanche contrainte par des programmations et engagements sectoriels pluriannuels ; plus généralement, des décisions dont l'impact est pluriannuel sont prises en dehors du cadre de la loi de finances.

Au total, les engagements pluriannuels couvrent environ 75 Md€ de CP (hors contrats de moyens signés avec des opérateurs et hors prélèvement sur recettes au bénéfice des collectivités territoriales) sur le seul périmètre des crédits du budget général, soit 28% des CP de la LFI (hors mission Remboursements et dégrèvements). Au sein de ces engagements, les contrats pluriannuels signés par la direction du budget visent une maîtrise de la dépense, mais sont établis sur des périmètres administratifs relativement restreints.

La procédure budgétaire est de ce fait contrainte, compte tenu de la dynamique des dépenses rigides (charges de la dette et masse salariale notamment), à des ajustements annuels destinés à respecter la norme de dépenses, qui ne constituent pas le plus souvent des économies structurelles et qui incluent des débudgétisations (affectation de taxes à des opérateurs, création de dépenses fiscales, etc.). Ainsi par exemple, au total depuis 2003, 6,8 Md€ de dépenses (soit 2,5% des crédits de la LFI 2007) ont été transférées à des organismes publics et doivent être pris en compte pour établir l'évolution des dépenses globales de l'État.

2. La mission propose de programmer les dépenses de l'État sur trois ans, en intégrant un plafond de masse salariale et un schéma d'emplois. Deux questions ont été abordées :

- à partir d'un plafond pluriannuel global des dépenses, lesquelles doivent faire l'objet d'une programmation et lesquelles l'objet d'une simple prévision ?
- sur le champ des dépenses programmées, quel doit être le périmètre de programmation retenu ?

Quatre critères ont été identifiés pour y répondre : permettre l'affichage des priorités politiques, pouvoir déterminer pour chaque plafond un responsable politique et administratif, constituer des ensembles de dépenses pilotables permettant de faire jouer l'auto-assurance et se donner les moyens de respecter la programmation pluriannuelle, permettre une articulation simple avec la procédure budgétaire pour alléger effectivement cette dernière.

Trois types de programmation sont envisageables : par ministère, par mission ou par nature de dépense (c'est-à-dire sur une partie seulement du budget). Le ministère présente l'avantage d'avoir un responsable politique identifié et d'être cohérent avec la détermination des emplois ; la mission est plus cohérente avec la construction budgétaire et la logique de la LOLF, mais ne dispose pas aujourd'hui de responsable clairement identifié, notamment pour les missions interministérielles, qui ne sont que des modalités de présentation des programmes, ces derniers constituant des ensembles trop restreints en crédits et trop nombreux pour servir de support à la programmation.

Malgré les réserves exprimées, il est proposé de retenir une programmation par mission, qui est la plus logique avec l'approche d'identification des politiques publiques et de responsabilisation des gestionnaires promue par la LOLF. Conformément aux bonnes pratiques identifiées dans un cadre international, il est également proposé de retenir une programmation couvrant l'ensemble de la dépense de l'État, pour se donner un plafond contraignant sur un périmètre élargi par rapport à l'actuelle norme de dépenses, incluant les prélèvements sur recettes, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux et les taxes nouvellement affectées à des opérateurs.

Ceci nécessite :

- de traiter de manière spécifique quatre types de dépenses qui peuvent difficilement faire l'objet d'une programmation ; il s'agit des charges de la dette, des dépenses en faveur des régimes sociaux et de retraite et du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne ; par ailleurs, la masse salariale doit de préférence faire l'objet d'une programmation permettant la définition de plafonds au niveau de chaque mission (cf. annexes V et VI) ;
- de faire évoluer le pilotage des missions interministérielles, en définissant un « chef de mission » pour celles qui subsistent et de définir dans certains cas des plafonds de masse salariale par ministère ;
- d'intégrer à la programmation le résultat de la négociation qui doit être conduite par l'État avec les collectivités territoriales sur le périmètre de l'ensemble de l'effort financier du budget (prélèvement sur recette, remboursement et dégrèvement, autres dépenses du budget général).

Enfin, en terme de méthode, il est proposé de retenir une programmation sur trois ans, révisée au bout de deux ans, permettant un point d'étape au milieu de la législature pour faire éventuellement évoluer la programmation. La première programmation serait réalisée en 2008 pour les exercices 2009 à 2011 et serait révisée en 2010. Une condition impérative de succès de la programmation est la stabilisation des périmètres couverts par les missions et programmes sur la durée de la programmation.

La chronologie suivante pourrait être retenue :

- élaboration conjointe par la direction du budget et les ministères gestionnaires d'un tendancier de dépenses ;
- définition de manière collégiale au sein du gouvernement des priorités budgétaires et des secteurs sur lesquels les efforts d'économies demandés sont les plus importants, le plus tôt possible et au plus tard début 2008 ;
- réalisation d'une « PMT » partagée entre la direction du budget et les ministères permettant de respecter le plafond de dépenses d'ensemble de l'État ;
- la procédure annuelle serait réservée aux ajustements techniques des plafonds.

SOMMAIRE

I. LES EXEMPLES ETRANGERS ILLUSTRENT L'INTERET D'UNE PROGRAMMATION DETAILLEE DES DEPENSES	1
A. LES TROIS PAYS ETUDIES PROCEDENT A UNE PROJECTION PLURIANNUELLE DETAILLEE DE LEURS DEPENSES QUI PERMET D'ECLAIRER LES CHOIX ET DE DEPASSIONNER LES DEBATS BUDGETAIRES ANNUELS	1
1. <i>Les caractéristiques communes aux trois pays étudiés.....</i>	<i>1</i>
2. <i>Les avantages de la programmation pluriannuelle détaillée.....</i>	<i>2</i>
B. LE MODELE BRITANNIQUE : UNE PROGRAMMATION FERME DE 60% DES DEPENSES ET UNE PREVISION PLURIANNUELLE SUR LES AUTRES DEPENSES	2
1. <i>Les AME, qui représentent environ 40% des dépenses dont les dépenses de santé et les charges de la dette, ne font pas l'objet d'une programmation mais d'une prévision pluriannuelle.....</i>	<i>2</i>
2. <i>Les DEL, qui représentent 60% des dépenses environ, sont programmées sur trois ans et révisées tous les deux ans.....</i>	<i>3</i>
C. LES MODELES SUEDOIS ET NEERLANDAIS : A L'INTERIEUR D'UN PLAFOND DE DEPENSES FERME, UNE PROGRAMMATION INDICATIVE MAIS EN GENERAL SUIVIE, QUI CONCERNE L'ENSEMBLE DU BUDGET HORS CHARGE DE LA DETTE	3
1. <i>Le modèle suédois.....</i>	<i>3</i>
2. <i>Le modèle néerlandais.....</i>	<i>4</i>
II. IL N'EXISTE PAS AUJOURD'HUI DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DU BUDGET DE L'ÉTAT DETAILLEE PAR SECTEUR DE DEPENSE, MAIS DES PROGRAMMATIONS SECTORIELLES QUI SE SUPERPOSENT.....	4
A. IL N'EXISTE PAS DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DETAILLEE DE L'ENSEMBLE DES DEPENSES DE L'ÉTAT.....	4
1. <i>La programmation pluriannuelle présentée au moment du débat d'orientation budgétaire (DOB) est très agrégée</i>	<i>4</i>
2. <i>La « programmation à moyen terme » (PMT) réalisée chaque année par la direction du budget, est un exercice technique et ne constitue pas une programmation pluriannuelle.....</i>	<i>5</i>
3. <i>Les projections réalisées au niveau des ministères sont très limitées et portent surtout sur l'investissement.....</i>	<i>8</i>
B. LES LOIS DE PROGRAMMATION NE S'INSERENT PAS DANS UNE PROGRAMMATION D'ENSEMBLE PREEXISTANTE ET RIGIDIFIENT CONSIDERABLEMENT LA DEPENSE.....	9
C. LES CONTRATS PLURIANNUELS VISENT UNE MAITRISE DE LA DEPENSE MAIS SONT ETABLIS SUR DES PERIMETRES ADMINISTRATIFS RESTREINTS.....	10
D. L'ÉTAT A ENFIN DES ENGAGEMENTS PLURIANNUELS VIS-A-VIS D'AUTRES ACTEURS PUBLICS.....	11
1. <i>Les collectivités territoriales bénéficient depuis 1999 d'une garantie sur l'évolution de la majorité des concours de l'État, à travers un contrat dit de solidarité et de croissance.....</i>	<i>11</i>
2. <i>L'État s'est engagé sur les moyens de certains opérateurs de manière pluriannuelle.....</i>	<i>12</i>

III. PROGRAMMER LES DEPENSES AU NIVEAU DE LA MISSION, EN INCLUANT UN PLAFOND DE MASSE SALARIALE	13
A. LE PERIMETRE DE PROGRAMMATION RETENU DOIT PERMETTRE DE REFLETER DES PRIORITES POLITIQUES ET CONSTITUER DES ENSEMBLES PILOTABLES, CONFIES A DES RESPONSABLES IDENTIFIES ET COHERENTS AVEC LA BUDGETISATION ANNUELLE	13
1. <i>Le périmètre de programmation doit permettre l’affichage de priorités politiques pour remplir le rôle tenu aujourd’hui par les lois de programmation sectorielles</i>	13
2. <i>Chaque plafond pluriannuel doit avoir un responsable identifié.....</i>	13
3. <i>Le périmètre retenu doit permettre de constituer des ensembles de dépenses pilotables afin de respecter la programmation pluriannuelle</i>	14
4. <i>La programmation doit permettre une articulation simple avec la procédure budgétaire.....</i>	15
B. PARMIS LES TROIS TYPES DE PROGRAMMATION POSSIBLES : PAR MINISTERE, PAR POLITIQUE PUBLIQUE OU EN FONCTION DE LA NATURE DE LA DEPENSE, AUCUN NE REpond A TOUS LES CRITERES ENVISAGES.....	18
1. <i>La programmation des dépenses par ministère permettrait une responsabilisation politique et un pilotage efficace des emplois, mais fait courir le risque de revenir à la logique d’affectation de moyens à des structures</i>	18
2. <i>Une programmation en fonction de la nature de la dépense est la mieux à même d’isoler les dépenses pilotables, mais n’aboutirait qu’à programmer une partie du budget, de manière administrative.....</i>	18
3. <i>La déclinaison par politiques publiques ne pourrait se faire qu’au niveau de la mission et non du programme</i>	20
C. LA MISSION EST LE PERIMETRE LE PLUS COHERENT AVEC LA BUDGETISATION ANNUELLE MAIS IMPOSE DE TRAITER CERTAINES DEPENSES DE FAÇON SPECIFIQUE	22
1. <i>Trois types de dépenses difficilement pilotables doivent être traitées de manière spécifique dans la programmation.....</i>	22
2. <i>Le traitement des missions interministérielles</i>	23
3. <i>Le traitement de la mission Relations avec les collectivités territoriales, du programme Remboursement et dégrèvement d’impôts locaux et des prélèvements sur recettes</i>	24
D. LA METHODE	25
1. <i>Définir des plafonds sur trois ans, la programmation étant révisée tous les deux ans, sur des périmètres stabilisés.....</i>	25
2. <i>A partir du plafond global, définir les missions prioritaires et procéder à une « PMT partagée » entre la direction du budget et les ministères, chacun arrivant avec des propositions permettant de respecter le plafond d’ensemble.....</i>	25
3. <i>Intéresser les gestionnaires aux économies, se donner des règles pour l’adaptation de la programmation et figer le périmètre des missions et programmes sur trois ans.....</i>	26
4. <i>Se ménager une réserve de budgétisation à partir de la projection des dépenses non pilotables, croissante sur la période de programmation</i>	26
5. <i>Communiquer les plafonds pluriannuels par mission au moment du DOB 2008 puis du DOB 2010.....</i>	26
6. <i>Réserver la procédure annuelle aux ajustements des plafonds par mission et à la déclinaison des plafonds par programme</i>	27
7. <i>Développer le réflexe pluriannuel.....</i>	27

LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES DEPENSES DE L'ÉTAT

La mission a étudié comment « *renforcer la dimension pluriannuelle de la norme d'évolution des dépenses de l'État, en (...) réfléchissant à la possibilité de décliner cette nouvelle norme par missions et programmes, en prenant en compte la diversité des dépenses concernées* ».

À partir de l'examen des pratiques de trois pays réalisant une programmation pluriannuelle de leurs dépenses (I), de l'étude de la programmation pluriannuelle existante, qui n'est détaillée par secteur que de manière très partielle (II), la mission propose de retenir une déclinaison par mission, en tenant compte de la gestion ministérielle des emplois et de la masse salariale (IV). Une présentation de la procédure budgétaire annuelle et des outils de programmation sectoriels est jointe à la présente annexe.

I. LES EXEMPLES ETRANGERS ILLUSTRENT L'INTERET D'UNE PROGRAMMATION DETAILLEE DES DEPENSES

Pour éclairer les choix français, la mission a étudié les règles budgétaires de trois pays qui réalisent une programmation pluriannuelle détaillée de leurs dépenses.

Les procédures des pays étudiés par la mission sont présentées dans trois annexes spécifiques (annexes I, II et III) : seules sont reprises ici les principales caractéristiques de la programmation détaillée des dépenses à laquelle ils procèdent.

A. Les trois pays étudiés procèdent à une projection pluriannuelle détaillée de leurs dépenses qui permet d'éclairer les choix et de dépassionner les débats budgétaires annuels

1. Les caractéristiques communes aux trois pays étudiés

Le Royaume-Uni, la Suède et les Pays-Bas établissent une programmation pluriannuelle détaillée des dépenses de l'État (qui incluent dans ces trois pays le périmètre couvert en France par la sécurité sociale), réparties entre un nombre de secteurs compris entre 22 et 27, et précisés à un niveau plus ou moins fin selon les cas.

On peut mettre en évidence au moins cinq caractéristiques communes à ces modèles :

- La programmation permet d'afficher les priorités du gouvernement, mais également les secteurs moins prioritaires, sur la durée de la programmation (trois ans ou cinq ans dans les trois pays étudiés) ;
- La programmation est effectuée à partir de projections précises et régulières des dépenses.

Même lorsque la programmation ne couvre pas tout le budget, des prévisions pluriannuelles sont effectuées sur la partie du budget qui reste programmée annuellement. Un suivi de l'exécution sur l'exercice en cours et les exercices à venir est effectué régulièrement et permet d'ajuster les prévisions.

- Quel que soit le mode de planification des engagements pluriannuels, **des échéanciers précis de crédits de paiement sont associés aux projets** et la programmation permet d'avoir une bonne visibilité sur les engagements induits pour les exercices à venir, le plus souvent au niveau de chaque projet, pour les plus importants d'entre eux ;

- **Il n’y a pas ou peu de régulation de la dépense en exécution et des flexibilités existent par rapport à l’annualité budgétaire** (report de crédits, voire anticipation du budget de l’année suivante), mais **en contrepartie les budgets pluriannuels ne peuvent être abondés qu’à titre exceptionnel** (auto-assurance) ;
- **La programmation pluriannuelle est une initiative de l’exécutif, mise en place sans modification majeure de la procédure budgétaire.** En Suède et aux Pays-Bas, la programmation pluriannuelle détaillée tend à devenir la règle, dès lors qu’elle a été mise en œuvre par des gouvernements successifs de sensibilités politiques différentes.

2. Les avantages de la programmation pluriannuelle détaillée

La mission a rencontré dans chaque pays le ministère des finances, mais également des ministères « dépeniers ». Les avantages de la programmation pluriannuelle détaillée mis en avant sont ainsi :

- **un débat budgétaire annuel « dépassionné »** et allégé, les décisions les plus lourdes (secteurs prioritaires / secteurs non prioritaires) ayant été prises en début de période et n’étant pas contestées chaque année ;
- **une plus grande crédibilité de la stratégie budgétaire d’ensemble** : le principe est l’auto-assurance des gestionnaires et l’utilisation de crédits supplémentaires est subordonnée à des critères stricts ; la réserve est à la discrétion du ministre des finances ;
- **un rééquilibrage de l’action du ministère des finances**, qui passe plus de temps à analyser la dépense, à fixer des objectifs d’efficacité (notamment pour les dépenses de fonctionnement) et à discuter l’efficacité des projets et de la dépense qu’auparavant ;
- **une visibilité pluriannuelle pour les gestionnaires**, plus ou moins importante selon les pays **et un intéressement aux économies réalisées**, qui leur permet d’être responsabilisés et de mettre en œuvre des projets de réforme de moyen terme ;
- chaque pays identifie des voies d’amélioration du modèle et ne le considère pas comme figé, mais aucun n’envisage de revenir sur la programmation pluriannuelle. Les pistes de réflexion portent par exemple sur le plafonnement des reports ou sur un accroissement de la visibilité pluriannuelle donnée aux gestionnaires (à un niveau plus fin que la vingtaine de secteurs concernés par la programmation).

B. Le modèle britannique : une programmation ferme de 60% des dépenses et une prévision pluriannuelle sur les autres dépenses

À partir de la définition d’un plafond triennal global couvrant les dépenses courantes et les dépenses d’investissement, est déterminé le plafond total des *Annually managed expenditure* (AME) sur trois ans, qui ménage une marge de précaution à partir des prévisions de dépenses, marge croissante sur la période, puis le plafond total des *Departmental expenditure limits* (DEL) et enfin le plafond de chaque *DEL*.

1. Les AME, qui représentent environ 40% des dépenses dont les dépenses de santé et les charges de la dette, ne font pas l’objet d’une programmation mais d’une prévision pluriannuelle

Dans le cadre de l’élaboration des plafonds, les AME font l’objet de prévisions de dépense sur trois ans, mais celles-ci ne constituent pas des plafonds et sont ajustées chaque année, car elles ne sont pas jugées pilotables à court terme. Les AME sont détaillées dans le budget annuel sur onze périmètres, dont les intérêts de la dette et les dépenses de santé, qui relèvent au Royaume-Uni du budget de l’État.

2. Les DEL, qui représentent 60% des dépenses environ, sont programmées sur trois ans et révisées tous les deux ans

Ces dépenses, qui représentent environ 60% du budget (344 Md£ pour l'exercice budgétaire 2007-2008), sont programmées sur trois ans de manière ferme. Le plafond de chaque *DEL* est fixé après échange bilatéral entre le ministère et le *Treasury*, à partir des propositions des ministères, établies sur le fondement d'un cadrage initial – par exemple, pour la prochaine période, les ministères doivent réaliser des gains d'efficacité de 3% sur leur fonctionnement courant.

Il existe 21 plafonds en *DEL*, qui correspondent au périmètre des ministères et agences et couvrent à la fois les dépenses de fonctionnement et d'investissement des administrations. Il n'y a pas de fongibilité entre fonctionnement et investissement.

La programmation est triennale, mais une « revue des dépenses » (*Spending review*) a lieu en principe tous les deux ans. Lors de cette revue, il est procédé à un ajustement de la dernière année de la programmation précédente et à la détermination des deux années suivantes. La dernière revue a été retardée d'un an (en raison de la perspective d'un changement de Premier ministre courant 2007). Par ailleurs, les budgets ayant besoin d'une visibilité plus longue, comme les transports ou la défense, se dotent de plans d'investissement de moyen ou long terme, qui sont négociés avec le *Treasury*.

Au sein de la programmation est ménagée une réserve, à la discrétion du *Treasury*. En pratique, le montant programmé des *DEL* se trouve être plutôt un plancher – des abondements ont lieu à partir de la réserve (par exemple, pour les surcoûts des opérations extérieures du ministère de la défense).

Ainsi, le plafond total des dépenses est parfois dépassé, dès lors que la règle budgétaire contraignante est l'équilibre du solde budgétaire de fonctionnement sur la durée du cycle, ce qui permet de garantir le niveau des crédits de chaque *DEL*, et non le respect d'un plafond de dépenses annuel. Le principe reste néanmoins l'auto-assurance des gestionnaires.

C. Les modèles suédois et néerlandais : à l'intérieur d'un plafond de dépenses ferme, une programmation indicative mais en général suivie, qui concerne l'ensemble du budget hors charge de la dette

1. Le modèle suédois

Le plafond global des dépenses de l'État, défini pour trois ans en termes nominaux (y compris prestations sociales et pensions, mais hors intérêts de la dette et dépenses des collectivités territoriales), est seul véritablement ferme.

Ce plafond est décliné en 27 secteurs de dépenses, qui correspondent à des politiques ou à des administrations. Cette programmation peut être ajustée d'une année sur l'autre et les gestionnaires n'ont pas de garantie ferme sur leur budget pluriannuel. Les 27 secteurs sont ensuite répartis en environ 500 chapitres, qui constituent l'unité de spécialité issue du vote du Parlement.

Le modèle repose sur des prévisions d'exécution réalisées pour l'année en cours et les trois années suivantes cinq à six fois par an, par les agences d'une part, par le ministère des finances et les agences spécialisées dans les prévisions économiques et financières d'autre part. Ces prévisions sont en permanence confrontées les unes aux autres et amènent à prendre des mesures correctrices si besoin.

2. Le modèle néerlandais

L'accord de coalition gouvernementale détermine trois plafonds de dépenses pluriannuels en termes réels pour les secteurs dont le gouvernement a la responsabilité directe : le gouvernement central, la sécurité sociale et la santé ; les collectivités locales et les revenus de l'exploitation du gaz ne sont pas concernés par ces plafonds. Seul le plafond total est ferme, des réallocations entre les sous-secteurs pouvant intervenir (les excédents constatés sur les secteurs du gouvernement central et de la sécurité sociale ayant notamment permis de financer le déficit du secteur de la sécurité sociale sans dépasser le plafond global de dépenses). Il donne également des indications plus détaillées.

La déclinaison technique de l'accord de coalition est faite par le ministère des finances (elle prend plusieurs mois) et détermine des plafonds sur 17 budgets ministériels et 9 fonds. Chaque budget est divisé en articles (il y a environ 200 articles) qui constituent le niveau de spécialité du vote du Parlement. Chaque article est ensuite décomposé en sous-articles, puis en lignes budgétaires

Pour les dépenses du gouvernement central (équivalent de notre budget général), la programmation budgétaire se fait au niveau de la ligne budgétaire (soit l'équivalent de nos sous-actions) pour les cinq prochaines années à partir d'échéanciers précis définis par le ministre des finances. Cette programmation détaillée sur sept ans (de n-1 à n+5) est reprise dans les documents annexes accompagnant la loi de finances pour chacun des 17 budgets ministériels et des 9 fonds. Les projections intègrent toutes les décisions validées par le gouvernement, mais non les projets en cours d'examen.

Ainsi, l'élaboration et le vote du budget se font de manière annuelle, mais la conception du budget est fondamentalement pluriannuelle.

II. IL N'EXISTE PAS AUJOURD'HUI DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DU BUDGET DE L'ÉTAT DÉTAILLÉE PAR SECTEUR DE DÉPENSE, MAIS DES PROGRAMMATIONS SECTORIELLES QUI SE SUPERPOSENT

Ces exemples contrastent avec la programmation pluriannuelle française, qui reste très agrégée dans son volet public et ne fait pas l'objet d'un engagement de la part du gouvernement, à l'exception d'engagements sectoriels qui ne s'insèrent pas dans une programmation d'ensemble.

A. Il n'existe pas de programmation pluriannuelle détaillée de l'ensemble des dépenses de l'État

1. La programmation pluriannuelle présentée au moment du débat d'orientation budgétaire (DOB) est très agrégée

Le rapport présenté au moment du débat d'orientation budgétaire (DOB) est réalisé en application de l'article 48 de la LOLF : « *En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques (...)* ».

Tableau 1 : Projection à moyen terme des dépenses de l'État (en Md€)
Budget général – comptabilité budgétaire

Périmètre	Rapport DOB juin 2005*			Rapport DOB juin 2006			
	LFI 2005	2008	Variation en moyenne annuelle en volume 2005-2008 (€ constants)	LFI 2006	2009 en € courants	Variation en moyenne annuelle 2006-2009 en volume (€ constants)	Variation en moyenne annuelle 2006-2009 en valeur (€ courants)
Charge de la dette	39,8	45,6	3,1%	39,0	43,4	1,8%	3,6%
Pensions et rémunérations	126,7	133,2	0,2%	118,2	124,8	0,1%	1,8%
<i>Dont masse salariale</i>	85,0	86,4	-0,9%	87,1	88,8	-1,1%	0,6%
<i>Dont pensions¹</i>	41,7	46,8	2,4%	31,0	36,0	3,3%	5,1%
Dépenses de fonctionnement	14,2	14,3	-1,2%	16,5	14,8	-5,3%	-3,7%
Interventions économiques et sociales	56,8	55,6	-2,2%	38,3	36,3	-3,5%	-1,8%
Autres	50,9	52,6	-0,4%	54,1	51,1	-3,6%	-1,9%
Total	288,5	301,3	0,0%	266,1	270,2	-1,2%	0,5%

Source : Rapports du DOB, juin 2005 et juin 2006.

Note : L'évolution en valeur est construite sur une hypothèse d'inflation de 1,8%. * évolution à structure constante 2005.

Les comparaisons sont difficiles entre les deux rapports : en effet, la comparaison des rapports des DOB 2005 et 2006 est compliquée par les changements de périmètre². Le rapport ne précise d'ailleurs pas les changements intervenus par rapport au précédent rapport³.

Surtout, la présentation est faite par nature de dépense et non selon la nomenclature budgétaire. Cette présentation permet de mesurer les efforts à réaliser globalement, en fonction de la rigidité de la dépense, et pourrait permettre le cadrage de la négociation salariale générale. Elle ne permet pas de cibler les efforts par ministère ou par mission. Elle apparaît donc très agrégée.

2. La « programmation à moyen terme » (PMT) réalisée chaque année par la direction du budget, est un exercice technique et ne constitue pas une programmation pluriannuelle

La PMT n'est que partiellement utilisée pour réaliser le programme de stabilité, n'est pas partagée avec les ministères et ne s'appuie pas sur la PMT de l'année précédente.

a) L'exercice de projection réalisé en amont de la procédure n'est que partiellement utilisé pour établir le programme de stabilité et repose sur des hypothèses parfois très volontaristes

Une « programmation de moyen terme » (PMT) des dépenses de l'État a été progressivement développée par la direction du budget depuis la fin des années 1980. Elle a été enrichie à la fin des années 1990, lorsque la France s'est engagée à produire des programmes de

¹ Les dépenses de pensions civiles et militaires sont réalisées depuis 2006 sur un compte d'affectation spéciale équilibré par des versements du budget général : contributions assises sur le traitement, supportées par les programmes dotés de personnel, pour l'essentiel. Voir annexe VI sur le traitement des dépenses de pension dans une optique pluriannuelle.

² On citera notamment : la fin de la compensation des allègements généraux de charge à la sécurité sociale par dépense budgétaire, réalisée à compter de 2006 par taxe affectée, qui conduit à réduire les interventions de 20 Md€ environ en base ; le changement de périmètre des dépenses de pensions : dans le DOB 2005, les données portent sur l'ensemble des pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité, dans le DOB 2006, seules sont retracées les contributions de l'État aux pensions civiles.

³ En pratique, le rapport du DOB se compare plutôt au programme de stabilité déposé six mois auparavant, mais des écarts de présentation existent également entre les deux documents.

stabilité pluriannuels dans le cadre de l'Union économique et monétaire, avec la fixation de cibles de dépense à horizon de trois ans.

- La première phase consiste à effectuer une projection d'évolution « tendancielle » des dépenses.

Il n'y a pas d'exercice normé visant à élaborer une projection tendancielle des dépenses, selon des hypothèses homogènes.

Les conventions de construction à retenir, notamment pour l'évolution de la masse salariale (cadrage du point, des effectifs, des mesures catégorielles), sont définies par la 1^{ère} sous-direction du budget. Ce cadrage ne permet pas toujours d'aboutir à un jeu d'hypothèses parfaitement harmonisé⁴ : pour une même nature d'engagement, une dépense peut être classée dans les dépenses tendancielles ou en mesures nouvelles. Par ailleurs, le tendanciel inclut en principe les remises à niveau nécessaires pour compenser les sous-budgétisations, mais non le rattrapage des effets cumulés sur le passé, notamment dans le cas des dettes constituées vis-à-vis de la sécurité sociale. Il inclut parfois l'effet en base de mesures d'économies qui n'ont pas encore été constatées pour l'année en cours.

Ainsi pour la préparation du programme de stabilité 2007-2009 déposé en janvier 2006, la PMT a été utilisée pour mettre en évidence l'évolution tendancielle des dépenses, en euros courants. Celle-ci amenait à anticiper un ressaut de la dépense en 2007.

Tableau 2 : Évolution des dépenses du budget général

Part du BG	A périmètre constant 2006 (en Md€)	PLF 2006	2007	2008	2009	Evolution 2006/2009
60%	Dépenses rigides à court et moyen terme	159,2	163,2	168,0	174,4	5,7%
	Dépenses de personnel	118,2	121,8	124,6	127,6	
	Engagements financiers de l'Etat	40,9	41,4	43,4	46,8	
30%	Dépenses qualifiées de prioritaires	80,9	84,4	85,6	85,9	1,9%
	Secteurs prioritaires depuis 2002	31,6	33,3	34,0	34,2	1,0%
	Défense	22,7	23,4	23,8	23,6	
	Justice	2,5	2,8	2,8	2,9	
	Intérieur	2,1	2,4	2,4	2,3	
	Action extérieure et APD	4,3	4,7	5,0	5,3	
	Secteur prioritaires depuis 2004	43,5	45,0	45,6	45,7	0,8%
	Solidarité et intégration	11,5	11,7	11,9	12,0	
	Travail et emploi	12,6	12,9	13,1	13,2	
	Ville et logement	7,0	7,4	7,3	7,0	
Recherche et enseignement supérieur	12,4	12,9	13,3	13,5		
	Nouvelles priorités	5,8	6,1	6,1	6,0	0,1%
	Transports	5,8	6,1	6,1	6,0	
10%	Autres dépenses	25,8	26,6	26,9	27,2	0,5%
	TOTAL	265,9	274,2	280,5	287,5	8,1%
	Progression en volume		1,4%	0,5%	0,7%	
	Ecart au 0 volume		-3,7	-1,5	-2,2	

Source : « Pavé technique » établi par les services du MINEFI pour l'élaboration du programme de stabilité. Septembre 2005. Tableau DB.

Sur trois ans, la hausse tendancielle totale des dépenses était évalué à 8,1% (soit 2,6% en moyenne par an). Les dépenses de personnel (y compris pensions) évolueraient de 2,6% en moyenne par an, ce qui paraît déjà très limité, dès lors que la dynamique des dépenses de pension en valeur est de l'ordre de 5%. Hors masse salariale, les secteurs dits prioritaires constituent les 3/4 de la dépense et augmenteraient de 2% par an.

⁴ Ainsi pour la PMT réalisée début 2007, l'élaboration des tendancielles retient pour certaines missions l'application des contrats de moyens signés par la direction du budget, mais pas toujours, sans que soit ainsi reflété le caractère prioritaire ou non de la mission.

- L'objectif fixé dans le programme de stabilité n'est pas documenté

Le redressement de la dépense de l'État n'est pas documenté dans le pavé technique ; la dépense de l'État est simplement réajustée pour respecter la norme « zéro volume » appliquée depuis 2003. Le document indique simplement des pistes d'économies importantes, mais impliquant un choix politique, et qui n'ont pas été retenues.

Postérieurement à ces travaux techniques, il a été décidé de fixer pour objectif à la dépense État une évolution allant de l'inflation -1 point (« -1 volume ») en 2007 à l'inflation -1,75 point en 2010 (« zéro valeur » pour une inflation à 1,8%).

Enfin, le programme de stabilité 2008-2010 n'a pas été construit à partir d'une analyse de l'évolution tendancielle des dépenses, mais directement en fonction des objectifs à atteindre (issus du programme de stabilité finalement élaboré pour 2007-2009 et de l'engagement national de désendettement).

- La PMT consiste à documenter des cibles de dépense à trois ans établies selon une approche descendante compatible avec le programme de stabilité

Dans un deuxième temps, à partir d'une approche descendante (déclinaison des objectifs retenus dans le programme de stabilité) **intégrant les contraintes des principaux postes de dépense, la PMT conduit à répartir la contrainte par secteur de dépense**, chaque bureau sectoriel de la direction du budget devant proposer des mesures d'économies pour atteindre la cible fixée. La PMT finale, finalisée au cours du premier trimestre de l'année⁵, est donc une programmation chiffrée des dépenses à trois ans, cohérente avec le programme de stabilité et indiquant le détail des mesures à prendre pour y parvenir.

Ainsi, la PMT élaborée au cours du premier semestre 2007 fixe des cibles en euros courants visant à stabiliser la dépense en volume, en tenant compte des dépenses contraintes (augmentation des charges de la dette supérieure à 6%, augmentation des dépenses de la mission Régimes sociaux et de retraite de plus de 17%, etc.) et des priorités budgétaires. Cet exercice théorique – car certaines décisions de dépenses prioritaires pourront être remises en cause – aboutit à des réductions en euros courants supérieures à 10% sur trois ans pour certaines missions.

La première année de la PMT sert ensuite de cadrage initial à la procédure budgétaire annuelle, du point de vue de la direction du budget : elle sert à définir les mandats de négociation des bureaux sectoriels.

b) La PMT n'est pas partagée avec les ministères et elle est redéfinie chaque année

La PMT est un exercice interne à la direction du budget, qui n'est diffusée qu'au cabinet des ministres du ministère des finances et n'est pas partagée avec les ministères, qui connaissent cependant son existence.

Plus généralement, les réponses apportées au questionnaire de la mission⁶ illustrent que, si les ministères ont connaissance de l'existence de la PMT, ils n'ont le plus souvent pas d'éléments leur permettant de déterminer le lien précis entre les objectifs affichés dans le programme de stabilité, la norme de dépense et la programmation de leurs propres dépenses, faute de disposer d'une programmation détaillée. Tout au plus certains constatent-ils que l'évolution de leur budget reflète la norme de dépense, alors que les secteurs prioritaires ne se considèrent pas concernés par cette norme – aucun des quinze départements ministériels ne considère que ses dépenses doivent progresser moins vite que la norme, ce qui est pourtant indispensable pour ménager les secteurs prioritaires. Tous déplorent le fait de n'être pas associés ni même informés du processus de fixation de la norme.

Par ailleurs, la PMT est redéfinie chaque année, sans repartir des trajectoires issues de la PMT de l'année précédente.

⁵ À l'exception de la PMT de l'exercice 2007-2009, réalisée à l'automne 2005 et non début 2006.

⁶ Voir synthèse de ces réponses en annexe IX.

La direction du budget ne compare d'ailleurs pas, en général, la PMT avec les résultats obtenus. Une comparaison a été réalisée fin 2005 : ce travail a été très long, compte tenu des retraitements à faire pour aboutir à des périmètres comparables, et assez peu probant, dans la mesure où les mesures décidées en PLF ne sont pas celles de la PMT et que les mesures du PLF ne sont pas intégrées dans une projection pluriannuelle permanente, qui n'existe pas. La mise au point (actuellement en cours à la direction du budget) d'un outil pluriannuel de suivi du budget de l'État, permettant d'intégrer dans un même document les exercices successifs, en prenant en compte les évolutions de périmètre, devrait permettre d'y remédier.

Il en résulte que :

- les propositions d'économies structurelles de moyen terme envisagées dans la PMT ne servent pas de support aux décisions prises en PLF, dès lors que les arbitrages politiques sont réalisés pour l'essentiel au vu de la 1^{ère} année de programmation ;
- l'existence d'une programmation cantonnée aux services du budget, perçue comme ayant pour but unique la maîtrise de la dépense, entretient le jeu de rôle avec les ministères ;
- la PMT chiffrée, qui constitue la seule programmation pluriannuelle des dépenses de l'État, n'a en pratique que peu de portée opérationnelle.

c) Des évolutions positives sont en cours

La PMT réalisée début 2007 présente les évolutions suivantes :

- les cibles ont été déterminées par mission du budget général (hors mission Remboursements et dégrèvements) et non plus en fonction de périmètres ad hoc (la PMT distinguait 25 postes), permettant d'accompagner la généralisation de la budgétisation selon la nouvelle nomenclature budgétaire (cf. *infra*) ;
- les « *stratégies sectorielles* » introduites en 2005 comme préalable à la PMT chiffrée ont été enrichies. Elles reposent sur une analyse des déterminants de la dépense et proposent des réformes structurelles d'économies non nécessairement « bouclées » (i.e. sans détermination préalable d'un objectif de rendement) et sans cadre temporel prédéfini, permettant de ne pas limiter la réflexion aux mesures susceptibles de documenter la PMT ;
- des réunions de stratégies sectorielles ont été tenues au niveau administratif avec les ministères et les pistes de réforme ont été discutées.

Les documents de travail élaborés par la direction du budget à cette occasion (stratégies sectorielles) ne sont cependant pas toujours transmis aux ministères, ne permettant pas l'installation d'une relation de confiance.

3. Les projections réalisées au niveau des ministères sont très limitées et portent surtout sur l'investissement⁷

En dehors des projections réalisées en vue des programmations pluriannuelles sectorielles (cf. *infra*) par certains ministères, les outils de projection et de programmation de la dépense sont très frustrés.

Les outils les plus aboutis concernent les dépenses d'investissement, que plusieurs ministères suivent à partir de systèmes d'information ad hoc permettant de déterminer des échéanciers (Arpège au ministère de la culture et de la communication).

⁷ Cf. les annexes V sur la programmation pluriannuelle du titre 2 et des effectifs, VI sur le traitement des dépenses de pensions dans une optique pluriannuelle, VII sur la budgétisation des autorisations d'engagement à partir des échéanciers de crédits de paiement et IX pour la synthèse des réponses au questionnaire de la mission.

En matière d'emploi, la projection se limite le plus souvent au suivi des départs en retraite (MENESR, MIAT), qui n'est d'ailleurs pas effectué partout. Avec un schéma des effectifs et des recrutements 2007/2009, le MTETM fait figure d'exception. Il n'existe pas de schéma d'emplois au niveau de l'État.

S'agissant de la masse salariale et des autres dépenses hors investissement, la projection pluriannuelle est inexistante dans tous les ministères.

Alors qu'il n'existe pas de programmation d'ensemble de la dépense de l'État, des programmations sectorielles se superposent ; elles sont analysées en pièce-jointe à la présente annexe.

B. Les lois de programmation ne s'insèrent pas dans une programmation d'ensemble préexistante et rigidifient considérablement la dépense⁸

En 2007, quatre lois de programmation contenant un volet substantiel portant sur les moyens sont en vigueur :

- la loi d'orientation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002 et la loi d'orientation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002 portent toutes deux sur la période 2003-2007 ;
- la loi de programmation militaire (LPM) du 27 janvier 2003 couvre une période de six ans qui s'étend jusqu'à 2008 ;
- la loi d'orientation et de programmation pour la recherche (LOPR) du 18 avril 2006 porte sur la période 2006-2010.

Ces lois de programmation, qui n'ont pas de portée vis-à-vis des lois de finances, constituent cependant des objectifs politiques en pratique contraignants dans la construction budgétaire et font l'objet d'une communication au moment de la loi de finances.

Ayant pour ambition de manifester les grandes orientations de politique publique qui seront suivies par le gouvernement pour plusieurs années dans les secteurs concernés, leur périmètre est plutôt cohérent avec celui de la nomenclature budgétaire par destination, sans toutefois recouvrir exactement le périmètre des missions :

- le périmètre de la LOPSI coïncide avec celui de la mission Sécurité et couvre donc les crédits et les effectifs de la police et de la gendarmerie nationales ;
- la mission Justice est couverte (en crédits de paiement, autorisations d'engagement et en effectifs) par la LOPJ, qui porte également sur le programme « Conseil d'État et juridictions administratives » qui relève de la mission « Conseil et contrôle de l'État » ;
- la LPM ne porte que sur les crédits de paiement des anciens titres V (investissement) et VI (subventions d'investissement) aujourd'hui repris dans les titres 5 et 3 des programmes de la mission Défense ; elle porte également sur les effectifs du ministère de la défense ; la gendarmerie est donc couverte à la fois par la LOPSI et par la LPM ;
- le périmètre de la LOPR correspond à celui de la mission Recherche et enseignement supérieur à l'exception du programme Vie étudiante, mais inclut également les ressources extra-budgétaires accordées à OSEO-ANVAR et à l'ANR, ainsi que le crédit impôt-recherche (dépense fiscale) ; elle ne couvre cependant pas les effectifs de la mission Recherche et enseignement supérieur.

⁸ Une présentation détaillée des lois de programmation est fournie en pièce-jointe.

Le point commun de ces lois de programmation est de prévoir à l'appui des orientations affichées des moyens budgétaires et humains supplémentaires⁹ contribuant de façon importante à l'accroissement des dépenses de l'État dans les secteurs concernés, à un rythme bien supérieur à celui que le gouvernement se fixe depuis plusieurs années comme cible pour la construction des projets de lois de finances. En LFI 2007, plus de 20%¹⁰ des crédits de paiement du budget général (soit environ 57 Mds€) sont couverts par l'une de ces quatre lois de programmation. Une présentation des lois de programmation est jointe à la présente annexe.

Tableau 3 : Progression des moyens prévue par les lois de programmation

	LOPSI	LOPJ	LPM	LOPR
Progression	En valeur	En valeur	En réel (prix 2003)	En valeur
Évolution prévue des moyens	Sur le périmètre de dépenses couvert, augmentation prévue des budgets annuels à l'issue de la période, par rapport à 2002 : + 12 % dont : Police = + 11 % Gendarmerie = + 15 % (en CP)	Sur le périmètre de dépenses couvert, augmentation prévue des budgets annuels à l'issue de la période, par rapport à 2002 : DO = + 12 % CP = + 92 % AP = + 97 %	Sur le périmètre de dépenses couvert, augmentation prévue des budgets annuels à l'issue de la période, p.r. à 2003, hors crédits d'équipement Gend. prévus par la LOPSI : en CP = + 7 %	+ 19,4 Mds€ d'effort cumulé supplémentaire sur la période soit une progression des crédits budgétaires associés de 0,5% par an en volume (en moyenne)

C. Les contrats pluriannuels visent une maîtrise de la dépense mais sont établis sur des périmètres administratifs restreints¹¹

À la date de la mission, huit contrats triennaux signés par la direction du budget avec des administrations étaient en vigueur (dont six s'achevant en 2008). Ces contrats ont été conclus au cas par cas par la direction du budget, le plus souvent à la demande expresse des autorités politiques, sans que la direction du budget ait formalisé de « doctrine » en la matière, en particulier sur les engagements qu'elle devrait ou non signer ou sur les critères d'appréciation du caractère plus ou moins avantageux, de son point de vue, des contrats.

L'objectif des contrats est d'apporter une visibilité aux administrations signataires sur leurs moyens de fonctionnement compris au sens large (personnel, fonctionnement courant et immobilier pour l'essentiel), en contrepartie d'efforts de modernisation et de productivité¹² de leur part. Ces contrats constituent donc des outils de modernisation des structures administratives (« appareil productif », selon l'expression de la direction du budget), mais non des engagements de moyens relatifs aux politiques discrétionnaires de l'État ; leur économie générale repose sur une réduction des effectifs et une maîtrise de la masse salariale. Ils sont en outre assortis de clauses de gestion variables d'un contrat à l'autre.

Leur périmètre reflète davantage celui des structures administratives que celui de la nomenclature budgétaire :

- ils ne couvrent pas les principales subventions aux opérateurs et dépenses d'intervention ;
- ils ne s'apparentent ni à des contrats de programmes qui seraient signés entre la direction du budget et des responsables de programme, ni à des contrats internes aux programmes qui seraient signés entre un responsable de programme et ses responsables opérationnels ;

⁹Allant d'ailleurs au-delà de ce que prévoit la Constitution (article 34) pour les lois de programmes, qui « déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État ».

¹⁰ Et même plus de 25% si l'on rapporte les crédits couverts par les lois de programmation hors CAS aux CP du budget général hors contribution au CAS et hors charges de la dette.

¹¹ Une présentation détaillée des contrats est fournie en pièce-jointe.

¹² Les risques d'asymétrie d'information entre la direction du budget et les administrations sur la fixation des objectifs de productivité étant non nuls.

- s'ils contribuent à pacifier et améliorer les relations entre la direction du budget et les administrations signataires, ils ne permettent pas toujours d'alléger significativement la procédure budgétaire, en raison notamment de la non concordance de leur périmètre avec celui des missions/programmes du budget général. L'allègement est surtout vérifié pour les effectifs.

Ces contrats constituent cependant des outils de gestion utiles, qui permettent d'engager les administrations signataires dans une démarche véritablement pluriannuelle (des prévisions sont réalisés, des schémas d'emplois pluriannuels construits) et leur offrent une visibilité à trois ans sur l'évolution de leurs moyens.

Les contrats, qui ne couvrent environ que 12% des effectifs de l'État en LFI 2007 et 7% des crédits hors charge de la dette, ne permettent pas à eux seuls la maîtrise des dépenses de l'État. Une présentation de ces contrats est réalisée en pièce-jointe. Une généralisation des contrats ne pourrait toutefois être envisagée sans qu'un cadrage d'ensemble d'évolution des dépenses de l'État ne soit défini en amont, sans quoi le risque existe qu'une telle démarche « ascendante » ne débouche sur une progression de la dépense incompatible avec les objectifs d'assainissement des finances publiques affichés par ailleurs.

D. L'État a enfin des engagements pluriannuels vis-à-vis d'autres acteurs publics

On peut citer les contributions de la France au financement de l'Union européenne (prélèvement sur recettes correspondant à la ressource PNB et autres ressources) et les contributions à des organisations internationales, financées sur le budget du ministère des affaires étrangères (mission Action extérieure de l'État, pour l'essentiel).

Deux types d'acteurs inclus dans le périmètre des administrations publiques françaises et donc concernés par le programme de stabilité bénéficient par ailleurs de garanties pluriannuelles sur leurs moyens.

1. Les collectivités territoriales bénéficient depuis 1999 d'une garantie sur l'évolution de la majorité des concours de l'État, à travers un contrat dit de solidarité et de croissance

L'effort budgétaire de l'État en faveur des collectivités territoriales se compose des crédits inscrits en dépense au budget général (remboursements et dégrèvements d'impôts locaux – 14 Md€ en LFI 2007 –, crédits de la mission Relation avec les collectivités territoriales – 3,2 Md€ en LFI 2007 – et crédits d'autres missions), des prélèvements sur recettes du budget général (49 Md€ en LFI 2007) et, de manière résiduelle, de dépenses sur les comptes spéciaux du Trésor, soit au total près de 67 Md€ en PLF 2007. S'y ajoute la fiscalité transférée.

Le contrat de croissance et de solidarité consacré par la loi de finances initiale pour 1999 (article 57) pour la période 1999-2003, est depuis lors prorogé d'année en année, dans des conditions plus favorables aux collectivités locales que le précédent pacte de stabilité financière : ce contrat est donc en pratique pluriannuel, même s'il doit être confirmé chaque année. Il prévoit qu'une enveloppe de concours déterminé (qui rassemble des concours dont le montant peut être, compte tenu de leur règle d'indexation, prévu dès la loi de finances), évolue chaque année comme le taux d'évolution des prix à la consommation hors tabac majoré de 33% de la progression du PIB en volume (contre 20% en 1999, 25% en 2000 et 33% depuis 2001).

L'indexation des composantes du contrat est, dans la plupart des cas, supérieure à celle du contrat lui-même. La dotation globale de fonctionnement (soit près de 84% du contrat) est ainsi indexée selon un taux égal à l'inflation majorée de 50% de la croissance du PIB. La mise en place d'une variable d'ajustement (la dotation de compensation de la taxe professionnelle, DCTP), qui diminue chaque année de manière à rendre compatible la croissance des autres dotations avec celle de l'enveloppe globale, a permis de limiter la dérive du coût pour l'État.

La refonte des dotations organisée par la loi de finances pour 2004 a élargi le périmètre de l'enveloppe normée. Au final, cette enveloppe couvre désormais 68% des concours budgétaires de l'État aux collectivités territoriales (PLF 2007), et entraîne une croissance rapide des concours de l'État aux collectivités territoriales.

L'ensemble de ces concours, hors fiscalité transférée, évolue ainsi de 65,2 Mds€ en LFI 2006 à 66,8 Mds€ en PLF 2007, soit une progression de 2,5% (1 605 M€) à structure courante. Avant la substitution d'une partie de la dotation générale de décentralisation « formation professionnelle » en produit fiscal, au titre de l'achèvement de la réforme de la taxe d'apprentissage initiée en LFI 2005, et correction faite de la réserve parlementaire inscrite en LFI 2006 sur le budget du ministère de l'intérieur, les concours de l'État progressent de 2 041 M€ pour s'établir à 67,0 Mds€ (+3,1%).

Tableau 4

M€	2005 (Exécution)	2006 (Prévision d'exécution)	PLF 2007 (structure constante)
Dotations couvertes par le contrat de croissance et de solidarité	43 728	44 518	45 174
Dotations hors enveloppe	18 569	20 549	21 622
Total effort budgétaire	62 297	65 067	66 796
Fiscalité transférée	14 681	15 780	17 252
Total général	76 978	80 847	84 048

Source : PLF 2007 – Jaune « Effort financier de l'État en faveur des collectivités locales ».

2. L'État s'est engagé sur les moyens de certains opérateurs de manière pluriannuelle

La direction du budget a recensé en 2006 71 contrats conclus entre l'État et des établissements publics, voire des sociétés (qui ne sont pas tous des opérateurs de l'État), passés en vertu notamment d'obligations législatives et réglementaires (contrats quadriennaux du code de la recherche, loi du 30 septembre 1986 sur l'audiovisuel public par exemple).

Parmi ces contrats, 21 d'entre eux comportent un engagement sur les moyens (la direction du budget ayant signé 20 de ces 21 contrats), pour une durée en grande majorité (86% des contrats) inférieure à 5 ans. Les moyens financiers ainsi contractualisés s'élèvent à 4 Mds€ soit près de l'intégralité des moyens des établissements concernés.

À la date de la mission, la direction du budget était en phase d'élaboration d'une « doctrine » sur les contrats État-opérateurs qui l'amène à privilégier :

- la promotion d'une contractualisation sans moyens ;
- le cantonnement des contrats de moyens à des situations financières spécifiques : création d'un établissement public, cas des établissements publics dont l'activité est intrinsèquement pluriannuelle ou dont la situation financière est fragile.

* * *

Au total, les engagements pluriannuels couvrent environ 75 Md€¹³ de CP (hors contrats de moyens signés avec des opérateurs) sur le seul périmètre des crédits du budget général, soit 28% des CP de la LFI (hors mission Remboursements et dégrèvements).

¹³ Sur le périmètre des lois de programmation, des contrats sectoriels et des crédits de la mission Relations avec les collectivités territoriales concernés.

III. PROGRAMMER LES DEPENSES AU NIVEAU DE LA MISSION, EN INCLUANT UN PLAFOND DE MASSE SALARIALE

La mission a cherché à répondre à deux questions :

- à partir d'un plafond pluriannuel global des dépenses de l'État, quelles dépenses doivent faire l'objet d'une programmation et quelles dépenses l'objet d'une simple prévision ?
- sur le champ des dépenses programmées, quel doit être le périmètre de programmation retenu ?

La mission s'est attachée dans un premier temps à définir les critères pertinents pour le périmètre de déclinaison de la programmation pluriannuelle des dépenses, puis a examiné les avantages et les inconvénients de chacune des solutions envisagées, ce qui l'a conduit à retenir une programmation par mission, portant sur la quasi-totalité des dépenses.

La traduction de cette proposition à partir du plafond pluriannuel global des dépenses et le traitement des dépenses non pilotables à court terme est ensuite présentée, pour parvenir à une programmation des dépenses au niveau des missions en 2008.

A. Le périmètre de programmation retenu doit permettre de refléter des priorités politiques et constituer des ensembles pilotables, confiés à des responsables identifiés et cohérents avec la budgétisation annuelle

À l'issue de ses travaux et en fonction des réponses apportées par les ministères, la mission a dégagé quatre critères pour définir un périmètre crédible de programmation des dépenses :

1. Le périmètre de programmation doit permettre l'affichage de priorités politiques pour remplir le rôle tenu aujourd'hui par les lois de programmation sectorielles

La mission considère que la programmation des finances publiques et, en particulier, des dépenses de l'État, ne sera crédible que si elle bénéficie d'un engagement politique (cf. annexe IV sur la programmation pluriannuelle des finances publiques), lui permettant de s'imposer comme un cadre d'ensemble pour toute décision de finances publiques.

Or, sur le périmètre du budget de l'État, il existe aujourd'hui des programmations sectorielles donnant une visibilité pluriannuelle à certains secteurs. Pour « intéresser » les ministères aujourd'hui couverts par ces programmation sectorielles au changement de logique et au passage à une programmation portant sur l'ensemble du budget de l'État, il apparaît indispensable de donner à la programmation le même rôle d'affichage des priorités politiques du gouvernement ; à défaut, celles-ci continueraient à être prises sans pouvoir s'inscrire dans une programmation d'ensemble.

Ainsi, un critère important de programmation est que le périmètre retenu permette d'identifier facilement les grandes politiques publiques et les priorités budgétaires du gouvernement. C'est d'ailleurs ce que font les États étudiés par la mission qui pratiquent une programmation détaillée. Corrélativement, cela suppose de ne pas laisser en dehors du périmètre de programmation des dépenses importantes en volume, ou qui financent une politique publique.

2. Chaque plafond pluriannuel doit avoir un responsable identifié

La mission ne retient pas l'hypothèse d'une programmation pluriannuelle qui mettrait fin à la détermination annuelle des ressources et des charges de l'État et qui prévoirait toutes les dispositions des lois de finances successives de la période de programmation.

Dès lors, quel qu'en soit la maille de définition, il importe de pouvoir identifier un responsable de la bonne exécution de la programmation pour chaque secteur de dépense et du lien entre la programmation et la procédure budgétaire annuelle.

Ce responsable sera chargé de répartir les crédits en vue de l'élaboration du PLF en missions et programmes, conformément aux dispositions de la LOLF¹⁴. De préférence, devraient pouvoir être identifiés à la fois un responsable politique (ministre), participant aux arbitrages de la programmation initiale, et un responsable administratif, chargé ensuite d'organiser le respect du plafond sectoriel et la coordination avec les responsables opérationnels.

3. Le périmètre retenu doit permettre de constituer des ensembles de dépenses pilotables afin de respecter la programmation pluriannuelle

Le périmètre de programmation doit au minimum permettre de constituer des ensembles pouvant faire l'objet de prévisions. À priori, l'ensemble de la dépense de l'État répond à ce critère, quoique de manière plus ou moins fine selon les missions et programmes budgétaires concernés.

Afin de passer de simples prévisions à une véritable programmation, avec un plafond de dépenses à respecter en exécution, il importe de constituer des ensembles de dépenses pilotables par l'État, de manière à pouvoir faire jouer une certaine auto-assurance d'une année sur l'autre.

Le caractère « pilotable » d'un ensemble de dépenses est fonction :

- d'une part, de la surface financière couverte ; plus le périmètre couvre un ensemble réduit de dépenses, plus il peut être difficile de faire jouer l'auto-assurance ;
- surtout, de la nature des dépenses couvertes et de leur caractère plus ou moins rigide.

Ainsi, un ensemble de dépenses est d'autant plus pilotable qu'il comporte des dépenses discrétionnaires et qu'il recouvre des dépenses non gouvernées par les mêmes déterminants, de manière à ce que les dépenses non prévues puissent être financées par redéploiement sur la période de programmation. A contrario, un ensemble de dépenses contraintes (« dépenses de guichet ») gouvernées par les mêmes déterminants (par exemple, l'inflation ou l'évolution du taux de chômage) est difficilement pilotable à droits constants.

La direction du budget a procédé à une analyse des dépenses du budget général à partir de la nomenclature par nature (titres et catégories), pour mettre en évidence le degré de rigidité de la dépense.

L'analyse a été conduite sur le périmètre des missions et programme du budget général, pour procéder à une ventilation fine par catégorie, à partir du PLF 2007 (soit 267,85 Md€).

Tableau 5 : Décomposition du PLF 2007 en fonction du degré de rigidité des dépenses

Label	Label 1	Label 2	Label 3	Label 4	Label 5	Label 6
Désignation	Fonctionnement au sens large	Investissement structurant	Interventions discrétionnaires	Interventions à guichet ouvert	Interventions contractualisées	Autres
Périmètre (approximation)	Dépenses de titre 2 et majorité des dépenses de titre 3 + une partie du titre 5	Une partie du TV	Une partie du titre 3 – du titre 6	Une partie du titre 6	Une partie du titre 3	Pour l'essentiel, titre 4
Montant en M€	159 432	12 208	14 581	30 046	10 358	41 222
En % du total des CP	60%	5%	5%	11%	4%	15%
Variante	Fonctionnement hors pensions	Id.	Id.	Y compris pensions	Id.	Id.
Montant en M€	128 416	12 208	14 581	61 062	10 358	41 222
En % du total des CP	48%	5%	5%	23%	4%	15%

Source : Direction du budget.

¹⁴ Cf. en pièce-jointe la description de la procédure actuelle.

Cette analyse fait apparaître que le « fonctionnement au sens large » de l'État, soit les dépenses de personnel, de fonctionnement courant et d'immobilier, représente environ 60% des dépenses du budget général, si on intègre les contributions pour pensions (48% hors pensions). Les investissements structurants et les interventions discrétionnaires ne représentent que 10% du budget ; en revanche, les dépenses contraintes, à savoir les interventions à guichet ouvert (dépenses résultant de l'application d'un droit) et les interventions contractualisées, ainsi que l'essentiel des « autres dépenses » (charges de la dette), constituent près de 30% du budget (plus de 40% avec les pensions). **Cette analyse permet donc de mettre en évidence le fait qu'une programmation des dépenses est sans doute difficile sur un périmètre équivalent à environ 30% du budget.**

L'appréciation du caractère « pilotable » ou non d'un ensemble de dépenses peut également s'apprécier à partir de l'existant, et notamment du respect du plafond voté en loi de finances en exécution (dès lors que le gouvernement respecte depuis plusieurs années le plafond global de dépenses). Ce point a été étudié à partir de l'examen de la procédure budgétaire annuelle (cf. *infra*).

4. La programmation doit permettre une articulation simple avec la procédure budgétaire

Le problème majeur de la programmation pluriannuelle actuelle (telle que présentée au moment du PLF et dans le programme de stabilité) est qu'elle n'a pas de lien avec la procédure budgétaire : d'une part, ce n'est pas la même comptabilité qui s'applique (comptabilité nationale, proche de la comptabilité d'exercice et comptabilité de caisse pour la procédure budgétaire)¹⁵, d'autre part, la programmation pluriannuelle actuelle n'est pas fondée sur des arbitrages pluriannuels en dépenses et est très agrégée.

Or, pour que la programmation soit prise au sérieux, elle doit constituer une donnée d'entrée de la procédure budgétaire et permettre effectivement d'alléger la préparation du budget annuel. On peut d'ailleurs considérer que l'allègement de la procédure budgétaire est un objectif en soi, compte tenu de la lourdeur du dispositif, pour la direction du budget mais également pour les directions financières et les responsables de programme.

Dans cette perspective, la mission a analysé la procédure annuelle de budgétisation et d'exécution :

- d'une part, pour apprécier la procédure actuelle du point de vue de la visibilité des gestionnaires et préciser les besoins légitimant une programmation pluriannuelle ;
- d'autre part, pour définir des périmètres pertinents pour la programmation pluriannuelle, qui doivent être cohérents avec la procédure annuelle ;
- enfin, pour apprécier l'ampleur des variations de dépenses observées d'une LFI à l'autre et en exécution, afin d'évaluer la marge de manœuvre à ménager dans la programmation et les conditions de réussite de cette dernière.

Cette analyse est présentée en pièce-jointe. Il en ressort les éléments suivants :

a) La préparation du budget évolue peu à peu vers une budgétisation par mission et programme, connue tardivement, et le ministère reste le cadre pertinent pour la budgétisation de la masse salariale

Les arbitrages annuels sur les plafonds de dépense sont aujourd'hui réalisés au mois de juin n pour le budget $n+1$, sur des périmètres issus des missions, mais qui ne les recourent pas exactement : le détail de la répartition par programmes est parfois donné dès la lettre-plafond et le plafond de titre 2 n'est donné qu'à titre indicatif – en effet, la budgétisation des dépenses de personnel se fait au niveau ministériel.

¹⁵ La mission propose pour y remédier de définir une norme d'évolution des dépenses de l'État exprimée en comptabilité budgétaire, voir annexe IV sur la programmation des finances publiques.

Par ailleurs, le contenu des lettres-plafonds va au-delà des crédits des missions. Certaines dispositions générales permettent un cadrage transversal des crédits. **Ces dispositions, qui permettent une budgétisation correcte dans la phase de répartition des crédits, devraient inspirer des dispositions de même type dans le cadre de la programmation pluriannuelle** (par exemple, gestion des loyers budgétaires, fixation des taux de contribution pensions, FNAL, etc.).

Les précisions propres à certaines lettres-plafonds reflètent en revanche les incertitudes liées au périmètre de budgétisation et vont bien au-delà de la précision des plafonds par mission ; le niveau de détail atteint confine parfois à l'intervention directe dans la gestion. Enfin, les lettres-plafonds comportent également des dispositions qui excèdent le champ du budget de l'État et qui portent sur les opérateurs.

La responsabilisation des gestionnaires dans la budgétisation demeure limitée par le niveau de détail dans lequel entrent ces lettres, ainsi que par la fixation tardive de certains éléments de la budgétisation (taux de contribution du CAS pensions).

b) La très forte variabilité des périmètres de budgétisation d'une LFI à l'autre nuit à la lisibilité de l'action budgétaire du gouvernement

S'agissant du niveau global des dépenses, d'une part, la charte de budgétisation ne prend pas en compte les changements de financement de certaines dépenses, nuisant à la lisibilité de la politique budgétaire : transformation d'une dépense budgétaire en dépense fiscale, modification du financement de certains opérateurs en supprimant ou réduisant la subvention budgétaire, compensée le plus souvent par l'affectation d'une ou plusieurs taxes, affectation de taxes pour financer une nouvelle politique publique.

Le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale relève ainsi, dans le rapport sur le projet de loi de finances pour 2007, que :

- 1,236 Md€ de recettes fiscales et non fiscales sont transférées sans contrepartie à des organismes publics hors collectivités territoriales en PLF 2007, soit 0,5% des crédits nets du PLF ;
- au total depuis 2003, 6,8 Md€ de dépenses ont été transférées à des organismes publics et doivent être pris en compte pour établir l'évolution des dépenses globales de l'État (soit 2,5% des crédits de la LFI 2007) ; ces montants sont d'ailleurs sortis de la base d'évolution des dépenses et l'effet cumulatif devrait être mesuré.

D'autre part, les fortes variations de crédits au niveau de chaque mission, telles qu'elles ressortent de la comparaison des crédits de paiements alloués aux différentes missions du budget général (hors remboursements et dégrèvements) en lois de finances 2005, 2006 et 2007, s'explique en grande partie par de très nombreuses mesures de périmètres, liées en partie seulement à la consolidation de la nouvelle maquette budgétaire, qui rendent illisible la stratégie budgétaire par grand bloc de dépenses.

Seul l'examen attentif de tous les projets annuels de performances (sur 131 programmes, pour le budget général de la LFI 2007) permettrait de distinguer les évolutions structurelles des dépenses des évolutions plus conjoncturelles, ce que la mission n'a pas été en mesure de réaliser.

Il paraît souhaitable de stabiliser la maquette et le périmètre du budget général pour que l'évolution des crédits alloués aux différentes politiques du Gouvernement soit plus lisible et que l'exercice de programmation pluriannuelle en soit simplifié.

c) *L'analyse de l'exécution 2006 montre que, mis à part les cas identifiés de sous-budgétisations, la consommation des crédits reste conforme au plafond initial par mission, mais que les mouvements sont plus importants au niveau des programmes*

Les crédits mis en réserve au niveau des programmes ont servi en partie de gage à certains redéploiements. La réserve constituée en 2006 s'est in fine élevée à 3,7 Md€, soit 1,4% des crédits de paiement de la LFI¹⁶. Les crédits mis en réserve n'ont cependant pas permis de s'en tenir au respect des plafonds de crédits de chaque programme en exécution et des mouvements ont eu lieu :

- les transferts entre programmes modifient de façon parfois récurrente les plafonds de dépenses autorisés chaque année ;
- l'analyse de la pratique des décrets de virements illustre le poids du cadre ministériel dans la gestion infra-annuelle (les virements étant possibles entre programmes relevant d'un même ministère) ;
- l'étude des décrets d'avances et de la loi de finances rectificatives montre que ces mouvements servent en partie à compenser des sous-budgétisations. La Cour des comptes estime que 1 140 M€, soit 70 % du montant total des décrets d'avances pris en 2006, ont été consacrés à la couverture des sous-budgétisations. Ces décrets d'avance sont toujours gagés et viennent diminuer d'autant les crédits mis en réserve, voire le plafond d'autres programmes.

Cependant si l'autorisation de dépense a pu fortement évoluer en cours d'année, le niveau de dépense fixé initialement au niveau de la mission n'a été effectivement dépassé que dans certains cas particuliers.

En dehors des missions pour lesquelles la Cour des comptes a identifié des sous-budgétisations récurrentes et de la mission « *Engagements financiers de l'État* », seule la mission « *Travail et emploi* » a effectivement consommé en 2006 plus que les crédits initialement alloués après transferts¹⁷. Cette dépense supplémentaire faisait suite à la décision du Gouvernement de renforcer les dispositifs de contrats aidés. Le dépassement du plafond initial de cette mission relève d'une mesure discrétionnaire et non pas des conséquences d'un événement conjoncturel imprévu.

On peut ainsi en conclure :

- qu'un plafond fixé par mission peut être respecté en exécution sans mouvement sur une année, pour peu que les sous-budgétisations soient couvertes ;
- que les mouvements affectant les programmes sont en revanche plus substantiels ;
- qu'une partie de la gestion de l'exécution est ministérielle, du fait même des dispositions de la LOLF.

Ainsi, l'examen de la procédure budgétaire annuelle amène à retenir les critères suivants (qui ne sont pas parfaitement convergents) :

- **la programmation doit permettre une budgétisation en missions et programmes simple, tout en prenant en compte le caractère ministériel de la budgétisation de la masse salariale ;**
- **la programmation doit se faire sur des périmètres les plus stables possible ;**
- **la programmation doit permettre d'augmenter la visibilité des gestionnaires sur leurs moyens, au niveau du programme ;**
- **l'analyse de l'exécution montre que la programmation doit se faire sur un périmètre de dépenses relativement large.**

¹⁶ Après mobilisation immédiate de 0,4 M€ pour le plan banlieues et dégels pour 20 programmes (pour 1,4 Md€).

¹⁷ L'écart de la mission « *Pouvoirs publics* » est peu significatif.

B. Parmi les trois types de programmation possibles : par ministère, par politique publique ou en fonction de la nature de la dépense, aucun ne répond à tous les critères envisagés

À partir des critères mis en évidence, la mission a dégagé les avantages et les inconvénients des trois catégories de périmètre envisageables pour la programmation des dépenses : le ministère, la mission ou le programme, le raisonnement par nature de dépense.

1. La programmation des dépenses par ministère permettrait une responsabilisation politique et un pilotage efficace des emplois, mais fait courir le risque de revenir à la logique d'affectation de moyens à des structures

Une telle programmation se ferait sur le périmètre des quinze ministères aujourd'hui identifiés pour la construction (rattachement des emplois et des programmes) et l'exécution budgétaire ; la programmation porterait sur l'ensemble des programmes du ministère et elle serait ensuite déclinée annuellement en missions et programmes.

Les avantages d'une telle programmation sont réels : il s'agit notamment de la possibilité d'une responsabilisation politique forte sur la programmation et du recours à un cadre adapté à la définition de schémas d'emplois pluriannuels.

Elle présenterait cependant des inconvénients :

- elle n'aurait pas grand sens pour certains ministères, qui sont rattachées à un nombre important de missions dont les objets sont différents (l'exemple le plus significatif étant celui du ministère des finances, mais c'est sans doute le cas également du ministère de l'intérieur) : la programmation ne permettrait pas toujours d'identifier les politiques publiques correspondantes ;
- elle ferait courir le risque de revenir à la logique antérieure à la LOLF d'affectation de moyens à des structures et réduirait à néant les missions interministérielles (neuf en LFI 2007), et de fait, la notion de mission, qui ne serait plus que l'unité de vote du Parlement ;
- elle ne permettrait pas d'enchaîner de manière souple la programmation pluriannuelle et la procédure budgétaire annuelle.

Une telle programmation supposerait un nombre restreint de grands ministères, correspondant aux périmètres ministériels au sens budgétaire, dont le découpage reste stable dans le temps, et la définition de missions ministérielles.

2. Une programmation en fonction de la nature de la dépense est la mieux à même d'isoler les dépenses pilotables, mais n'aboutirait qu'à programmer une partie du budget, de manière administrative

Dans la lignée des travaux conduits par la direction du budget sur la nature des dépenses, présentée succinctement en pièce-jointe à la présente annexe, la programmation pourrait être établie sur un périmètre restreint du budget général, défini en fonction de la maîtrise directe ou non de la dépense par l'État.

La programmation reviendrait ainsi à généraliser la démarche engagée avec les contrats de performance signés par la direction du budget avec certaines administrations, en donnant une visibilité pluriannuelle sur les moyens de fonctionnement aux ministères. Il pourrait s'agir d'une variante de la programmation par ministère, ou encore, d'une programmation portant sur certains programmes. En effet, les crédits des programmes sont majoritairement concentrés sur un nombre limité de titres (d'après une analyse de la direction du budget, pour 90% des programmes, cette proportion étant appréciée en crédits, 75% des crédits sont concentrés sur un seul titre). Les programmes dits de soutien (Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur / de l'agriculture – soutien de la politique de défense, etc.) seraient des cibles privilégiées de cette programmation. En pratique, la programmation ne porterait donc que pas sur tous les programmes ni sur l'ensemble des missions.

Cette programmation aurait ainsi pour avantage très significatif de s'engager vers une programmation pluriannuelle des effectifs et de la masse salariale, aujourd'hui inexistante, malgré les besoins évidents de visibilité des gestionnaires, sans engager pour autant un exercice lourd et non garanti de succès de programmation de l'ensemble de la dépense de l'État. Les DAF ou les secrétaires généraux en seraient sans doute les responsables naturels.

Pour autant :

- L'articulation avec la nomenclature budgétaire ne serait pas évidente.

Les choix des ministères ont été variés et toutes les missions ne comportent pas un programme « de soutien » - c'est par exemple le cas de la mission Culture ; plus largement, les emplois sont loin d'être tous concentrés sur le programme soutien, en particulier dans les ministères qui sont les plus gros employeurs (ministères de la défense, de l'éducation nationale, ministère des finances). La programmation des emplois indépendamment de la nomenclature budgétaire ne permettrait ni la responsabilisation des gestionnaires (responsables de programme), ni l'allègement de la procédure budgétaire (la phase de répartition des crédits entre les programmes restant à réaliser). Le travail conduit par la DB, précité, montrait que les dépenses des programmes ne relevaient pas toujours d'un seul « label » (cf. nombreux programmes dont les crédits relèvent, d'une part, du « fonctionnement courant » et, d'autre part, des interventions, discrétionnaires et/ou contractualisées).

- L'approche par nature de dépense, pertinente pour des contrats visant une amélioration de la productivité, ne permet pas d'infléchir structurellement la dépense ni de programmer des priorités de politiques publiques.

Tant qu'il s'agit de tirer les conséquences de transferts de compétence ou de gains de productivité, la programmation de « l'appareil productif » peut se faire sans prendre en considération les objectifs de la dépense. En revanche, les évolutions structurelles des moyens de fonctionnement et notamment des effectifs n'ont pas vocation à être définies indépendamment des grandes priorités budgétaires. Les réponses des DAF soulignent d'ailleurs que l'évolution de la dépense qui peut être anticipée (à la baisse) nécessite de préciser quelles politiques publiques peuvent être financées avec quels moyens. Selon les directeurs financiers des ministères de la défense, des affaires étrangères, de la santé et de l'équipement, la définition de plafonds pluriannuels de dépenses doit procéder de la définition claire des priorités gouvernementales.

- Enfin, si cette programmation se faisait en « triant » les crédits d'un programme pour effectuer la programmation, elle pourrait mettre en cause le principe de fongibilité des crédits.

En d'autres termes, une programmation ciblée sur les moyens de fonctionnement au sens large reviendrait à ne programmer que les gains de productivité, et non les priorités de politique publique. La pression exercée par la programmation pluriannuelle vis-à-vis de projets de dépenses nouvelles apparaîtrait alors très faible.

- D'autres dépenses nécessitent par ailleurs une visibilité pluriannuelle importante, notamment les dépenses d'investissement structurant.

- Enfin, cette approche fait peser un enjeu fort sur la classification des dépenses, concernées ou non par la programmation pluriannuelle.

La mission a pu observer les tensions existantes au Royaume-Uni pour la classification des dépenses en AME plutôt qu'en DEL, de manière à réduire le périmètre de leur auto-assurance pluriannuelle.

3. La déclinaison par politiques publiques ne pourrait se faire qu'au niveau de la mission et non du programme

a) Le programme est une unité trop étroite pour constituer l'ossature de la programmation pluriannuelle

Le programme constitue désormais le cœur de la nomenclature budgétaire et les responsables de programme, désignés en 2005, commencent à définir leur rôle par rapport aux DAF et aux DRH. Le programme constituerait sans doute, en théorie, le niveau le plus adapté pour la programmation pluriannuelle, dès lors qu'il est le produit de la nomenclature par destination et permet d'identifier les politiques publiques, tout en restant ministériel, ce qui faciliterait la programmation des crédits de personnel.

Pour autant, le programme apparaît comme une unité trop étroite pour procéder à une programmation des dépenses de manière pluriannuelle :

- l'existence de 131 programmes sur le budget général rend complexe des arbitrages pluriannuels sur un nombre aussi élevé de périmètres de dépense ;
- de nombreux programmes n'ont pas la taille critique nécessaire ; le programme dont le plafond de CP est le plus faible en LFI 2007, hors dotation, est ainsi doté de 28 M€ (programme Égalité entre les hommes et les femmes) ;
- enfin, l'importance des mouvements de crédits en gestion au niveau des programmes ne permet pas d'envisager aujourd'hui une programmation à ce niveau.

Ceci n'empêcherait pas, si la programmation pluriannuelle recommandée n'était pas retenue, de réfléchir alors à des contrats au niveau des programmes.

b) Les missions font sens avec la procédure budgétaire, mais aujourd'hui existent peu en gestion et sont encore parfois d'un montant limité

À défaut de se faire au niveau du programme, la programmation pourrait se faire au niveau de la mission. Il existe 31 missions du budget général, dont 9 missions interministérielles. Cet ordre de grandeur apparaît comparable, quoiqu'un peu plus élevé, à ceux observés dans les pays étudiés.

La programmation par mission reviendrait à étendre sur une période pluriannuelle la procédure budgétaire annuelle, qui aboutit à la fixation du montant des crédits de la mission en lettres-plafonds, celle-ci étant répartie ensuite entre les programmes. Elle s'enchaînerait donc parfaitement avec la procédure budgétaire, au cours de laquelle ne seraient plus définis que les crédits par programme. Elle permettrait de réaliser une programmation sur des surfaces financières plus importantes.

Tableau 6

Périmètres ministériels (hors dotations) inférieurs au seuil de 1 Md€	Nb de missions inférieures au seuil de 1 Md€	Missions interministérielles
Écologie (916 M€) Jeunesse et sports (782 M€)	10 sur 29 (hors Provisions et Pouvoirs publics)	En 2007 : 9 sur un total de 31 pour le BG

Source : LFI 2007.

La programmation par mission pose cependant un certain nombre de problèmes :

- les missions n'existent pas aujourd'hui en gestion et il n'existe pas de « responsable de mission », équivalent du responsable de programme ; aux termes de la LOLF (article 7), les missions ne constituent qu'un « *ensemble de programmes* » ; le problème se pose tout particulièrement pour les missions interministérielles, dont les crédits devront être répartis entre les programmes dans la procédure annuelle ;
- certaines missions sont d'un montant limité (10 n'atteignent pas le milliard d'euros), rendant le cas échéant plus difficile l'auto-assurance sur la période de programmation
- la répartition des crédits en fonction du caractère plus ou moins contraint de la dépense, réalisée par la direction du budget, montre que, hors Engagements financiers de l'État, certaines missions sont relativement contraintes à court-moyen terme.

Ainsi pour quatre missions (Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation, Régimes sociaux et de retraite, Solidarité et intégration, Ville et logement), la part des interventions à guichet ouvert représente plus de 50% des crédits et pour trois autres missions, la part des interventions contractualisées approche (Aide publique au développement) ou dépasse (Médias, Relations avec les collectivités territoriales) 50% des crédits.

La programmation devrait donc prendre en compte une partie de dépenses non pilotables.

c) Une programmation par groupes de missions faciliterait les arbitrages sur des ensembles structurants, mais pose le problème de la définition des périmètres et de la responsabilité de la répartition des crédits entre les missions

La direction du budget avait proposé, dans la perspective de la préparation de la procédure budgétaire 2007, et avec l'objectif d'avancer le calendrier de répartition, d'évoluer vers un cadrage plus collégial de la procédure budgétaire, incluant des éléments pluriannuels (masse salariale) et fondée sur des regroupements de mission.

Le raisonnement en blocs de mission permettait d'atteindre une masse critique (17 Md€ pour le périmètre le plus restreint) et d'identifier des blocs permettant une meilleure appropriation de la contrainte budgétaire.

Tableau 7 : Regroupement des missions en cinq classes

Classes	Équivalent missions LOLF	En % des crédits PLF 2007
Politiques économiques et financières de l'État	6 missions	21,3%
Interventions sociales	6 missions + 1 programme	14,7%
Politiques scolaires, universitaires	3 missions	30,9%
Politiques d'équipement, d'aménagement et de développement des territoires	5 missions + 1 programme	6,3%
Interventions régaliennes	12 missions	26,8%

Source : Direction du budget.

Cette proposition n'a pas été retenue. Elle pose au moins deux problèmes :

- la définition des « classes » ou groupes de mission doit faire sens politiquement pour donner des clés d'arbitrage, ce qui n'est pas toujours évident ;
- il n'existe pas, pour chacune de ces classes, un « arbitre naturel » permettant de répartir les crédits ; aussi une telle présentation ne répond qu'à l'un des objectifs de la programmation pluriannuelle (la sécurisation de la trajectoire de dépenses à partir d'une appropriation de la contrainte) mais non à tous (affichage des priorités de la politique budgétaire et visibilité des gestionnaires).

C. La mission est le périmètre le plus cohérent avec la budgétisation annuelle mais impose de traiter certaines dépenses de façon spécifique

La confrontation des périmètres possibles de déclinaison avec les critères optimum de programmation fait apparaître qu'il n'existe pas de périmètre répondant à tous les critères.

La mission paraît cependant le périmètre le plus adapté au critère de continuité avec la procédure budgétaire et d'affichage de priorités politiques, jugés essentiels - c'est ainsi le périmètre qu'il est proposé de retenir.

Les développements suivants portent sur les aménagements à apporter au principe d'une programmation par mission au vu de la nomenclature actuelle - ils devront être ajustés au vu de la nomenclature retenue pour le PLF 2008.

1. Trois types de dépenses difficilement pilotables doivent être traitées de manière spécifique dans la programmation

Pour décliner le plafond de dépenses global par missions, il convient tout d'abord de déterminer les missions pour lesquelles une programmation pluriannuelle n'est pas souhaitable, dès lors qu'aucun ajustement n'est possible en budgétisation.

La mission a retenu une définition stricte de ces périmètres et n'a retenu que trois types de dépenses devant faire l'objet d'un traitement spécifique :

a) Les intérêts de la dette (mission Engagements financiers de l'État)

Elles peuvent faire l'objet de prévisions, mais leur programmation n'a pas de sens

Selon la mission, c'est le seul périmètre pour lequel la question de l'inclusion dans la norme de dépense globale peut être posée, dès lors que la dépense est pour partie fonction de l'évolution des taux d'intérêts, qui peuvent jouer comme une contrainte supplémentaire sur la dépense, ou au contraire (comme cela a été le cas par le passé) ménager la place pour des dépenses complémentaires.

Deux arguments militent pour le maintien de cette dépense dans le plafond global :

- plus le périmètre sur lequel porte le plafond de dépenses est global, plus le lien avec les objectifs de finances publiques est direct ;
- les charges de la dette ont été depuis l'origine dans la norme de dépenses, et il serait peu vertueux de les en retirer au moment où les taux d'intérêt devraient remonter.

b) Les dépenses de la mission Régimes sociaux et de retraite

Elles peuvent faire l'objet de prévisions relativement fiables, mais qui ne peuvent pas être pilotées à court terme et pour lesquelles les éventuelles mesures de redressement n'auront d'effet qu'à moyen terme ; la mission propose de les intégrer à la programmation, mais avec un plafond non contraignant et la possibilité d'abonder la dépense à partir d'une réserve de programmation.

En pratique, les dépenses d'une grande partie de la mission Anciens combattants, mémoire et lien avec la nation relèvent de la même logique. Deux solutions peuvent être envisagées :

- le poids prépondérant que représentent les pensions dans la mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation (73%) pourrait conduire à envisager une responsabilisation partielle du ministère de la défense sur les écarts à la prévision : il pourrait se voir allouer des crédits supplémentaires en cas d'erreurs de prévisions importantes, *via* le recours à une réserve centrale de précaution, mais devrait en revanche assurer dans le cadre de l'enveloppe qui lui aurait été allouée le financement des mesures nouvelles qu'il prendrait ;

- afin d'éviter qu'un recours à la réserve ne soit recherché pour financer les mesures nouvelles, une auto-assurance devrait plutôt être recherchée sur le périmètre défense : une auto-assurance de programmation pourrait être demandée au ministère de la défense en cas d'écart à la prévision, sur la masse des crédits de la mission Défense¹⁸.

c) La masse salariale, en particulier les mesures générales et les contributions de l'État employeur au CAS pensions

Les dépenses du CAS pensions sont hors budget général et donc non concernées par la programmation.

La masse salariale doit être déclinée par mission, mais en tenant compte de la qualité de la programmation pluriannuelle.

Ces questions sont traitées dans les annexes V et VI. Selon les modalités retenues pour la programmation de l'évolution de la masse salariale, la mission préconise :

- soit une programmation par mission des crédits de titre 2, incluant les mesures générales et les contributions au CAS pensions, avec la fixation des taux de contribution annuels, réalisée en début de période ; il s'agit du scénario privilégié par la mission ;
- soit une programmation qui ménage un ajustement pour le financement des mesures générales et pour les contributions au CAS, en fonction des conditions de la négociation salariale (la contribution à verser par chaque mission pourrait cependant être estimée, au prorata des effectifs de la mission).

En revanche, les autres subventions non contributives du budget général devraient être intégrées à la programmation.

d) Le traitement des autres missions

S'agissant des autres missions pour lesquelles la part des dépenses contraintes est supérieure à 50% des crédits, la mission préconise un traitement équivalent à celui des autres missions du budget général.

Il apparaît en effet important, en programmation, de définir le plafond des dépenses par grandes politiques publiques et d'inciter à prendre des mesures de redressement lorsque l'exécution budgétaire annuelle d'une part, les projections d'évolution des dépenses d'autre part, font apparaître des dépassements structurels. Les exemples étrangers montrent qu'un tel raisonnement est envisageable, même sur les dépenses de guichet. C'est d'autant plus possible que le schéma proposé par la mission ne repose pas, au moins pour la première période de programmation, sur des plafonds de dépenses par mission absolument fermes (cf. *infra*).

Ceci suppose :

- de remédier aux sous-budgétisations existantes sur certaines des missions concernées (Solidarité et intégration par exemple) ;
- de prévoir, dans le cadre du plafond global ferme, des ajustements éventuels à partir d'une réserve de programmation, destinée à couvrir les aléas des dépenses difficilement programmables, selon des règles définies à l'avance.

2. Le traitement des missions interministérielles

Pour préserver la logique des missions interministérielles, deux mesures apparaissent indispensables pour l'exercice de programmation :

- traiter le cas des missions pour lesquelles la masse salariale est répartie entre plusieurs ministères (cf. annexe V) ;

¹⁸ Cf. annexe VI pour le détail de l'analyse de cette dépense.

- désigner un responsable politique pour chaque mission interministérielle.

Une telle désignation ne se fera pas simplement ; il s'agit cependant d'une conséquence naturelle de la structuration en missions et programmes, liées à l'ajustement nécessaire des administrations aux politiques publiques. À partir des neuf missions interministérielles actuelles, on peut ainsi imaginer que le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche est le responsable naturel de la mission recherche et enseignement supérieur, ou que le ministre de l'intérieur soit responsable de la mission Sécurité, par exemple.

Suggestion DB : poser plus clairement les problèmes posés par un « chef de mission ».

La mission ne préconise pas, en revanche, que les plafonds par mission fassent apparaître, comme les lettres-plafonds aujourd'hui, le détail par programme, sauf à figer trop strictement la budgétisation.

3. Le traitement de la mission Relations avec les collectivités territoriales, du programme Remboursement et dégrèvement d'impôts locaux et des prélèvements sur recettes

a) Les dépenses nouvellement intégrées au plafond des dépenses

La mission propose (cf. annexe IV, § IV.C.4) d'intégrer au plafond des dépenses de l'État les prélèvements sur recettes établis au bénéfice de l'Union européenne d'une part, des collectivités territoriales d'autre part, ainsi que les remboursements et dégrèvements aux collectivités locales.

Les remboursements et dégrèvements d'impôt d'État relèvent en effet plus directement du mode de calcul de l'impôt. La mission considère cependant nécessaire de traiter la subvention apportée par le budget général au compte d'avances à l'audiovisuel public comme une dépense budgétaire, en crédits limitatifs (par exemple rattachés à la mission Médias), plutôt que de l'intégrer aux remboursements et dégrèvements d'impôts d'État ; en effet, la ressource apportée par le budget général ne correspond pas à la compensation d'un dégrèvement d'impôt, mais à un complément de ressource déterminé par référence au montant total de financement prévu en loi de finances ; cette ressource est de plus particulièrement dynamique et doit donc être mise sous plafond de dépenses¹⁹.

Le montant du prélèvement sur recettes au bénéfice de l'Union européenne ne pourrait faire l'objet que d'estimations.

b) Les dépenses en faveur des collectivités territoriales

À l'issue de la négociation que l'État doit conduire avec les collectivités territoriales pour définir leur participation à l'effort de redressement des finances publiques (cf. rapport), il sera possible de programmer le montant du prélèvement sur recettes et des crédits du budget général (mission Remboursements et dégrèvements), constituée pour l'essentiel de crédits sous contrat de solidarité et de croissance.

Le plafond du programme Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ne pourra être fixé de manière aussi ferme, compte tenu de son caractère évaluatif, mais sera intégré à la programmation.

¹⁹ Voir la note IGF n° 2005-M-069-02 sur le financement public du groupe France Télévisions, qui prévoyait une dynamique de +6% par an sur la base d'une augmentation du financement public à l'audiovisuel de 2,5% par an, sans doute largement dépassé à l'avenir compte tenu des contrats d'objectifs et de moyens signés ou en préparation. La subvention dépasse aujourd'hui 500 M€.

D. La méthode

1. Définir des plafonds sur trois ans, la programmation étant révisée tous les deux ans, sur des périmètres stabilisés

La mission propose que la programmation se fasse sur trois ans, révisable au bout de deux ans.

En effet, il paraît nécessaire :

- d'éviter une programmation glissante, qui risquerait d'être remise en cause chaque année ;
- d'éviter le risque symétrique, c'est-à-dire de figer la dépense et de fixer des plafonds fermes sur trois ans.

S'agissant par ailleurs d'un premier exercice de programmation et de la situation des finances publiques, il est proposé de se donner pour ferme le plafond global des dépenses de l'État et de permettre un ajustement des plafonds par mission, en fonction de critères définis à l'avance.

Aussi, la mission propose que la programmation sur trois ans soit révisable au bout de deux ans (bilan des deux années programmées et ajustement de la dernière année), date à laquelle serait définie une nouvelle programmation de trois ans.

2. A partir du plafond global, définir les missions prioritaires et procéder à une « PMT partagée » entre la direction du budget et les ministères, chacun arrivant avec des propositions permettant de respecter le plafond d'ensemble

À partir de la norme globale d'évolution des dépenses, devra être validé au niveau politique :

- le cadrage de la masse salariale et des emplois (cf. annexe V) ;
- la liste des missions prioritaires ;
- l'effort à fournir par les missions les plus lourdes dans le budget général (par exemple les missions à plus de 10 Md€, soit en LFI 2007 les missions enseignement scolaire, défense, sécurité, Travail et emploi, Solidarité et intégration, Recherche et enseignement supérieur etc.)

En effet, la programmation par mission impose des choix politiques ; les évolutions d'effectifs doivent par exemple être sous-tendues par des orientations stratégiques.

À partir de ce cadrage initial, qui devrait être arbitré par le gouvernement de manière collégiale, l'élaboration de la programmation devrait pouvoir se faire sous la forme d'une « PMT partagée », par référence à l'exercice actuel de programmation à moyen terme de la direction du budget, qui voit la sous-direction de synthèse fixer des cibles de dépense à horizon trois ans aux bureaux sectoriels.

Le ministre des finances serait chargé, à partir du cadrage initial, de définir un premier jeu de cibles par mission. Ensuite, la programmation serait définie par échanges entre la direction du budget et les ministères, chacun venant avec des propositions de mesures permettant de respecter ces objectifs.

Cet exercice devrait également conduire à identifier les cycles de dépense, par exemple, les « bosses de CP » liés aux opérations d'investissement.

La programmation d'ensemble serait *in fine* validée de manière collégiale par le gouvernement.

3. Intéresser les gestionnaires aux économies, se donner des règles pour l'adaptation de la programmation et figer le périmètre des missions et programmes sur trois ans

La programmation se ferait hors dépenses du CAS immobilier, pour préserver l'intéressement des ministères. Après analyse des dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux, la mission propose que la programmation ne porte que sur le budget général et éventuellement les budgets annexes.

Les règles d'adaptation des plafonds par mission devraient être fixées à l'avance – il s'agit notamment de prévoir les éventuelles mesures résiduelles d'ajustement (extension des loyers budgétaires) ou d'ajuster certaines contributions, en particulier si les mesures générales et le taux de contribution au CAS pension n'était pas fixé *ab initio*.

La crédibilisation de la programmation passe par une stabilisation du périmètre de répartition des charges entre missions. L'intéressement aux économies réalisées devrait être clairement affirmé, ce qui signifie que les économies constatées en exécution, même si elles reposent en partie sur des effets d'aubaine, devraient être maintenues, pour illustrer le changement d'état d'esprit et crédibiliser la programmation.

Des responsables « administratifs » de mission (secrétaire général non responsable de programme par exemple) devraient être désignés et être incités à décliner la visibilité dont ils disposent sur les missions au niveau des programmes (cf. rapport).

4. Se ménager une réserve de budgétisation à partir de la projection des dépenses non pilotables, croissante sur la période de programmation

La crédibilisation des plafonds par mission sur n+2 et n+3 nécessite d'isoler une réserve de budgétisation pour faire face aux erreurs de prévisions sur les dépenses non pilotables.

Au vu des exemples étrangers et du périmètre des dépenses pour lesquelles seule une prévision peut être réalisée, sans définition d'un plafond, une première estimation de la réserve à ménager conduit à l'estimer à environ 2% pour n+2 et 2,5% des crédits de la LFI pour n+3, hors provisions pour mesures générales non programmées, soit de l'ordre de 5 à 6 Md€. Ce montant devra être affiné au vu des conditions de la programmation.

La mission propose que cette réserve de budgétisation ne soit pas affichée en dotations, mais plutôt répartie entre les missions Provisions, Engagements financiers, voire Régimes sociaux et de retraite. Des règles devraient être posées pour l'utilisation de cette réserve, par exemple sur le modèle des règles néerlandaises et suédoises, pour réserver l'usage de la réserve à la couverture d'erreurs de prévision et, le cas échéant, à des dépenses ponctuelles et non structurelles ; sur le modèle anglais, il pourrait également être envisagé de distinguer une réserve pour ajustement de prévisions, réservée aux missions isolées comme nécessitant un traitement particulier (dépenses de pensions, charges de la dette, etc.) et une réserve d'urgence pour les missions sous plafond, plus strictement encadrée.

5. Communiquer les plafonds pluriannuels par mission au moment du DOB 2008 puis du DOB 2010

La stratégie des finances publiques proposée par la mission (voir annexe IV) portera sur la période 2008-2011. La programmation détaillée, par mission, nécessite un temps de préparation, estimé par les DAF à six mois environ.

Aussi, la mission propose que la programmation par mission soit établie entre l'automne 2007 et le printemps 2008, de manière à pouvoir déterminer les plafonds par mission sur trois ans (2009, 2010 et 2011) dans les lettres-plafonds du printemps 2008 et à les communiquer au moment du DOB. La révision des plafonds aurait lieu en 2010 et conduirait à définir alors des plafonds pour 2011 (simple ajustement), 2012 et 2013. La révision suivante aurait lieu en 2012 par le nouveau gouvernement, pour 2013, 2014, 2015.

6. Réserver la procédure annuelle aux ajustements des plafonds par mission et à la déclinaison des plafonds par programme

La procédure budgétaire annuelle commencerait chaque année à partir du plafond par mission fixé dans la programmation :

- la lettre de cadrage du Premier ministre donnerait en début de procédure les éventuels éléments d'ajustement à prendre en compte
- la procédure serait axée sur l'ajustement des prévisions de dépenses pour les missions non pilotables ;
- la répartition par programmes devrait pouvoir être réalisée plus tôt qu'aujourd'hui, sans doute à la fin du 1^{er} semestre.

7. Développer le réflexe pluriannuel

Des prévisions de dépense à horizon trois ans devraient être réalisées par la direction du budget d'une part, par les ministères d'autre part, de manière régulière et selon des principes harmonisés : prise en compte de l'évolution des dépenses à droits constants, application des engagements contractuels, etc. Cette proposition est développée dans l'annexe VII relative à la budgétisation des autorisations d'engagement en fonction des échéanciers de crédits de paiement.

PIECE-JOINTE DE L'ANNEXE VIII

SOMMAIRE

I. LA PROCEDURE BUDGETAIRE ANNUELLE CROISE LES PERIMETRES MINISTERIELS ET LA NOMENCLATURE EN MISSIONS ET PROGRAMMES, CELLE-CI ETANT PAR AILLEURS PEU STABLE.....	1
A. LA PREPARATION DU BUDGET EVOLUE PEU A PEU VERS UNE BUDGETISATION PAR MISSION ET PROGRAMME, CONNUE TARDIVEMENT, ET LE MINISTERE RESTE LE CADRE PERTINENT POUR LA BUDGETISATION DE LA MASSE SALARIALE.....	1
1. <i>Le cadrage initial de la procédure est inégalement précis selon les années et ne fait pas apparaître clairement le partage de l'effort entre les secteurs.....</i>	<i>1</i>
2. <i>Les arbitrages annuels sur les plafonds de dépense sont aujourd'hui réalisés sur des périmètres issus des missions, mais qui ne les recoupent pas exactement et qui sont connus tardivement.....</i>	<i>3</i>
3. <i>Le contenu des lettres-plafonds va au-delà des crédits des missions.....</i>	<i>9</i>
B. LA TRES FORTE VARIABILITE DES PERIMETRES DE BUDGETISATION D'UNE LFI A L'AUTRE NUIT A LA LISIBILITE DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT.....	12
1. <i>La charte de budgétisation permet de caractériser l'évolution des dépenses du budget général d'une année sur l'autre mais ne rend pas compte de la totalité des changements de périmètre.....</i>	<i>12</i>
2. <i>Les mesures de périmètres détaillées au PLF ne permettent pas d'expliquer les fortes variations de crédits au niveau de chaque mission.....</i>	<i>14</i>
3. <i>Les transferts entre programmes modifient de façon parfois récurrente les plafonds de dépenses autorisés chaque année.....</i>	<i>16</i>
C. L'ANALYSE DE L'EXECUTION 2006 MONTRE QUE, MIS A PART LES CAS IDENTIFIES DE SOUS-BUDGETISATIONS, LA CONSOMMATION DES CREDITS RESTE CONFORME AU PLAFOND INITIAL PAR MISSION.....	17
1. <i>Les crédits mis en réserve ont servi en partie de gage à certains redéploiements.....</i>	<i>17</i>
2. <i>Les décrets de virements traduisent le poids du cadre ministériel dans la gestion infra-annuelle.....</i>	<i>18</i>
3. <i>Les décrets d'avances et les lois de finances rectificatives ajustent en cours d'année les autorisations de dépenses, pour compenser en partie la sous-budgétisation de certaines d'entre elles.....</i>	<i>19</i>
4. <i>L'évolution des autorisations de dépenses en cours d'année complique l'analyse de l'exécution budgétaire.....</i>	<i>20</i>
II. LES CONTRATS TRIENNAUX CONCLUS PAR LA DIRECTION DU BUDGET	22
A. CALENDRIER ET CARACTERISTIQUES DES CONTRATS.....	23
B. PERIMETRE DES CONTRATS ET DES DOTATIONS CONTRACTUELLES.....	24
1. <i>Le périmètre des contrats est calqué sur les structures administratives plus que sur la nomenclature budgétaire.....</i>	<i>24</i>
2. <i>Si dans l'ensemble, le périmètre des dotations contractuelles, centré sur les moyens de fonctionnement, est similaire d'un contrat à l'autre, les clauses de gestion sont plus ou moins favorables selon les cas.....</i>	<i>25</i>
C. ÉCONOMIE GENERALE DES CONTRATS.....	30
1. <i>L'évolution des effectifs et des crédits de personnel est orientée à la baisse.....</i>	<i>30</i>
2. <i>Les contrats visent une stabilisation voire une diminution en valeur des crédits hors personnel.....</i>	<i>31</i>

III.	LES LOIS D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION	32
A.	LE CALENDRIER DES LOIS DE PROGRAMMATION	32
B.	LE PERIMETRE DES LOIS DE PROGRAMMATION	33
1.	<i>Les lois de programmation sont fondées selon les cas sur les périmètres ministériel ou budgétaire.....</i>	33
2.	<i>A l'exception de la LPM, les lois de programmation prévoient l'évolution de l'ensemble des moyens des ministères/missions concernées.....</i>	34
C.	LES PERSPECTIVES DONNEES PAR LES LOIS DE PROGRAMMATION.....	35
1.	<i>Les lois de programmation prévoient de nombreuses créations d'emplois.....</i>	35
2.	<i>Les lois de programmation planifient d'importantes augmentations de moyens au profit des secteurs couverts</i>	35
IV.	ESTIMATION DE LA PART DES CREDITS DE PAIEMENT DE LA LFI 2007 COUVERTE PAR UN CONTRAT OU UNE LOI DE PROGRAMMATION	38
A.	LES CONTRATS.....	38
1.	<i>Les effectifs.....</i>	38
2.	<i>Les crédits.....</i>	38
B.	LES LOIS DE PROGRAMMATION	40
1.	<i>Les effectifs.....</i>	40
2.	<i>Les crédits.....</i>	41

PIECE-JOINTE : LA PROCEDURE BUDGETAIRE
ANNUELLE ET LES ENGAGEMENTS PLURIANNUELS

I. LA PROCEDURE BUDGETAIRE ANNUELLE CROISE LES PERIMETRES MINISTERIELS ET LA NOMENCLATURE EN MISSIONS ET PROGRAMMES, CELLE-CI ETANT PAR AILLEURS PEU STABLE

La mission s'est intéressée à la procédure annuelle de budgétisation et d'exécution :

- d'une part, pour apprécier la procédure actuelle du point de vue de la visibilité des gestionnaires et préciser les besoins légitimant une programmation pluriannuelle ;
- d'autre part, pour définir des périmètres pertinents pour la programmation pluriannuelle, qui doivent être cohérents avec la procédure annuelle ;
- enfin, pour apprécier l'ampleur des variations de dépenses observées d'une LFI à l'autre et en exécution, afin d'évaluer la marge de manœuvre à ménager dans la programmation et les conditions de réussite de cette dernière.

A. La préparation du budget évolue peu à peu vers une budgétisation par mission et programme, connue tardivement, et le ministère reste le cadre pertinent pour la budgétisation de la masse salariale

Sous l'empire de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, la procédure de préparation du budget se traduisait par des négociations bilatérales entre la direction du budget et les ministères sur les mesures nouvelles, seuls les points de désaccords remontant à l'arbitrage du ministre, voire du Premier ministre.

La pratique a évolué avec la mise en œuvre de la LOLF, de manière à permettre un arbitrage du Premier ministre sur l'ensemble des dépenses (cf. circulaire relative à la préparation du PLF 2006 dans le nouveau cadre budgétaire du 21 janvier 2005, toujours applicable, qui prévoit des lettres plafonds « *en crédits, à partir de la nomenclature en missions, et en effectifs* », à partir d'un cadrage initial des dépenses par le Premier ministre. À l'issue de la lettre-plafond, les crédits des missions sont répartis entre les programmes lors de la phase dite de répartition.

1. Le cadrage initial de la procédure est inégalement précis selon les années et ne fait pas apparaître clairement le partage de l'effort entre les secteurs

Aux termes de la circulaire du 21 janvier 2005 précitée, la lettre de cadrage fixe des orientations et des normes de maîtrise des dépenses publiques. Le cadrage budgétaire initial est apparu très variable selon les années :

- la lettre de cadrage du 7 février 2005 relative au PLF 2006, qui faisait suite au séminaire gouvernemental du 27 janvier 2005, était relativement précise sur les aspects transversaux de la construction du PLF et sur les méthodes à appliquer, sans préciser toutefois les efforts attendus de chaque ministère.

Elle prévoyait en effet un taux d'évolution des dépenses égal à l'inflation soit 1,5% (« norme zéro volume »), des objectifs de productivité de 2% et des gains supérieurs à 5% sur le fonctionnement courant hors personnel, un niveau de recrutement global entre 55 000 et 60 000 agents, le passage en revue des dispositifs d'intervention et des dépenses fiscales, en indiquant qu'une éventuelle progression de ces dernières devrait être gagée par des économies sur les crédits budgétaires, des précisions sur le chiffrage des demandes (les propositions des ministres devaient mettre en évidence le coût global afférent à chaque politique – les propositions de nature budgétaire ou fiscale devaient être soumises au ministère du budget).

Ce cadrage souffrait de précisions méthodologiques sur l'estimation des gains de productivité ; le cadrage sur les effectifs n'était pas réparti par ministère ; le cadrage ne portait pas sur l'ensemble des déterminants de la masse salariale. Il n'a pas été respecté.

- la lettre de cadrage du 19 janvier 2006 relative au PLF 2007, qui faisait suite à la réunion de la première conférence nationale des finances publiques du 11 janvier 2006, faisait référence à l'objectif de maîtrise de l'endettement (sans impact direct sur les demandes de crédits au niveau des missions et programmes) et demandait seulement « *une démultiplication de[s] efforts en matière de modernisation et de productivité* », sans précision. Le séminaire gouvernemental de préparation prévu par la circulaire de janvier 2005 n'a pas eu lieu en 2006.

Il était demandé à tous les ministres d'effectuer « *des propositions chiffrées de redéploiement des effectifs et de non remplacement des départs à la retraite* » et de « *limiter très strictement, dès 2006, leurs recrutements externes, tout en privilégiant chaque fois que possible les mobilités internes à l'administration* ».

- la lettre de cadrage du 1^{er} mars 2007, relative à la préparation du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, est nécessairement succincte compte tenu du calendrier électoral ; elle prévoit cependant, pour le PLF, une hypothèse de travail de réduction des dépenses de l'État de 1,25% en volume (i.e. une croissance des dépenses fixée au niveau de l'inflation -1,25 point), ce qui suppose une réduction en euros courants hors charges de la dette et pensions des fonctionnaires.

Dans une note pour les ministres du 25 novembre 2005, le directeur du budget a proposé une évolution de la procédure budgétaire, visant à « *renforcer la collégialité de la procédure budgétaire et (...) favoriser l'émergence de réformes structurelles dans les programmes de la loi de finances* ».

Il était proposé, au moment de la lettre de cadrage, de définir d'une part un cadrage par grands postes de dépenses, d'autre part un cadrage transversal de la masse salariale, de préférence pluriannuel :

- « *la progression de quatre ou cinq grands postes de dépenses par destination (...) de manière cohérente avec les priorités du gouvernement* ;

Plusieurs possibilités avaient été étudiées par la direction du budget. Une nomenclature en cinq classes amenait ainsi à conclure des arbitrages sur :

- les politiques économiques et financières de l'État;
- les interventions sociales ;
- les politiques scolaires, universitaires et de recherche ;
- les politiques d'équipement, d'aménagement et de développement des territoires ;
- les interventions régaliennes ;

chacun de ces postes étant constitué par un groupe de missions.

- « *un cadrage global de l'évolution du titre 2 des dépenses de l'État, dont la déclinaison par grands secteurs pourrait être discutée en fonction des priorités du gouvernement* ». Était recommandé « *un cadrage pluriannuel, qui permettrait d'assurer aux ministères une meilleure visibilité, notamment dans le cadre de l'adaptation du format de leurs administrations à leurs missions et de les responsabiliser sur les conséquences pluriannuelles de leurs choix de gestion en matière de personnel* ».

Il était également proposé de rendre la procédure plus collégiale en déterminant les lettres-plafonds par mission et les plafonds d'effectifs au cours d'un séminaire gouvernemental fin avril-début mai, ou, alternativement, d'organiser des réunions bilatérales entre le Premier ministre et chacun des ministres.

Cette proposition n'a pas été retenue.

En pratique, la norme de dépense a été fixée à une croissance limitée à l'inflation (« zéro volume ») chaque année depuis 2003 et inférieure d'un point à l'inflation en 2007, mais sans que cette norme fasse l'objet d'un engagement pluriannuel. Le cadrage réalisé en amont de la procédure budgétaire annuelle n'empêche pas que les demandes des ministères soient chaque année très supérieures à la norme de dépense fixée par le Premier ministre¹ ; en effet, les lettres de cadrage ne précisent pas les règles du « partage de l'effort » entre les ministères.

2. Les arbitrages annuels sur les plafonds de dépense sont aujourd'hui réalisés sur des périmètres issus des missions, mais qui ne les recourent pas exactement et qui sont connus tardivement

L'adaptation des règles d'élaboration du budget à la nouvelle nomenclature s'est faite de manière pragmatique : si le principe est un raisonnement en missions et programmes, la pratique prend en compte le cas particulier de la gestion de la masse salariale (liée à des plafonds d'emplois définis par ministère) et des missions interministérielles.

a) La budgétisation prend en compte depuis 2005 la nomenclature en missions et la définition ministérielle des emplois, mais en traitant séparément les plafonds de chaque ministère pour les missions interministérielles

Une note de la direction du budget de février 2005, destinée à préciser le périmètre des lettres-plafonds, précisait que la nomenclature destinée à servir de support aux arbitrages devait distinguer le titre 2, arrêté à partir de périmètres ministériels cohérents avec le plafond d'ETP figurant dans le PLF, et le hors titre 2, plafonné à partir des missions.

La procédure a donc conduit à définir des plafonds de titre 2 par ministère.

Ainsi, les circulaires de la direction du budget relatives aux conférences sectorielles indiquent explicitement, pour la préparation du PLF 2008, que « *l'objectif des réunions techniques est de permettre l'examen d'un montant global de titre 2 sur un périmètre cohérent avec celui du plafond d'ETPT, c'est-à-dire celui du ministère, compte tenu, d'une part d'un montant de dépenses au titre des décisions passées qu'il convient d'identifier, d'autre part du schéma prospectif 2008 (en emplois, en mesures catégorielles...) souhaité par le ministère comparé à celui proposé par le ministère chargé du budget* ». La présentation des crédits de titre 2 par mission et programme intervient dans un second temps.

Pour les crédits hors titre 2, des aménagements ont été proposés par rapport au schéma simple de définition d'un plafond par mission. « *Pour l'arbitrage des crédits hors masse salariale, il convient d'avoir des plafonds qui facilitent la décision politique et qui permettent aux ministres de répartir le plafond par secteur élargi dans la seconde partie de la procédure. Ceci pose la question du traitement des missions à faible enjeu budgétaire (Conseil économique et social [intégré depuis à la mission Conseil et contrôle de l'État], Sécurité civile, Sécurité sanitaire) et des missions interministérielles* ».

Il était ainsi proposé de retenir 27 plafonds pour le budget général (pour 34 missions) et 13 plafonds hors budget général, dont 22 servant de support aux lettres-plafonds, pour 15 lettres-plafonds (une par ministre, certains ministres se voyant notifier plusieurs plafonds – jusqu'à quatre pour le MINEFI).

¹ Voir le rapport de MM. Alain Lambert et Didier Migaud de septembre 2005 sur la mise en œuvre de la LOLF « *Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace* » pp. 12-14.

- Pièce jointe de l'annexe VIII, page 4 -

In fine, il n'a cependant pas été proposé de retenir des plafonds par groupe de missions pour les plus petites d'entre elles.

b) La procédure de préparation du PLF 2007 a montré les progrès de la budgétisation en mission et programme, mais la présentation est faite par ministère et les missions interministérielles font toujours l'objet de plafonds par ministère

La LOLF précise (articles 7 et 34) que les programmes sont rattachés à un ministère et que les plafonds d'emplois sont fixés par ministère, ce qui imposait de définir des périmètres ministériels, a priori applicables même en cas d'évolution des configurations gouvernementales². Les départements ministériels retenus sont également utilisés dans le paramétrage de CHORUS. Ces périmètres ont été élaborés en 2005, en vue du PLF 2006, et n'ont pas évolué depuis. Ils sont fixés par une circulaire du 14 juin 2005³.

D'après les réponses apportées au questionnaire de la mission et à l'exception du ministère de la défense, la budgétisation se fait désormais par mission et programme, même si un cadrage ministériel intervient fréquemment en amont, notamment pour les demandes de crédits relatives aux emplois.

La présentation des crédits est faite par ministère, selon l'exemple ci-dessous :

Tableau 1 : Annexe aux lettres-plafonds du PLF 2007 (à structure constante) : exemple de la lettre-plafond adressée au ministre de la défense – CP – en M€ - présentation simplifiée

	LFI 2006	Plafond 2007	Évolution en %
Crédits de personnel	23 882	24 448	2,4%
Titre 2 hors contributions au CAS	15 211	15 525	2,1%
Pensions			
Cotisations au CAS	8 671	8 923	2,9%
Pensions			
Autres crédits (hors Recherche)	22 652	22 995	1,5%
Mission Défense	17 602	18 035	2,5%
Mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3 628	3 509	-3,3%
Programme Gendarmerie nationale de la mission interministérielle Sécurité	1 422	1 451	2,1%
Total ministère	46 534	47 443	2,0%
Répartition indicative par mission			
Mission Défense	35 582	36 168	2,2%
Mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3 879	3 757	-3,1%
Mission interministérielle Sécurité	7 273	7 518	3,4%

Source : Lettre-plafond envoyée au ministre de la défense le 12 juin 2006.

21 lettres-plafonds ont été envoyées le 12 juin 2006, portant sur 30 des 34 missions du budget général (cf. détail dans le tableau ci-dessous).

² Les périmètres ont été définis par référence aux ministres de plein exercice et reprennent pour l'essentiel les sections ministérielles retenues pour la présentation du budget sous l'empire de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959.

³ Cf. notamment l'annexe V de cette circulaire : nomenclatures du PLF 2006 et d'exécution – liste des 15 périmètres ministériels.

- Pièce jointe de l'annexe VIII, page 5 -

- 4 missions ne font pas l'objet de notification (Engagements financiers, Remboursements et dégrèvements, Dotations aux pouvoirs publics et Provisions).
- 6 lettres-plafonds sont envoyées à des ministres qui couvrent un champ ministériel déjà couvert par un autre ministre (PME, Fonction publique – qui relève du périmètre Services du Premier ministre, couvert par le secrétaire général du gouvernement –, Budget et réforme de l'État) ou à des responsables administratifs (président du conseil économique et social, vice-président du Conseil d'État, premier président de la Cour des comptes) ;
- 24 missions, dont 3 missions interministérielles (Médias, Recherche et enseignement supérieur, Enseignement secondaire), sont rattachées à un périmètre ministériel en lettre-plafond ;
- les 6 autres missions interministérielles ne sont pas rattachées à un ministre en particulier et elles ne sont pas présentées de manière complète dans les lettres-plafonds ;
- pour les missions interministérielles, les lettres-plafonds donnent toujours le détail des crédits pour chaque périmètre ministériel, ce qui aboutit souvent à arbitrer le niveau de chaque programme de la mission.

Par exemple, la mission Sécurité sanitaire est répartie dès la lettre-plafond entre le programme Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation et le programme Veille et sécurité sanitaires. Dans le cas de la mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur, en revanche, qui concerne sept ministères, seuls les crédits de titre 2 des programmes hors ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche sont mentionnés de manière détaillée dans les lettres-plafonds : les crédits hors titre 2 des programmes des autres ministères sont mentionnés globalement, à l'exception du programme Recherche duale, qui relève du ministère de la défense, qui fait également l'objet d'un arbitrage au stade de la lettre-plafond. Cette situation est critiquée par les autres ministères.

Par rapport à 2005, on peut noter des progrès dans la répartition des crédits de titre 2 au niveau de la mission : les lettres-plafonds et le tableau joint au rapport du DOB donnent une répartition indicative de la totalité des crédits de la mission. Les crédits de personnel sont cependant définis au niveau du ministère à ce stade de la procédure (alors qu'ils sont répartis et demandés par programme au moment du PLF).

- Pièce jointe de l'annexe VIII, page 6 -

Tableau 2 : Structure des lettres-plafonds du 12 juin 2006

Destinataire	Missions rattachées au département ministériel	Programmes relevant d'autres missions	Total nb de missions	Total nb de missions sous la responsabilité du ministre	Nb de programmes concernés par la lettre-plafond	Plafond de CP en M€	Plafond des emplois autorisés
Lettres-plafonds adressées aux ministres de plein exercice							
Ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire	Administration générale et territoriale de l'État, Sécurité civile, Relations avec les collectivités territoriales,	Sécurité, Aménagement du territoire	5	3	11	14 279	185 984
Ministre de la défense	Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation, Défense	Sécurité (Recherche non mentionnée dans la lettre mais montants en annexe)	4	2	9	47 443	437 329
Ministre des affaires étrangères	Action extérieure de l'État	Aide publique au développement (Médias non mentionnée dans la lettre mais montants en annexe)	2	1	5	4 531	16 579
Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement	Travail et emploi, Ville et logement	Solidarité et intégration	3	2	12	21 354	13 913
Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie	Développement et régulation économiques, Gestion et contrôle des finances publiques, Stratégie économique et pilotage des finances publiques	Régimes sociaux et de retraite, APD, non mentionnés dans la lettre mais montants donnés - hors Recherche, Engagements financiers, Provisions	5	3	10	13 650	170 971
Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	Enseignement scolaire hors programme Agriculture Recherche et enseignement supérieur (y compris les programmes relevant d'autres périmètres ministériels)	non	2	2	10	80 189	1 243 355

- Pièce jointe de l'annexe VIII, page 7 -

Destinataire	Missions rattachées au département ministériel	Programmes relevant d'autres missions	Total nb de missions	Total nb de missions sous la responsabilité du ministre	Nb de programmes concernés par la lettre-plafond	Plafond de CP en M€	Plafond des emplois autorisés
Ministre de la Justice	Justice	non	1	1	5	6 280	72 023
Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	Transports	Politique des territoires (Régimes sociaux non mentionné mais montants en annexe)	3	1	14	9 231	91 448
Ministre de la santé et des solidarités	Santé	Solidarité et intégration, Veille et sécurité sanitaire	3	1	8	11 157	14 881
Ministre de l'agriculture et de la pêche	Agriculture, pêche et affaires rurales	Enseignement scolaire, Sécurité sanitaire, MIRES	4	1	7	4 951	38 983
Ministre de la culture et de la communication	Culture	MIRES (Médias - non mentionnée dans la lettre mais montants en annexe)	3	1	6	2 890	13 866
Ministre de l'Écologie et développement durable	Écologie et développement durable	Non	1	1	4	640	3 757
Ministre de l'Outre mer	Outre Mer	Non	1	1	3	1 982	4 894
Ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative	Sport, jeunesse et vie associative	non	1	1	3	768	7 104
Lettres-plafonds adressées à des ministres hors périmètre des 15 départements ministériels							
Ministre de la fonction publique	Direction de l'action du gouvernement	Non	1	1	2	509	2 948
Ministre des PME, du commerce, de l'artisanat et des professions libérales	Développement et régulation économiques, Gestion et contrôle des finances publiques, Stratégie économique et pilotage des finances publiques	Non	3	3	8	13 650	170 971

- Pièce jointe de l'annexe VIII, page 8 -

Destinataire	Missions rattachées au département ministériel	Programmes relevant d'autres missions	Total nb de missions	Total nb de missions sous la responsabilité du ministre	Nb de programmes concernés par la lettre-plafond	Plafond de CP en M€	Plafond des emplois autorisés
Ministre délégué au budget et à la réforme de l'État	Développement et régulation économiques, Gestion et contrôle des finances publiques, Stratégie économique et pilotage des finances publiques	Régimes sociaux et de retraite, APD, non mentionnés dans la lettre mais montants donnés - hors Recherche, Engagements financiers, Provisions	5	3	10	13 650	170 971
Autres lettres-plafonds							
Secrétaire général du gouvernement	Direction de l'action du gouvernement, Médias	non	2	2	4	853	2 948
Président du conseil économique et social	Conseil et contrôle de l'État	non	1	1	1	36	162
Vice-président du Conseil d'État	Conseil et contrôle de l'État	non	1	1	1	250	2 982
Premier président de la Cour des Comptes	Conseil et contrôle de l'État	non	1	1	1	180	1 851

c) Les arbitrages sont connus tardivement

Les lettres-plafonds, prévue fin avril dans la circulaire du Premier ministre de janvier 2005 précitée, ont en pratique toujours été signées bien après cette date : en 2005, elles ont été signées le 24 juin et en 2006, le 12 juin. Elles ne pourront matériellement être arbitrées avant la fin du mois de juin en 2007, compte tenu des échéances électorales.

Or, les réponses apportées par les secrétaires généraux et les directeurs des affaires financières des ministères montrent que :

- ce n'est qu'au moment de la signature de la lettre-plafond que les ministères connaissent réellement les crédits (exemple d'une réponse de DAF : « *la visibilité sur le niveau des crédits arbitrés dans la lettre plafond n'existe qu'à la réception de la lettre dont le contenu n'est pas connu à l'avance* ») ;
- les responsables de programme sont en général mieux associés à la procédure qu'en 2005, mais rarement aux arbitrages de répartition (à quelques exceptions près, comme au ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer) ; dans de nombreux cas, c'est de toutes façons le cabinet du ministre qui répartit les crédits de la lettre-plafond entre les programmes de la mission, parfois en liaison avec le secrétaire général ; le plus souvent, le plafond des crédits de chaque programme n'est ainsi connu que fin juillet.

Ainsi, le caractère annuel de la procédure se traduit par une visibilité très tardive pour les responsables de programmes et, a fortiori, pour les responsables de budget opérationnel de programme (BOP), sachant que les plafonds de crédits par programme peuvent encore être modifiés lors de la phase parlementaire.

3. Le contenu des lettres-plafonds va au-delà des crédits des missions

a) Les précisions générales apportées dans les lettres-plafonds permettent un cadrage transversal des crédits

Les lettres-plafonds précisent les motifs permettant d'aller au-delà des plafonds en budgétisation (extension du périmètre des loyers budgétaires – neutre sur l'équilibre de la loi de finances ; impact de la hausse du taux de la contribution aux charges de pensions des fonctionnaires versées par des tiers publics, au titre des agents qu'ils emploient, sur les subventions versées).

Elles apportent des précisions sur la budgétisation de la masse salariale : fixation du taux de cotisation des employeurs publics au Fonds national d'aide au logement (FNAL), fixation, à titre conservatoire⁴, du taux de contribution employeur au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions pour les personnels civils et militaires.

Elles précisent enfin que « *le solde net des créations et suppressions d'emplois sur les opérateurs (...) ne pourra être positif, sauf exception justifiée par la création de nouveaux organismes ou l'extension de leurs missions* », de manière à ne pas contourner l'évolution du plafond d'emplois par le transfert à des opérateurs, comme cela a pu être observé par le passé.

⁴ Le taux de contribution est aujourd'hui fixé définitivement tard dans la procédure : les taux de contribution pour les personnels civils et militaires ont été fixés pour 2007 par le décret n°2006-1798 du 31 décembre 2006. Voir annexe VI sur le traitement des dépenses de pensions dans un optique pluriannuelle.

b) Les précisions propres à certaines lettres-plafonds reflètent les incertitudes liées au périmètre de budgétisation et vont bien au-delà de la précision des plafonds par mission

Les lettres-plafonds sont préparées par la direction du budget et arbitrées par le cabinet du Premier ministre, après consultation des autres cabinets. Les lettres plafonds sont le lieu d'arbitrages de différends multiples et ne servent pas seulement à arrêter les plafonds de chaque mission ; dans de nombreux cas, elles préemptent largement la répartition des crédits entre programme, voire le budget d'opérateurs publics hors budget de l'État.

- Ceci explique le niveau de détail des lettres plafonds, extrêmement précises sur certaines budgétisations

Par exemple, la lettre-plafond du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer fixe non seulement le plafond des crédits de la mission Transports, mais également :

- le plafond du programme Réseau routier national (un des huit programmes de cette mission) ;
- le montant de la dotation consacrée à la régénération ferroviaire (qui ne constitue pas un programme) ;

La lettre précise en outre que « *les engagements pris pour la promotion et le plan qualité tourisme seront tenus* » et que « *le schéma d'emplois comprend l'intégration des personnels locaux en poste à Mayotte* ».

Les contributions des ministères concernés au fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) sont également fixées en lettres-plafonds (cf. annexe VI sur le traitement des dépenses de pensions dans une optique pluriannuelle).

Le niveau de détail atteint confine parfois à l'intervention directe dans la gestion, ainsi la lettre-plafond adressée au ministre de la fonction publique indique que le plafond de la mission Direction de l'action du gouvernement comprend les crédits nécessaires à la rémunération de trois emplois transférés aux IRA depuis le ministère de l'éducation nationale et intègre 0,7 M€ pour le financement du cycle des hautes études européennes.

- Les lettres-plafonds comportent également des dispositions qui excèdent le champ du budget de l'État

Les lettres-plafonds comportent souvent des dispositions qui ne portent pas sur les crédits de la mission (voir Tableau 3 : Dispositions des lettres-plafonds pour 2007 ne portant pas sur le budget de l'État), par exemple :

- la lettre-plafond du ministre des affaires étrangères précise que l'agence française de développement, opérateur des programmes de la mission Aide publique au développement, financera pour 200 M€ en 2007 des actions entrant dans le périmètre de l'aide publique au développement ;
- la lettre-plafond du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement indique que l'AFPA bénéficiera de 186 M€ au titre de la diversification de ses ressources au-delà de la subvention de l'État ;
- la lettre-plafond du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer précise que le plafond des dépenses de l'agence pour le financement des infrastructures de transports ferroviaires (AFITF) est de 2,170 Md€ pour 2007.

Tableau 3 : Dispositions des lettres-plafonds pour 2007 ne portant pas sur le budget de l'État

Lettre-plafond	Dispositions de la lettre-plafond ne portant pas sur des crédits du budget général
Ministre des affaires étrangères	L'AFD financera pour 200 M€ des actions APD
Ministre de	L'AFPA bénéficiera de 186 M€ au titre de la diversification de ses ressources au-delà de la

Lettre-plafond	Dispositions de la lettre-plafond ne portant pas sur des crédits du budget général
l'emploi, de la cohésion sociale et du logement	subvention de l'État ; ANRU : le plafond des crédits de la mission tient compte, au titre de la participation de l'État au financement de l'ANRU, d'une recette d'au moins 100 M€ versée par la CDC, d'une recette de 100 M€ au titre des SACI et du versement d'une recette de 60 M€ en 2006 ; ceci tient compte du versement de 150 M€ au FNAL et de 250 M€ aux organismes HLM issus de la recette SACI
Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie	OSEO : les fonds propres pourront être mobilisés pour augmenter le nb de prêts à la création d'entreprises ; OSEO pourra bénéficier d'une affectation de recettes
MENESR	Financement du réseau national de génomique pour 10 M€ assuré par l'ANR ; mesure sur TVA des EPIC et des fondations précisée ultérieurement ; Recherche risques : taxe affectée sur les installations nucléaires à l'IRSN (4 M€) non reconduite ;
METM	Le plafond de dépense de l'AFITF est de 2,170 Md€ pour 2007
Ministre de la santé et des solidarités	Le fonds CMUC se verra affecter une ressource complémentaire d'environ 200 M€
Ministre de l'agriculture et de la pêche	Le produit de cession immobilière du fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS) sera affecté à l'ONIGC (grandes cultures) ; Le montant de la taxe d'abattement est établi pour que le dispositif soit à l'équilibre.
Ministre de la culture et de la communication	Le patrimoine bénéficiera en complément d'un financement récurrent de 70 M€ par an qui sera mis en place dès 2006 selon des modalités à définir
Ministre de l'Écologie et développement durable	Le droit de francisation des navires sera intégralement affecté au Conservatoire du Littoral ;
Ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative	Un prélèvement complémentaire de 20 M€ sur la Française des jeux est affecté au CNDS (plan national de développement du sport 2006-2008)

- Enfin, certaines dispositions portent directement atteinte à la sincérité du projet de loi de finances en préparation :

Ainsi de la précision apportée à la lettre-plafond du ministre de la défense, qui indique que « *les financements relatifs au programme des frégates multi-missions (FREMM) seront ouverts en loi de finances rectificatives pour 2007, à l'instar de ce qui sera fait en 2006 sur la base des crédits de paiement effectivement consommés au vu des factures produites* ».

- En revanche, les lettres-plafonds ne portent que sur les crédits de paiement et non sur les autorisations d'engagement (AE).

Les AE ne sont arbitrées que postérieurement aux lettres-plafonds et obéissent souvent, comme les autorisations de programme par le passé, à des logiques de « rattrapage » en affichage (cf. par exemple le cas des crédits de la mission Justice). La lettre-plafond n'encourage d'ailleurs pas la budgétisation en AE ≠ CP (en précisant que « *à titre conservatoire et sauf précision contraire, le montant des AE pour 2007 est égal à celui des CP. Ce montant pourra faire l'objet d'ajustements lors de la phase de répartition* »).

Ainsi, la procédure budgétaire aboutit à la fixation tardive des plafonds de crédits par mission, avec une phase de budgétisation du titre 2 organisée par ministère. La responsabilisation des gestionnaires dans la budgétisation demeure limitée par le niveau de détail dans lequel entrent ces lettres, ainsi que par la fixation tardive de certains éléments de la budgétisation (taux de contribution du CAS pensions).

B. La très forte variabilité des périmètres de budgétisation d'une LFI à l'autre nuit à la lisibilité de l'action du gouvernement

1. La charte de budgétisation permet de caractériser l'évolution des dépenses du budget général d'une année sur l'autre mais ne rend pas compte de la totalité des changements de périmètre

a) La charte de budgétisation permet de comparer les PLF

Afin de comparer de façon pertinente la progression des dépenses d'une année sur l'autre, les PLF successifs présentent les évolutions à périmètres comparables. Il convient ainsi de retirer du montant des crédits nets du PLF les dépenses qui ne se trouvaient pas au sein du budget général l'année précédente. Plusieurs opérations budgétaires ont une incidence sur le périmètre des dépenses du budget général de l'État :

- la modification de la procédure d'affectation entre le budget général et des comptes spéciaux ou des budgets annexes ;
- la modification des relations entre le budget général et les fonds de concours ou comptes de tiers ;
- la généralisation des loyers budgétaires (évolution des modalités de gestion de l'État) ;
- la modification de la répartition des compétences entre l'État et d'autres personnes morales, notamment en cas de décentralisation de missions (dans le cas général, réduction de la dépense État, compensée par une recette) ;
- la suppression ou la budgétisation de taxes affectées (aboutissant à la réintégration au budget de l'État d'une dépense auparavant prise en charge par une autre personne publique).

Entre 2006 et 2007 les mesures ainsi prises en compte sont les suivantes :

- la poursuite du mouvement de décentralisation, qui concerne notamment le réseau routier national et les personnels techniques, ouvriers et de services (TOS) du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et conduit à un transfert de crédits du budget de l'État vers celui des collectivités territoriales, compensé par un transfert de recettes ;
- l'extension de la pratique des loyers budgétaires à l'ensemble des immeubles de bureau d'administration centrale d'Île-de-France, qui conduit à prévoir l'inscription de 278,38 M€ de crédits supplémentaires sur les missions concernées, afin de permettre aux différents ministères de faire face à cette dépense nouvelle (l'opération étant neutre pour le budget de l'État dans son ensemble, puisque les loyers viennent augmenter les recettes non fiscales) ;
- la compensation du relèvement du taux de cotisation des opérateurs au CAS Pensions.

Le PLF 2007 mis au périmètre 2007 est ainsi réduit de 479,80 M€ par rapport au PLF 2007 mis au périmètre 2006.

Tableau 4 : Comparaison de la progression des dépenses entre 2006 et 2007

Budget	Périmètre	Montant	Progression
LFI 2006	2006	266,1 Md€	-
PLF 2007	2006	268,3 Md€	+ 0,8 %
	2007	267,8 Md€	-

Source : PLF 2007.

C'est bien la comparaison de la progression des dépenses à périmètre constant qui permet de vérifier le respect par le Gouvernement de la norme de dépense qu'il s'est imposée. Entre 2006 et 2007, l'évolution des dépenses du budget général à périmètre constant proposées au PLF est de -1% en volume, l'hypothèse d'inflation retenue par le Gouvernement pour 2007 étant de +1,8%⁵.

b) Cette présentation ne permet cependant pas de raisonner à périmètres comparables

La charte de budgétisation ne prend cependant pas en compte les changements de financement de certaines dépenses :

- **transformation d'une dépense budgétaire en dépense fiscale**, comme par exemple la transformation du prêt à taux zéro en crédit d'impôt (crédit d'impôt sur les sociétés au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt), réalisée en LFI 2005 et doublée d'une évolution du dispositif dans un sens près de trois fois plus coûteux (le dispositif initial coûtait environ 550 M€ - à l'issue de sa montée en charge, le dispositif de crédit d'impôt coûterait de l'ordre de 1,4 Md€) ;

- **modification du financement de certains opérateurs en supprimant ou réduisant la subvention budgétaire, compensée le plus souvent par l'affectation d'une ou plusieurs taxes.**

On peut citer par exemple en LFI 2007 l'affectation à l'agence nationale pour la recherche (ANR) et à OSEO-Anvar du produit de la contribution à l'effort national pour la recherche (ancienne contribution spéciale sur les bénéfiques), dans la limite de 955 M€ ; parallèlement, la subvention budgétaire à OSEO-ANVAR baisse, à 53,1 M€ contre 117,2 M€ en LFI 2006, pour une affectation de taxe de 130 M€ (les moyens de l'agence augmentent donc significativement même si la dépense budgétaire baisse) ; de même, la subvention budgétaire à l'AFITF est supprimée en 2007⁶ ;

- **affectation de taxes pour financer une nouvelle politique publique ;**

Ainsi en LFI 2007, l'exonération totale de charges sociales patronales réalisée au bénéfice des entreprises de moins de 20 salariés (coût estimé à 320 M€) a été compensée à la sécurité sociale non par dépense budgétaire, mais par l'affectation d'une nouvelle part de droits tabacs.

Le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale relève ainsi, dans le rapport sur le projet de loi de finances pour 2007, que :

- 1,236 Md€ de recettes fiscales et non fiscales sont transférées sans contrepartie à des organismes publics hors collectivités territoriales en PLF 2007, soit 0,5% des crédits nets du PLF ;

- au total depuis 2003, 6,8 Md€ de dépenses ont été transférées à des organismes publics et doivent être pris en compte pour établir l'évolution des dépenses globales de l'État (soit 2,5% des crédits de la LFI 2007) ; ces montants sont d'ailleurs sortis de la base d'évolution des dépenses et l'effet cumulatif devrait être mesuré.

Tableau 5 : Couverture de dépenses effectuées par d'autres organismes publics (en Md€ 2007)

2003	2004	2005	Révisé 2006	PLF 2007	Total
0,1	0,5	2,6	3,5	1,4	6,8

Source : Rapport général sur le projet de loi de finances 2007.

Enfin, la charte de budgétisation ne permet pas de prendre en compte les reports de charge et, en particulier, les dettes de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale (6 Md€ en 2007) – l'affectation de droits tabacs à la sécurité sociale précitée a d'ailleurs permis de couvrir la charge d'intérêt liée aux sommes restant dues par l'État (160 M€) et a donc porté sur 480 M€.

⁵ L'hypothèse de travail retenue pour construire le PLF était de +1,8 % d'inflation en 2007. La prévision d'inflation pour 2007 communiquée par le Gouvernement dans les perspectives économiques 2007-2008 du mois de mars 2007 est de +1,3 % seulement.

⁶ Voir annexe IV, § II.B.5.

2. Les mesures de périmètres détaillées au PLF ne permettent pas d'expliquer les fortes variations de crédits au niveau de chaque mission

Les mesures de périmètre présentées dans les PLF ne permettent par ailleurs pas d'expliquer l'évolution des crédits telle qu'elle ressort de la comparaison des crédits de paiements alloués aux différentes missions du budget général (hors remboursements et dégrèvements) en lois de finances 2005, 2006 et 2007.

D'autres mesures viennent en effet dégrader la comparabilité des budgets successifs :

- la modification de la maquette budgétaire : il s'agit des transferts de politiques d'un programme à un autre (transfert de l'immobilier de la Gendarmerie de la mission « Défense » à la mission « Sécurité » en LFI 2006 par exemple) ; ces transferts sont transparents pour le budget général pris globalement ;
- les opérations ponctuelles : organisation des élections en 2007 pour la mission « administration générale et territoriale de l'État » par exemple ;
- l'amélioration de la budgétisation, dans le cadre de la mise en place de la LOLF (justification au premier euro) ou suite à l'identification de sous-budgétisations récurrentes.

Si les deux derniers motifs évoqués sont soit explicables d'une année sur l'autre (élections), soit transitoire (amélioration de la budgétisation), le premier est récurrent et peu justifié, en dehors des adaptations de la maquette budgétaire nouvelle.

La présentation du PLF souffre donc aujourd'hui d'un manque de lisibilité et il est très difficile d'identifier les priorités du Gouvernement et les efforts de productivité fournis par la simple comparaison des crédits accordés à une même mission d'une année sur l'autre.

Tableau 6 : Évolution des crédits n+1/n hors titre 2 par mission entre 2005 et 2007, corrigée des mesures de périmètres détaillées dans les PLF 2006 et 2007

Mission	2006 / 2005	2007 / 2006	Crédits LFI 2007 hors titre 2 en M€	Commentaires sur les évolutions observées
Action extérieure de l'État	-1,16%	-6,00%	1 473	Création programme « Audiovisuel extérieur » en LFI 2006, transféré à mission « Médias » en LFI 2007 + transfert dotation « Indemnités des représentants français au Parlement européen » sur mission « Pouvoirs publics » en LFI 2007
Administration générale et territoriale de l'État	+2,61%	+27,56%	861	Dotation élections en LFI 2007
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	-2,31%	-0,39%	2 225	
Aide publique au développement	+8,28%	+2,96%	2 861	Priorité gouvernementale
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	+1,28%	-0,43%	3 614	Fortes variations de la dotation pour victimes des persécutions antisémites + transfert crédits CIVS⁷ en LFI 2007
Conseil et contrôle de l'État	+10,26%	+6,26%	75	
Culture	+0,06%	-3,82%	2 112	Affectation d'une recette de 70 M€ au centre des monuments nationaux en LFI 2007
Défense	+0,20%	+2,90%	18 181	Transfert immobilier Gendarmerie à mission « Sécurité » en LFI 2006 + impact LPM ⁸
Développement et régulation économique	-2,01%	-1,91%	2 251	Économies

⁷ CIVS : commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations.

⁸ LPM : loi de programmation militaire.

- Pièce jointe de l'annexe VIII, page 15 -

Mission	2006 / 2005	2007 / 2006	Crédits LFI 2007 hors titre 2 en M€	Commentaires sur les évolutions observées
Direction de l'action du Gouvernement	+1,91%	-0,85%	367	Transfert crédits CIVS ⁷ à la mission « Anciens combattants » en LFI 2007
Écologie et développement durable	-8,18%	+2,58%	408	
Engagements financiers de l'État	-1,76%	+0,28%	40 863	Suppression versement CNAF en LFI 2006 + baisse de la charge de la dette par rapport à la prévision 2005
Enseignement scolaire	-0,85%	+14,74%	3 962	
Gestion et contrôle des finances publiques	+16,92%	-1,59%	1 868	
Justice	+4,95%	+5,39%	2 570	Priorité gouvernementale
Médias	+26,30%	+45,77%	501	Création CFII⁹ en LFI 2006 + transfert programme « Audiovisuel extérieur » en LFI 2007
Outre-mer	+1,14%	-1,71%	1 799	Transfert de dépenses de santé outre-mer vers mission « Santé »
Politique des territoires	+16,40%	+2,77%	633	Fortes variations de la dotation PITE
Pouvoirs publics	+1,88%	+5,36%	919	Création programme « Indemnités des représentants français au Parlement européen » en LFI 2007
Provisions	+36,91%	-32,09%	75	Fluctuation dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles
Recherche et enseignement supérieur	+2,56%	+2,81%	12 925	Impact LOPR¹⁰
Régimes sociaux et de retraite	+11,06%	+10,89%	4 981	Dynamique retraites
Relations avec les collectivités territoriales	+4,93%	+6,07%	3 200	Dynamique dotations aux collectivités locales
Santé	+6,37%	+4,88%	429	Plan cancer + plans santé publique
Sécurité	+35,89%	+2,17%	2 591	Transfert immobilier Gendarmerie depuis mission « Défense » en LFI 2006 + impact LPM ⁸ et LOPSI ¹¹
Sécurité civile	-4,18%	-12,13%	265	
Sécurité sanitaire	-1,13%	+3,88%	418	
Solidarité et intégration	+3,30%	-0,28%	11 369	Économies prévues en LFI 2007
Sport, jeunesse et vie associative	+7,77%	+3,67%	409	Lancement de la rénovation de l'INSEP en LFI 2006
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	+12,40%	-4,40%	369	Projets informatiques en LFI 2006
Transports	-9,81%	-12,06%	5 081	Réalisation d'économies (pour une part liée à la suppression en PLF 2007 de la subvention budgétaire AFITF et au transfert de certaines dépenses vers le budget de cette agence ¹²)

⁹ CFII : chaîne française d'information internationale.

¹⁰ LOPR : loi d'orientation et de programmation pour la recherche.

¹¹ LOPSI : loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

¹² Les crédits transférés à l'AFITF reviennent toutefois en exécution au budget général (en recettes et en dépenses) sous la forme de fonds de concours.

Mission	2006 / 2005	2007 / 2006	Crédits LFI 2007 hors titre 2 en M€	Commentaires sur les évolutions observées
Travail et emploi	+4,11%	-8,09%	11 612	Dynamisme des allègements de charges (2006) + réalisation d'économies en LFI 2007 + baisse des subventions suite ressources extra-budgétaires des opérateurs (550 M€ créance Unédic au bénéfice du fonds de solidarité / 200 M€ recettes AFPA)
Ville et logement	-1,15%	-2,88%	6 996	Économies sur aides à l'accès au logement + ressources extra-budgétaires ANRU + poursuite de l'impact de la débudgétisation du PTZ ¹³
Total hors titre 2	+1,58%	+0,43%		
<i>Hors allègements de charge</i>				
<i>Travail et emploi</i>	-3,92%			
Total hors titre 2	+0,57%			

Source : Mission, précisions apportées par la direction du budget (bureau IBLF). La mission a noté en gras les précisions qui correspondent à un motif d'évolution réelle de la dépense (à la hausse ou à la baisse), par opposition aux évolutions liées aux mesures de périmètre.

Afin de s'affranchir des ajustements sur la budgétisation du titre 2 liés à la mise en œuvre de la LOLF (budgétisation des contributions au Compte d'affectation spéciale « Pensions » au niveau des programmes, précision sur la définition du périmètre des dépenses de titre 2), les chiffres ci-dessus ne concernent que les crédits hors titre 2.

Les commentaires apportés n'expliquent cependant que partiellement les évolutions constatées, qui apparaissent parfois contradictoires (mouvement de sens contraire d'une année sur l'autre, sans explication particulière du ressaut). Le résultat paradoxal des mesures de périmètre, prises avant tout pour respecter la norme de dépense, est de voir les crédits de certaines missions prioritaires reculer (mission Ville et logement) – la dépense publique réalisée pour cette politique augmente d'ailleurs effectivement.

Seul l'examen attentif de tous les projets annuels de performances (sur 131 programmes, pour le budget général de la LFI 2007) permettrait de distinguer les évolutions structurelles des dépenses des évolutions plus conjoncturelles.

Il paraît souhaitable de stabiliser la maquette et le périmètre du budget général pour que l'évolution des crédits alloués aux différentes politiques du Gouvernement soit plus lisible et que l'exercice de programmation pluriannuelle en soit simplifié.

3. Les transferts entre programmes modifient de façon parfois récurrente les plafonds de dépenses autorisés chaque année

Les transferts entre programmes sont prévus par l'article 12 de la LOLF : « *Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés* ».

Certains de ces transferts sont récurrents. Cette possibilité a en effet été introduite pour permettre, à partir d'un programme P donné, d'abonder en crédits un programme Q dépendant d'une autre mission, mais finançant les moyens mis en œuvre au bénéfice du programme P¹⁴.

¹³ PTZ : prêt à taux zéro, devenu une dépense fiscale en PLF 2005.

¹⁴ Exemple : un décret de transfert du programme 211 (mission « *Écologie* ») vers le programme 127 (mission « *Développement et régulations économiques* ») permet de transférer les crédits nécessaires à la rémunération des agents du MINEFI en DRIRE travaillant pour le compte de ministère de l'écologie et du développement durable.

Le principal transfert concerne la dissuasion nucléaire. Ainsi chaque année des crédits d'un montant de l'ordre d'1 Md€ sont transférés du ministère de la défense au ministère chargé de l'industrie. Il s'agit d'une partie du budget militaire du CEA. Ainsi en 2006, ces crédits ont été transférés du programme 146 « *Équipement des forces* » au programme 188 « *Recherche dans le domaine de l'énergie* ». Cette pratique vise à ne pas afficher publiquement dans le PLF le montant alloué annuellement à la direction des applications militaires du CEA. Elle complique cependant artificiellement le suivi de l'exécution budgétaire et se retrouve en exécution.

35 décrets de transferts ont été pris en 2006 pour un montant total net de crédits transférés de 1,8 Md€.

C. L'analyse de l'exécution 2006 montre que, mis à part les cas identifiés de sous-budgétisations, la consommation des crédits reste conforme au plafond initial par mission

1. Les crédits mis en réserve ont servi en partie de gage à certains redéploiements

La mise en réserve de crédits a fait l'objet pour la première fois d'une présentation dans le PLF 2006, comme demandé par l'article 51 de la LOLF tel que modifié par la loi organique n°2005-779 du 12 juillet 2005. La mise en réserve est un outil que se donne le Gouvernement pour piloter la dépense et s'assurer en exécution du respect du plafond global des dépenses voté par le Parlement. La règle générale retenue par le Gouvernement en 2006 était un gel en début d'année de 5,0% des crédits hors titre 2 et de 0,1% des crédits de titre 2. Ce gel a conduit à mettre en réserve 5,5 Md€ de CP. Il a été complété par un gel supplémentaire en cours de gestion de 0,1 Md€ sur le seul titre 2, afin de corriger certaines erreurs de calibrage de ce dernier.

L'utilisation de cette réserve initiale est retracée dans le tableau ci-dessous. Le financement du plan d'urgence en faveur des banlieues par des crédits 2006 a été décidé au cours de la discussion parlementaire de novembre 2005. Par ailleurs, la circulaire de la direction du budget du 12 décembre 2005 sur la mise en œuvre de la régulation budgétaire 2006 précisait la liste des vingt programmes¹⁵ susceptibles de bénéficier du dégel immédiat de tout ou partie des crédits mis en réserve, du fait du caractère inéluctable des dépenses à financer (allocations à caractère social, subventions aux régimes de retraites). 1,4 Md€ ont ainsi été dégelés en début d'exercice et la réserve effective pour 2006 était de 3,7 Md€.

Tableau 7 : Utilisation des CP mis en réserve en début d'année 2006

	Montant (Md€)	Part de la réserve	Part de la LFI ¹⁶
Réserve initiale	5,5	100,0 %	2,1 %
Plan banlieue	0,4	7,3 %	0,2 %
Annulations ¹⁷	1,7	31,2 %	0,6 %
Dégel	3,4	61,5 %	1,3 %
<i>dont dégel immédiat</i>	<i>1,4</i>	<i>24,7 %</i>	<i>0,5 %</i>
<i>dont dégel non consommé</i>	<i>1,2</i>	<i>21,7 %</i>	<i>0,4 %</i>

Source : Mission, Direction du budget.

Au total, 2,1 Md€ de crédits mis en réserve auront été redéployés (plan banlieue, décrets d'avances, loi de finances rectificative).

¹⁵ Ces programmes se répartissent sur les missions suivantes : aide publique au développement ; anciens combattants, mémoire et liens avec la nation ; développement et régulation économique ; engagements financiers de l'État ; recherche et enseignement supérieur ; régimes sociaux et de retraite ; relations avec les collectivités territoriales ; solidarité et intégration ; transports ; ville et logement.

¹⁶ Calcul sur le montant total des CP de la LFI, hors remboursements et dégrèvements.

¹⁷ Annulations par décret d'avance ou loi de finances rectificative en compensation d'ouvertures de crédits.

2. Les décrets de virements traduisent le poids du cadre ministériel dans la gestion infra-annuelle

Les virements par décret entre programmes d'un même ministère sont prévus par l'article 12.I. de la LOLF (« Des virements peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virements, ne peut excéder 2% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. Ce plafond s'applique également aux crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel pour chacun des programmes concernés (...) »).

En 2006, cinq des seize décrets de virements ont ainsi permis de transférer des crédits entre programmes de missions différentes (en gras dans le tableau ci-dessous) mais rattachés à un même ministère. Si pour le titre 2 cette gestion est tout à fait cohérente, compte tenu du rattachement des plafonds d'emplois aux périmètres ministériels et non aux missions, pour quatre de ces cinq décrets, les virements concernent exclusivement des crédits hors titre 2. L'article 12 invite ainsi les ministères à chercher au sein des programmes qu'ils gèrent les ressources leur permettant de faire face aux dépenses imprévues de ces programmes, indépendamment des missions auxquels ils se rattachent. C'est une forme d'auto-assurance, mais qui renforce le cadre ministériel de la gestion des crédits.

Tableau 8 : Bilan des décrets de virement pris en 2006

Ministère	Annulation			Ouverture		
	Mission	Programme	Montant	Mission	Programme	Montant
Affaires étrangères	Action extérieure de l'État	115	-1,7 M€	Action extérieure de l'État	151	+1,7 M€
Agriculture	Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	149	-5,9 M€	Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	154	+13,2 M€
		227	-7,4 M€			
Culture	Culture	224	-38,9 M€	Culture	131	+38,9 M€
Culture	Culture	224	-4,5 M€	Culture	131	+1,0 M€
					175	+3,6 M€
Défense et anciens combattants	Défense	144	-11,4 M€	Défense	146	+11,7 M€
		178	-10,3 M€		212	+10,0 M€
Éducation nationale et recherche	Recherche et enseignement supérieur	172	-3,2 M€	Recherche et enseignement supérieur	150	+12,1 M€
		187	-5,8 M€			
		193	-3,9 M€			
		194	-18,5 M€			
Enseignement scolaire	230	-15,0 M€	231	+34,3 M€		
Éducation nationale et recherche	Enseignement scolaire	141	-28,0 M€	Enseignement scolaire	140	+26,0 M€
					214	+2,0 M€
	Recherche et enseignement supérieur	150	-4,1 M€	Recherche et enseignement supérieur	172	+3,6 M€
				231	+0,5 M€	
Emploi, cohésion sociale et logement	Ville et logement	147	-15,3 M€	Solidarité et intégration	177	+15,3 M€
Équipement	Transports	226	-1,6 M€	Politique des territoires	223	+1,6 M€
Équipement	Transports	226	-2,8 M€	Transports	205	+28 M€
Intérieur et collectivités territoriales	Administration générale et territoriale de l'État	108	-0,4 M€	Sécurité civile	128	+ 0,4 M€
Justice	Justice	166	-9,9 M€	Justice	107	+9,9 M€

- Pièce jointe de l'annexe VIII, page 19 -

Ministère	Annulation			Ouverture		
Justice	Justice	213	-1,3 M€	Justice	166	+1,3 M€
Outre-mer	Outre-mer	123	-5,9 M€	Outre-mer	160	+5,9 M€
Santé et solidarités	Solidarité et intégration	157	-22,5 M€	Solidarité et intégration	106	+21,5 M€
					124	+1,0 M€
Services du premier ministre	Direction de l'action du Gouvernement	129	-0,2 M€	Contrôle et conseil de l'État	164	+ 0,1 M€
					165	+ 0,1 M€

Source : Direction du budget.

Pour la justice, un premier décret annule des CP de titre 2 pour le programme 166, alors que le deuxième décret ouvre de nouveaux CP de titre 2 pour ce même programme. Ce cas peut sans doute s'expliquer par le manque de visibilité sur la consommation des CP de titre 2 en 2006, première année de la LOLF.

3. Les décrets d'avances et les lois de finances rectificatives ajustent en cours d'année les autorisations de dépenses, pour compenser en partie la sous-budgétisation de certaines d'entre elles

Au cours de l'exécution, décrets d'avances et lois de finances rectificatives s'ajoutent aux décrets de virement pour modifier les autorisations de dépenses accordées aux différents programmes. Ces ouvertures nouvelles permettent de faire face à :

- des dépenses nouvelles imprévues ;
- des dépenses prévues, mais relevant de programmes insuffisamment dotés en LFI pour y faire face.

L'article 13 de la LOLF réserve normalement les décrets d'avance au premier cas : il prévoit en effet que les décrets d'avance sont pris « *en cas d'urgence* » et « *sans affecter l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances (...). Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 1% des crédits ouverts par la loi de finances de l'année* ». Sauf en cas « *d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national* », les décrets d'avance, pris sur avis du Conseil d'État, ne peuvent être pris qu'après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ou à l'expiration d'un délai de sept jours. Elles ne sont pourtant pas consultées mais simplement informées aujourd'hui.

S'il n'est pas aisé de distinguer si une ouverture de crédits est destinée à une dépense imprévue ou à une dépense sous-budgétée, le caractère récurrent d'une loi de finances à une autre de certains écarts est régulièrement relevé par la Cour des comptes. Dans les réponses apportées au questionnaire de la mission, les ministères se sont d'ailleurs fait l'écho de ces sous-budgétisations – dans certains cas, le constat est d'ailleurs partagé avec la direction du budget.

Dans son rapport au Parlement sur le PLFR 2006, la Cour des comptes pointe ainsi les ouvertures de crédits en gestion (décrets d'avance ou LFR) qui auraient pu être évitées par une budgétisation plus sincère, par virement au sein d'un même périmètre ministériel ou par dégel de la réserve de précaution, ainsi que les ouvertures de crédits qui suivent des annulations de crédits sur le même programme.

Tableau 9 : Principales observations formulées par la Cour des comptes à l'occasion du PLFR 2006

Mission	Observations de la Cour des comptes
Action extérieure de l'État	Sous-budgétisation récurrente des opérations de maintien de la paix (programme 195) couverte par décret d'avance et ouverture de crédits en LFR
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	Ouverture de crédits par décrets d'avances suite aux épizooties et ouverture de crédits en LFR sur programme 227 (165 M€) alors qu'un abondement de 100 M€ avait eu lieu en début d'année au profit du FNGCA ¹⁸ , sous-budgétisé, et malgré des

¹⁸ FNGCA : Fonds national de garantie contre les calamités agricoles.

Mission	Observations de la Cour des comptes
	marges de manœuvres sur la réserve du programme 227
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	Sous-budgétisation récurrente du programme 158, « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale »
Défense	Sous-budgétisation récurrente des crédits dédiés aux opérations extérieures (programmes 178 et 212) couverte par décret d'avance gagé sur les crédits d'équipement des forces, partiellement rétablis en LFR
Écologie et développement durable	Ouverture de crédits par décrets d'avances sur programme 181 alors qu'il reste des crédits en réserve.
Outre-mer	Annulation de crédits par décret d'avance puis ouverture de crédits en LFR
Politique des territoires	Sous-budgétisation en LFI du FNADT ¹⁹ (programme 112)
Sécurité	Annulation de crédits par décret d'avance puis ouverture de crédits en LFR pour couvrir la sous-budgétisation des opérations extérieures sur le programme 152
Sécurité civile	Annulation de crédits par décret d'avance puis ouverture de crédits en LFR sur les programmes 128 et 161
Sécurité sanitaire	Ouverture de crédits par décret d'avance alors que la réserve aurait pu être mobilisée (programmes 206 et 228)
Solidarité et intégration	Sous-budgétisation récurrente de l'hébergement d'urgence et de l'aide aux personnes en situation de précarité (programme 177) et demande d'ouverture de crédits en LFR pour la prime de Noël aux bénéficiaires du RMI à hauteur de 300 M€ alors que cette prime est accordée chaque année
Travail et emploi	Annulation de crédits par décrets d'avance alors que demande d'ouverture de crédits en LFR à hauteur de 437 M€ (programme 102)

Source : Rapport de la Cour des comptes au Parlement sur le projet de loi de finances rectificative 2006.

La Cour des comptes estime que 1 140 M€, soit 70% du montant total des décrets d'avances pris en 2006, ont été consacrés à la couverture des sous-budgétisations. Cette liste n'est cependant pas exhaustive – la mission n'a pas conduit une analyse poussée des sous-budgétisations.

4. L'évolution des autorisations de dépenses en cours d'année complique l'analyse de l'exécution budgétaire

Les différentes mesures présentées ci-dessus viennent modifier l'autorisation de dépense accordée par le Parlement au moment de la LFI. La comparaison de la LFI, corrigée des transferts, avec la consommation des crédits permet cependant d'avoir une idée de la variabilité du niveau de la dépense en cours d'année pour chaque mission.

Tableau 10 : Bilan de la consommation des CP en 2006, hors reports de 2005 vers 2006 et fonds de concours rattachés en 2006 (données exprimées en M€)

Mission	Autorisation de dépense initiale ²⁰ (1)	Autorisation de dépense finale ²¹ (2)	Crédits consommés en 2006 ²² (3)	Évolution de l'autorisation (2)/(1)	Écart de consommation (3)/(1)	Commentaires
Action extérieure de l'État	2 379	2 456	2 439	+3,26%	+2,51%	Sous-budgétisation ²³
Administration générale et territoriale de l'État	2 212	2 189	2 156	-1,05%	-2,53%	
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	2 971	3 235	3 226	+8,91%	+8,58%	Sous-budgétisation ²³

¹⁹ FNADT : Fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

²⁰ LFI 2006 corrigée des transferts.

²¹ LFI 2006 corrigée des transferts, virements, décrets d'avance et de la LFR.

²² Hors reports de 2005 vers 2006 et fonds de concours rattachés en 2006.

²³ D'après le rapport de la Cour des comptes au Parlement sur le projet de loi de finances rectificative 2006.

- Pièce jointe de l'annexe VIII, page 21 -

Mission	Autorisation de dépense initiale ²⁰ (1)	Autorisation de dépense finale ²¹ (2)	Crédits consommés en 2006 ²² (3)	Évolution de l'autorisation (2)/(1)	Écart de consommation (3)/(1)	Commentaires
Aide publique au développement	2 981	2 984	2 969	+0,12%	-0,38%	
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 881	3 962	3 947	+2,09%	+1,70%	Sous-budgétisation ²³
Conseil et contrôle de l'État	445	440	427	-1,32%	-4,14%	
Culture	2 607	2 579	2 576	-1,08%	-1,20%	
Défense	34 181	34 351	32 852	+0,50%	-3,89%	Sous-budgétisation ²³
Développement et régulation économiques	4 013	3 892	3 842	-3,01%	-4,26%	
Direction de l'action du Gouvernement	525	489	455	-6,80%	-13,45%	
Écologie et développement durable	400	377	368	-5,81%	-8,13%	
Engagements financiers de l'État	40 750	40 964	40 863	+0,53%	+0,28%	
Enseignement scolaire	59 748	59 499	59 447	-0,42%	-0,50%	
Gestion et contrôle des finances publiques	8 804	8 759	8 541	-0,51%	-2,99%	
Justice	5 980	5 926	5 897	-0,91%	-1,39%	
Médias	344	329	280	-4,20%	-18,61%	
Outre-mer	1 991	2 044	1 988	+2,65%	-0,17%	
Politique des territoires	751	771	756	+2,67%	+0,63%	Sous-budgétisation ²³
Pouvoirs publics	872	872	872	+0,04%	+0,01%	
Provisions	111	31	-	-72,26%	-100,00%	
Recherche et enseignement supérieur	21 926	21 757	21 723	-0,77%	-0,93%	
Régimes sociaux et de retraite	4 491	4 497	4 488	+0,13%	-0,07%	
Relations avec les collectivités territoriales	3 200	3 245	3 124	+1,40%	-2,35%	
Santé	399	379	374	-5,00%	-6,28%	
Sécurité	15 282	15 277	15 180	-0,03%	-0,67%	
Sécurité civile	414	441	385	+6,39%	-7,14%	
Sécurité sanitaire	640	704	554	+10,05%	-13,35%	
Solidarité et intégration	12 171	12 375	12 158	+1,67%	-0,11%	Sous-budgétisation ²³
Sport, jeunesse et vie associative	756	732	714	-3,14%	-5,53%	
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	883	820	757	-7,09%	-14,27%	
Transports	9 615	8 902	8 861	-7,42%	-7,85%	
Travail et emploi	13 152	13 674	13 366	+3,97%	+1,62%	
Ville et logement	7 203	7 121	6 980	-1,13%	-3,09%	
Total	266 078	266 075	262 562	-0,00%	-1,32%	

Source : Mission, Direction du budget.

Cependant si l'autorisation de dépense a pu fortement évoluer en cours d'année, le niveau de dépense fixé initialement n'a été effectivement dépassé que dans certains cas particuliers. En dehors des missions pour lesquelles la Cour des comptes a identifié des sous-budgétisations récurrentes et de la mission « *Engagements financiers de l'État* », seule la mission « *Travail et emploi* » a effectivement consommé en 2006 plus que les crédits qui lui avaient été initialement alloués après transferts²⁴. Cette dépense supplémentaire faisait suite à la décision du Gouvernement de renforcer les dispositifs de contrats aidés. Le dépassement du plafond initial de cette mission relève d'une mesure discrétionnaire et non pas des conséquences d'un événement conjoncturel imprévu.

On peut ainsi en conclure :

- qu'un plafond fixé par mission peut être respecté en exécution, pour peu que les sous-budgétisations soient couvertes ;
- que les mouvements affectant les programmes sont en revanche plus substantiels.

II. LES CONTRATS TRIENNAUX CONCLUS PAR LA DIRECTION DU BUDGET

Des engagements pluriannuels sectoriels ont été conclus par la direction du budget avec huit administrations sous la forme de contrats de performance ou de modernisation. Cette partie a pour objet de faire le point sur leurs principales caractéristiques.

Ces contrats ont été conclus au cas par cas par la direction du budget, le plus souvent à la demande expresse des autorités politiques, comme en témoigne les différences existant entre les dispositions respectives des contrats. A la date de la mission, la direction du budget n'avait pas formalisé de « doctrine » en la matière, en particulier sur les engagements qu'elle devrait ou non signer ou sur les critères d'appréciation du caractère plus ou moins avantageux, de son point de vue, des contrats.

La visibilité que ces contrats apportent sur l'évolution des moyens est en revanche appréciée par les administrations signataires.

Exemples de réponses de DAF au questionnaire de la mission

« Il apparaît clairement que les contrats d'objectifs signés avec le ministère des finances sont bien respectés par les deux parties et constituent un outil de visibilité très appréciable ».

« Les contrats pluriannuels de performance (...) permettent aux [administrations] en ayant conclu une bonne visibilité sur les moyens dont elles peuvent disposer pendant la période couverte par le contrat, sous la réserve que l'environnement budgétaire général dans lequel vivent lesdits contrats ne soit pas lui-même incertain ou perturbé (...). Plus l'environnement dans lequel il se situe est stable, plus l'outil CPP peut être efficace. (...) Le périmètre des CPP doit être considéré, pendant les trois ans que couvrent les contrats, comme un périmètre de non arbitrage : les dotations contractuelles, une fois arrêtées, sont une donnée et non une variable dans le processus budgétaire. »

L'intérêt pour les administrations signataires de maintenir des contrats en cas de passage à une programmation pluriannuelle des dépenses dépend de l'utilisation qu'elles en ont fait : plus les contrats ont été utilisés comme outils de modernisation interne, plus leur maintien apparaît utile.

Exemples de réponses de DAF (questionnaire de la mission) à la question « Estimez-vous que [les contrats] seront toujours nécessaires en cas de passage à une programmation pluriannuelle des dépenses ? »

« Oui, dans la mesure où les CPP comportent un volet performance/management qui va bien au-delà des strictes considérations budgétaires »

« Non, à la condition que cette programmation pluriannuelle soit une contrainte respectée par toutes les parties ».

²⁴ L'écart de la mission « *Pouvoirs publics* » est peu significatif.

S'ils ont pour effet de rigidifier la dépense, les contrats tendent toutefois à la stabilisation voire à la baisse des moyens accordés aux administrations signataires et participent de l'effort général de maîtrise de la dépense. Ils n'y suffiront pas à eux seuls puisqu'ils ne couvrent environ, en 2007 :

- que 12% du plafond d'autorisation d'emplois total de l'État (budget général), avec près de 266 700 ETPT ;
- que 11% des crédits de paiement de titre 2 (avec près de 13 Mds€ y compris contributions au CAS pensions) et moins de 2% des crédits de paiement hors titre 2, soit moins de 7% des crédits de paiement (hors charge de la dette) en LFI 2007.
- Le détail de ce chiffre fait l'objet d'une partie spécifique.

A. Calendrier et caractéristiques des contrats

Huit contrats triennaux signés par la direction du budget (DB) sont aujourd'hui en vigueur. Ils concernent trois ministères :

- le ministère des finances (MINEFI), dont les directions à réseau ont initié cette démarche contractuelle, en compte désormais six ;
- le ministère des affaires étrangères (MAE), dont le contrat a été conclu en avril 2006 après un an de négociation avec la direction du budget ;
- le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (MTETM), dont le contrat a été négocié en 15 jours en vue de la préparation du PLF 2007.

A l'exception des contrats MTETM et INSEE, qui couvrent les années 2007 à 2009, ces contrats portent sur la période 2006-2008.

Deux de ces contrats prolongent des contrats antérieurs : il s'agit du troisième contrat de la direction générale des impôts (DGI) et du second de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

Si tous les contrats ont été endossés au niveau politique, ils ont été négociés au niveau administratif (le contrat du MTETM, signé par les ministres, a notamment été préparé par un relevé de décisions entre le directeur du budget et le secrétaire général de l'Équipement).

Tableau 11 : Échéancier des contrats conclus par la DB

	Date	Signataires	2006	2007	2008	2009
MAE	18/04/2006	Directeur du budget SG du MAE	V1	V1	V1	
DCGP	28/04/2006	Directeur du budget SG du MINEFI DG de la comptabilité publique	V2	V2	V2	
DGI	03/05/2006	Directeur du budget SG du MINEFI DG des impôts	V3	V3	V3	
DGDDI	28/04/2006	Directeur du budget SG du MINEFI DG des douanes	V1	V1	V1	
DGCCRF	20/06/2006	Directeur du budget SG du MINEFI DG de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes	V1	V1	V1	
DGTPE	22/06/2006	Directeur du budget SG du MINEFI DG du trésor et de la politique économique Directeur des relations internationales de la DGTPE Responsable du programme « Dvt des entreprises »	V1	V1	V1	
MTETM	26/07/2006	Ministre délégué au budget et à la réforme de l'État		V1	V1	V1

	Date	Signataires	2006	2007	2008	2009
		Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer				
INSEE	Fin février 2007	Directeur du budget SG du MINEFI DG de l'INSEE		V1	V1	V1

B. Périmètre des contrats et des dotations contractuelles

L'analyse comparée des huit contrats montre qu'ils ont pour objectif d'apporter une visibilité aux administrations signataires sur leurs moyens de fonctionnement compris au sens large (personnel, fonctionnement courant et immobilier pour l'essentiel), en contrepartie d'efforts de modernisation de leur part (cf. partie C).

De ce fait, leur périmètre reflète davantage celui des structures administratives que celui de l'architecture budgétaire, et exclut notamment les principales subventions aux opérateurs et dépenses d'intervention. Ils sont en outre assortis de clauses de gestion variables d'un contrat à l'autre.

Ces contrats constituent des outils de modernisation de « l'appareil productif » ministériel, mais non des engagements de moyens relatifs aux politiques discrétionnaires de l'État.

1. Le périmètre des contrats est calqué sur les structures administratives plus que sur la nomenclature budgétaire

Les contrats sont fondés sur une logique avant tout administrative. Ils couvrent l'ensemble des effectifs des ministères ou directions concernés et les crédits de titre II correspondants, ainsi qu'une partie de leurs crédits hors personnel (cf. *infra*).

De ce fait, il n'y a pas identité entre le périmètre des contrats et celui des programmes budgétaires. Selon les cas, les contrats couvrent en effet un périmètre soit plus étroit que celui des programmes concernés, soit au contraire plus large, à cheval sur plusieurs programmes.

Il n'y a donc pas d'articulation directe entre contrats et programmes budgétaires, et les contrats ne s'apparentent donc ni à des contrats internes aux programmes qui auraient été conclus entre le responsable du programme et le responsable opérationnel concerné, ni à des contrats de programme qui seraient conclus entre le directeur du budget et les seuls responsables de programme.

Tableau 12 : Contrats, plafond d'autorisation des emplois (PAE) et programmes budgétaires

	MAE	MINEFI	MTETM
Effectifs	Le contrat couvre la totalité des effectifs du MAE	Chacun des contrats couvre l'ensemble des effectifs de la direction concernée. En 2007, les six contrats du MINEFI couvrent au total 158 883 ETPT sur un PAE ministériel de 170 977, soit 93%	Le contrat porte sur les effectifs de l'ensemble du ministère (administration centrale et services déconcentrés) y compris les agents relevant du programme 225 « Transports aériens » et des parcs de l'équipement – à l'exception des emplois relevant de l'Aviation civile et de la mission Ville-logement

- Pièce jointe de l'annexe VIII, page 26 -

	MAE	DGTPE	INSEE	DGCP	DGI	DGDDI	DGCCRF	MTETM
courant								
Loyers budgétaires	NON	NON	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	NON
Subventions aux opérateurs	NON	PARTIEL**	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	OUI	OUI
TITRE 5								
Investissement	OUI***	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
Investissement immobilier	OUI	OUI	NON****	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI
TITRE 6								
Dépenses d'intervention	NON	NON*****	OUI	N.A.	OUI	NON	OUI	OUI

(*) : Sauf salaires conservateurs hypothèques ; (**) Le contrat DGTPE couvre les subventions à Ubifrance mais non à l'Agence française des investissements internationaux (***) : hors dépenses liées à la mise en place des visas biométriques (****) : La dotation contractuelle ne couvre pas le montant des crédits nécessaires à la réalisation des opérations immobilières liées au transfert d'une partie du GENES à Palaiseau (*****): En particulier, le contrat ne couvre pas les crédits liés aux contrats de plan État-région

b) Les accords de gestion précisant le périmètre des dotations contractuelles diffèrent d'une direction à l'autre

Des clauses de gestion précisent le périmètre des dotations contractuelles ainsi que le degré d'auto-assurance attendu par la direction du budget des administrations signataires. Ces clauses diffèrent d'un contrat à l'autre. Qui plus est, les clauses des contrats du MINEFI, relativement protectrices, n'ont pas été rendues publiques.

– Les crédits de personnel

Les clauses relatives aux crédits de personnel portent essentiellement sur le financement des mesures générales et des évolutions des taux de contribution patronales inconnues à la date de signature des contrats. Il est à noter que le MAE et les directions du MINEFI ont obtenu des clauses relativement plus favorables que le MTETM sur ces points.

– Les crédits hors personnel

Les clauses de gestion relatives aux dépenses hors titre 2 concernent les modalités d'exécution des lois de finances (reports de crédits, mise en réserve de crédits) ainsi que le traitement des dépenses d'investissement immobilier retracées dans le CAS « gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Là encore, on observe des dispositions relativement plus favorables pour les directions du MINEFI.

- Pièce jointe de l'annexe VIII, page 27 -

Tableau 14 : Clauses de gestion relatives aux crédits de personnel

	MAE	DGTPE	INSEE	DGCP	DGI	DGDDI	DGCCRF	MTETM
Mesures salariales générales postérieures au contrat	Révision des dotations au titre des mesures générales postérieures à la signature du contrat		Refinancement au-delà des dotations contractuelles des mesures postérieures au 31/12/2006	- Refinancement intégral, au-delà des dotations contractuelles, des mesures statutaires Jacob au coût réel - Refinancement au-delà des dotations contractuelles des mesures ultérieures				Le ministère bénéficiera des dispositions appliquées aux autres ministères
Evolution du taux de contribution employeur au CAS pensions	Trajectoire de TII définie hors CAS		Refinancement au-delà des dotations contractuelles des évolutions inconnues à la signature du contrat					Refinancement au-delà des dotations contractuelles
Accords spécifiques	Accord sur l'effet du change-prix sur les rémunérations : - les bénéfices/surcoûts sont conservés/supportés par le MAE dans la limite de 2,5M€, - Au-delà, ils sont conservés/ supportés par la direction du budget	Clause sur la neutralisation de l'effet-change : - en cours d'année, la DGTPE assume les pertes/conservé les gains liés à l'évolution des taux de change sur ses dotations de T2 dans la limite de 3,2M€ en 2006, 0,3M€ en 2007 et 2008. Au delà, les pertes/gains sont supportés/conservés par la direction du budget. - la dotation de T2 du PLF 2008 sera réajustée sur la base des tables de référence du 1 ^{er} mars 2007, mais au total le montant du PLF 2008 titre 2 et hors titre 2, à périmètre CAS inchangé, sera égal à celui du contrat		Aucun accord spécifique n'est prévu par les contrats				Evaluation annuelle du contrat notamment sur le titre 2, les dotations de titre 2 du ministère n'étant pas contractualisées

- Pièce jointe de l'annexe VIII, page 28 -

Tableau 15 : Clauses de gestion relatives aux crédits hors titre II

	MAE	DGTPE	INSEE	DGCP	DGI	DGDDI	DGCCRf	MTETM
Reports de crédits		- Ouverture automatique dans la limite de 3% - Liberté d'emploi						Disponibilité totale des crédits dans la limite de 3%
Mise en réserve de crédits	Le contrat prévoit que les dépenses obligatoires peuvent faire l'objet de gel.	Aucune disposition sur le dégel de crédits stratégiques. Autres dispos. identiques à celles des contrats DGCP, DGI et DGDDI.	- Aucune disposition relative au dégel de crédits stratégiques - Les autres dispositions sont identiques à celles des contrats DGCP, DGI et DGDDI	- Aucune mise en réserve au-delà de celle prévue par les lois de finances sauf risque majeur - Libération immédiate des dépenses décidées en dehors du MINEFI ou inéluctables supérieures à 75 000€ - Dégel au 15 mai des crédits « stratégiques » - Examen au 15 mai pour identifier les crédits annulables, libérables et ceux dont le traitement sera défini ultérieurement (<50% mise en réserve initiale) - Traitement définitif des crédits encore mis en réserve décidé le 15 septembre			- Aucune dispo. sur la libération immédiate de crédits ou le dégel de crédits stratégiques - Autres dispositions identiques à DGCP, DGI et DGDDI	Application au programme 217 de la mise en réserve de droit commun décidée par le Gouvernement en début de gestion chaque année
Retour sur les produits de cession immobilière	Taux de retour de 100% sur les produits de cessions à l'étranger Crédits exonérés de régulation	Taux de retour de 100% sur les produits de cessions à l'étranger		Les crédits disponibles au titre des produits de cession sont intégralement reportables		Les crédits disponibles au titre des produits de cession sont intégralement reportables		- 95% hors opération exceptionnelle jusqu'à 100M€ sur 3 ans ; Au-delà taux de droit commun - Avances d'AE possibles si justifié par le rythme d'avancement des opérations immobilières - Efforts DB pour accélérer le rattachement des opér. immo. en cours au CAS

- Pièce jointe de l'annexe VIII, page 29 -

	MAE	DGTPE	INSEE	DGCP	DGI	DGDDI	DGCCRF	MTETM
Accords spécifiques	A compter de 2006 le MAE bénéficiera de 50% du produit des recettes des visas (soit 40M€ en 2006) ; la dotation contractuelle 2006 couvre 24M€ de recettes visas.	Rattachement du fonds de concours n° 07-2-1-446 aux opérations d'inv. immo. à l'étranger	- Toute obligation supplémentaire concernant la dotation aux communes (dépense obligatoire) conduirait à un examen spécifique des crédits hors TII - En cas d'écart supérieur à 1M€ une année donnée entre la prévision et l'exécution de la recette du fonds de concours rattaché à l'INSEE, les crédits de fonctionnement courant seront revalorisés l'année suivante de 0,8M€	- Reports de crédits COPERNIC : si difficulté d'exécution en N, possibilité d'amender le PLF N+1 (abondement des crédits par annulation corrective en N ou dérogation à la limite de 3%) - Les dotations peuvent être réévaluées en cas d'évolution significative des tâches confiées aux directions et ne couvrent pas la prise en charge de dépenses inscrites, à la date de signature des contrats, sur d'autres programmes ou sur les budgets d'autres directions.	- Les dotations peuvent être réévaluées en cas d'évolution significative des tâches - La DGDDI pourra sur la durée du contrat utiliser les crédits rattachés au titre du fonds de concours n°07-2-2-260 au financement d'opérations non directement liées à l'informatisation des opérations de dédouanement			Report de droit des fonds de concours destinés au financement des CETE ayant été rattachés tardivement ; ils n'entreront pas dans le calcul de la limite des 3%
Loyers budgétaires		Le traitement des mesures de généralisation des loyers budgétaires et leurs revalorisations est identique pour l'ensemble des directions du MINEFI signataires d'un contrat.						

C. Économie générale des contrats

1. L'évolution des effectifs et des crédits de personnel est orientée à la baisse

a) Les schémas d'emploi sont fondés sur des réductions d'effectifs

Les huit contrats conclus par la direction du budget prévoient une réduction des effectifs des administrations concernées, plus ou moins rapide selon les cas.

Le schéma d'emploi du MAE, calculé hors services consulaires (résultant de l'exclusion des crédits relatifs aux visas biométriques du périmètre du contrat), précise les réductions d'effectifs attendues par catégories d'emploi. Une ambiguïté persiste sur le caractère contraignant du schéma d'emploi par catégorie, qui a servi de base au calcul du montant de l'enveloppe catégorielle accordée par le contrat au MAE (retour de 50% des économies générées par les réductions d'effectifs) : en effet, en fonction de la catégorie des emplois supprimés, les économies budgétaires générées pourraient ne pas correspondre aux hypothèses initiales, ce qui pourrait amener le taux de retour catégoriel à dépasser le niveau de 50%.

Il est par ailleurs prévu dans le contrat INSEE que le plafond autorisé d'emplois (PEA) 2009 variera en fonction de l'avancement du programme informatique RESANE (le PEA 2009 prévu par le contrat est fondé sur la moyenne entre les hypothèses haute et basse).

Les schémas d'emplois des directions du MINEFI n'ont pas été construits sur la base d'un taux de non remplacement des départs en retraite cible, mais d'une analyse des gains de productivité pouvant être réalisés par les directions notamment grâce à la dématérialisation des tâches. La direction du budget estime qu'en 2007 les contrats se sont révélés vertueux dans la mesure où les directions sous contrat ont comparativement plus contribué aux réductions d'effectifs du ministère que les directions hors contrat (elles représentent 93% du PAE 2007 du MINEFI mais ont contribué à hauteur de 97% aux suppressions d'effectifs du même ministère).

Tableau 16 : Économie générale des contrats – Schémas d'emplois

	MAE	DGTPE	INSEE	DGCP	DGI	DGDDI	DGCCRF	MTETM
Taux de non remplacement des départs définitifs	n.d.	> 100%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	52,5%
Evolution des effectifs (ETPT) sur les 3 ans	- 3%	- 5,9%	-3,8%	- 3,5%	- 3,6%	- 2,3%	- 0,8%	n.d.

b) Les contrats recherchent une stabilisation des crédits de personnel

Les six contrats du MINEFI et le contrat du MAE fixent des trajectoires d'évolution des crédits de titre II fondées respectivement sur une stabilisation ou une baisse des dépenses de personnel²⁵ (le schéma d'emploi dans le cas du MAE ne portant que sur les effectifs hors réseau consulaire). Le contrat du MTETM détaille pour sa part l'évolution des différents déterminants de la masse salariale²⁶.

Tableau 17 : Économie générale des contrats – Évolution des crédits de personnel

	MAE	DGTPE	INSEE	DGCP	DGI	DGDDI	DGCCRF	MTETM
Taux de retour catégoriel	50%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	50%
GVT	Financé dans	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	Autofinancé

²⁵ Seule la construction de la trajectoire de titre II du MAE est précisément détaillée.

²⁶ Valorisation du schéma d'emploi, impact de la décentralisation, enveloppe de crédits finançant des mesures catégorielles, financement du GVT solde

	MAE	DGTPE	INSEE	DGCP	DGI	DGDDI	DGCCRF	MTETM
solde	le contrat							
Évolution TII sur 3 ans*	- 3,3%*	- 2,2%	- 1,3%	0%	- 1,1%	- 0,5%	+ 2,2%	n.d.

(*) Sur la base de la valeur du point fonction publique et du taux de contribution employeur au CAS pensions en vigueur à la date de signature des contrats, et dans le cas du MAE et de la DGTPE, sur la base des tables de résidence en valeur à la même date. (**) Cette trajectoire est indicative dans la mesure où les crédits de TII seront réexaminés chaque année en fonction notamment de l'évolution du change-prix.

2. Les contrats visent une stabilisation voire une diminution en valeur des crédits hors personnel

a) Seuls les contrats des trois principales directions à réseau du MINEFI prévoient explicitement des autorisations d'engagement supérieures aux crédits de paiement

Seuls les contrats de la DGCP, de la DGI et de la DGDDI accordent explicitement un volume d'autorisations d'engagement supérieur (AE) à celui des crédits de paiement (CP). Le contrat du MAE est budgété en AE=CP mais prévoit que les AE>CP seront discutées et justifiées lors de la préparation des PLF 2007 et 2008. Les autres contrats sont budgétés en crédits de paiement.

Tableau 18 : Budgétisation des autorisations d'engagement et restes à financer

	MAE	DGTPE	INSEE	DGCP	DGI	DGDDI	DGCCRF	MTETM
Mode de budgétisation	AE = CP	AE = CP	AE = CP	AE > CP	AE > CP	AE > CP	AE = CP	CP
Reste à financer théorique à l'issue du contrat	0	0	0	202	181	159	0	N.A.

b) Les contrats sont fondés sur une stabilisation en valeur des crédits hors personnel

L'économie générale des contrats, en matière de crédits hors personnel, est fondée sur la recherche d'une stabilisation, voire d'une diminution, en valeur, des crédits hors personnel :

- une norme « 0 valeur » s'applique explicitement aux contrats MAE, DGCCRF et MTETM ; l'INSEE et la DGI connaissent quant à elle une diminution en valeur de leurs crédits sur les trois ans ;
- le contrat de la DGTPE prévoit le maintien en euros courants des coûts de fonctionnement hors charges immobilières du réseau en 2007 et 2008 ainsi qu'une baisse des crédits budgétaires d'investissement immobilier (grâce au recours au CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'État), ce qui se traduit par une diminution du total des crédits ;
- la baisse des crédits de la DGDDI s'explique par la baisse des crédits d'investissement sur la période.

Tableau 19 : Économie générale des contrats - Évolution des crédits hors personnel

En valeur		MAE	DGTPE	INSEE	DGCP	DGI ²⁷	DGDDI	DGCCRF	MTETM
A E	n+1/n	N.S.	N.S.	N.S.	- 6,06 %	- 1,10 %	- 11,47 %	N.S.	N.S.
	n+2/n+1	N.S.	N.S.	N.S.	- 1,61 %	+ 0,97 %	- 6,67 %	N.S.	N.S.
	n+2/n	N.S.	N.S.	N.S.	- 7,58 %	- 0,14 %	- 17,37 %	N.S.	N.S.
CP	n+1/n	0 %	- 2,6%	- 4%	+ 0,58 %	- 0,6 %	+ 1,69 %	0 %	0 %
	n+2/n+1	0 %	- 3,6%	+ 2,8%	0 %	- 1,1 %	- 7,73 %	0 %	0 %
	n+2/n	0 %	- 6,3%	- 1,2%	+ 0,58%	- 1,7%	- 6,18 %	0 %	0 %

²⁷ En incluant les crédits de paiement correspondant à la prise en charge par la DGI des coûts de maintenance des applications informatiques livrées dans le cadre de COPERNIC, l'évolution s'établit à +8,99% sur la période 2006-2008.

III. LES LOIS D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION

La vocation des lois de programmation sectorielles est de fixer les grandes orientations de la politique de l'État sur un secteur donné pour une période de cinq à six ans. Leur point commun est de prévoir à l'appui de ces orientations des moyens budgétaires en augmentation²⁸ contribuant de façon importante à l'accroissement des dépenses de l'État dans les secteurs concernés, à un rythme bien supérieur à celui que le gouvernement se fixe depuis plusieurs années comme cible pour la construction des projets de lois de finances.

En 2007, étaient ainsi couverts par l'une des quatre lois de programmation étudiées (lois d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, pour la justice et pour la recherche, loi de programmation militaire) près du quart des crédits de paiement du budget général hors charges de la dette (soit environ 57 Mds€). La contrainte sur la LFI tient au caractère avant tout politique de ces instruments : en effet, comme toute loi, les lois de programmation ne s'imposent pas aux lois de finances, qui seules déterminent les charges de l'État, dans le cadre d'un équilibre financier qu'elles définissent.

Exemple de réponse de DAF au questionnaire de la mission

« Au delà de la programmation pluriannuelle générale des finances publiques, une loi de programmation sectorielle est un instrument permettant à un gouvernement d'afficher le caractère prioritaire, dans la durée, d'une politique publique déterminée. Cet instrument n'est d'ailleurs pas porté par le ministère des finances mais par le ministère en charge de la politique concernée. (...) L'utilité de tels outils ne se trouverait donc pas supprimée par la démarche pluriannuelle sur les finances publiques. En revanche, un calage entre les deux approches serait évidemment nécessaire. »

« D'ores et déjà, certains des objectifs initiaux apparaissent surdimensionnés par rapport aux besoins des services. »

Elles apportent en tout état de cause une visibilité sur l'évolution des moyens appréciée par les ministères qui en bénéficient.

Exemple de réponse de DAF au questionnaire de la mission

« Globalement, la visibilité apportée par la LOPJ sur le budget du ministère de la justice a été bonne. »

« Ces différents supports servent de base de budgétisation pour les programmes concernés.(...) Les supports de programmation pluriannuelle existant sont donc l'un des éléments de construction des positions budgétaires du ministère. (...) Globalement l'exécution des supports à portée pluriannuelle du MIAT est satisfaisante, en particulier s'agissant de la LOPSI »

A. Le calendrier des lois de programmation

Le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques présenté par le gouvernement à l'occasion du débat d'orientation budgétaire du printemps 2006 (engagement national de désendettement) recense quatre lois de programmation comprenant un volet relatif aux moyens.

A l'exception de la loi de programmation militaire, qui couvre six ans, ces lois portent sur une durée de cinq ans, et s'échelonnent sur une période allant jusqu'à 2010 – trois de ces quatre lois ont par ailleurs été prises en début de législature :

- le calendrier des lois d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure et la justice est calé sur celui de la législature et couvre les années 2003 à 2007 ;

²⁸Allant d'ailleurs au-delà de ce que prévoit la Constitution (article 34) pour les lois de programmes, qui « déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État ».

- le volet moyens de la loi de programmation militaire s'étend jusqu'à la fin de l'année 2008 ;
- la loi d'orientation et de programmation pour la recherche, adoptée en 2006, prévoit quant à elle l'évolution des moyens consacrés à la recherche jusqu'à 2010.

Tableau 20 : Échéancier des lois de programmations en vigueur

Secteurs / Entités concernés	Date	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI)	29/08/2002								
Loi d'orientation et de programmation de la justice (LOPJ)	09/09/2002								
Loi de programmation militaire (LPM)	27/01/2003								
Loi d'orientation et de programmation pour la recherche (LOPR)	18/04/2006								

Trois autres lois d'orientation et/ou de programmation peuvent également être mentionnées : la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 (LOPE), la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (du 1^{er} août 2003) et la loi de programmation pour la cohésion sociale (du 18 janvier 2005).

Ces lois prévoient sur cinq ans la mise en œuvre de mesures ciblées et non de l'ensemble des moyens budgétaires consacrés à une politique publique. Elles ne présentent pas le même caractère programmatique que les quatre lois mentionnées par l'engagement national de désendettement. En particulier, à la suite d'une décision du Conseil constitutionnel, le rapport annexé à la LOPE prévoyant l'évolution des moyens budgétaires et humains ne fait plus partie de la LOPE, même s'il reste la référence pour sa mise en application réglementaire. Aussi la mission a-t-elle centré son étude sur les quatre lois précitées.

B. Le périmètre des lois de programmation

1. Les lois de programmation sont fondées selon les cas sur les périmètres ministériel ou budgétaire

L'articulation entre le périmètre des lois et les périmètres budgétaire et ministériel est variable :

- la LOPSI et la LOPR concernent plusieurs ministères, leur périmètre étant calqué à peu de choses près sur celui de deux missions interministérielles : le périmètre de la LOPSI correspond à celui de la mission Sécurité (alors même que la loi est antérieure à la définition de la maquette budgétaire), et celui de la LOPR à la mission Recherche et enseignement supérieur (à l'exception du programme Vie étudiante qui ne représente que 8,7% des crédits de paiement de la mission en LFI 2007) ;
- le périmètre de la LOPJ correspond à ceux du ministère de la justice et de la mission justice, mais les déborde puisqu'il couvre également les juridictions administratives qui ne relèvent ni de l'un ni de l'autre ;
- le périmètre de la LPM correspond à celui du ministère de la défense mais, bâti avant tout par nature de dépense, il n'en couvre pas tous les crédits.

Tableau 21 : Périmètre des lois de programmation

Ministère	LOPSI	LOPJ	LPM	LOPR
Ministère	La LOPSI est à cheval sur deux ministères qu'elle ne recouvre pas entièrement - seule la Police	L'ensemble du ministère de la justice est couvert par la LOPJ, qui couvre également les	La LPM couvre l'ensemble des effectifs civils et militaires du ministère de la Défense.	La LOPR est à cheval sur les sept ministères auxquels sont rattachés des programmes de la

Ministère	LOPSI	LOPJ	LPM	LOPR
	nationale, au sein du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, est couverte par la LOPSI - elle couvre, pour le ministère de la Défense, la Gendarmerie nationale	juridictions administratives qui n'en relèvent pas.	Elle tient compte des dispositions de la LOPSI pour ce qui concerne la Gendarmerie	MIRES
Nomenclature budgétaire	Le périmètre de la LOPSI correspond à celui de la mission interministérielle « Sécurité ».	Le périmètre de la LOPJ couvre la mission Justice ainsi que le programme « Conseil d'État et juridictions administratives » qui ne relève pas du ministère de la Justice	Les crédits de « l'agrégat LPM » sont répartis sur les 4 programmes de la mission Défense sans les recouvrir exactement. La mission « Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation est donc hors champ de la LPM.	Le périmètre de la LOPR correspond à celui de la MIRES à l'exception du programme Vie étudiante qui en est exclu. La LOPR couvre également les dotations à OSEO-ANVAR et à l'ANR financées sur ressources extra-budgétaires ainsi que le crédit-impôt recherche (dépense fiscale)

2. À l'exception de la LPM, les lois de programmation prévoient l'évolution de l'ensemble des moyens des ministères/missions concernées

La LPM se distingue des trois autres lois en termes de nature des dépenses : elle couvre un spectre de dépenses plus étroit (mais non moins important en volume). Alors que son objectif est de sécuriser les budgets d'investissement du ministère de la Défense sur six ans, les autres lois visent à programmer sur cinq ans l'ensemble des moyens mis à disposition des ministères/missions concernés.

La LOPR se distingue quant à elle par l'inclusion dans son périmètre de financements extra-budgétaires : financements accordés à l'ANR et à OSEO-ANVAR (sur ressources extra-budgétaires, notamment issues d'affectation de taxes) et crédit impôt-recherche (dépense fiscale).

Tableau 22 : Nature des dépenses concernées par les lois de programmation

	LOPSI	LOPJ	LPM	LOPR
TITRE 2	OUI	OUI	NON	OUI
TITRE 3	OUI	OUI	PARTIEL ²⁹	OUI
TITRE 5	OUI	OUI	OUI	OUI
TITRE 6	NON	OUI	NON	OUI
Autres	-	-	-	Ressources extrabudgétaires Dépense fiscale

²⁹ Études amont, constructions neuves et maintien en conditions opérationnelles (MCO) + constitution d'un fonds de consolidation de la professionnalisation + dispositif destiné à développer l'attractivité de l'engagement dans la réserve opérationnelle.

C. Les perspectives données par les lois de programmation

1. Les lois de programmation prévoient de nombreuses créations d'emplois

La LOPSI, la LOPJ et la LPM prévoient une augmentation importante des effectifs des trois ministères concernés (exprimés à l'époque en emplois budgétaires permanents³⁰ et non en ETPT comme le sont aujourd'hui les plafonds d'autorisation d'emplois ministériels). Au total, elles ont programmé la création sur six ans de plus de 27 000 emplois budgétaires permanents.

La LOPR en revanche ne contient aucune disposition relative aux effectifs.

Tableau 23 : Créations d'emplois prévues par les lois de programmation

	LOPSI	LOPJ	LPM	LOPR
Type de disposition	Volume d'emplois budgétaires supplémentaires créés au total sur la période	Volume d'emplois budgétaires supplémentaires créés au total sur la période	Programmation annuelle du nombre d'emplois budgétaires à autoriser en lois de finances	Aucune disposition relative à la programmation des effectifs
Dispositions	+ 13 500 emplois budgétaires dont : Police : + 6 500 Gendarmerie : + 7 000	+ 10 100 emplois (+ 580 ETP juges de proximité et assistants de justice sur crédits de vacation)	+ 10 432 emplois civils et militaires par rapport à 2002 (y.c. emplois Gendarmerie prévus par la LOPSI)	N.A.
Progression sur la période	Police = + 4% Gend. = + 7%	+ 15 %	+ 2,19 %	N.A.

Alors que l'augmentation des effectifs prévue par la LOPSI et la LPM a été globalement respectée (à 95% pour la LOPSI), les créations d'emplois au ministère de la justice se sont écartés de la programmation de la LOPJ à partir de 2005 (fin 2007, le taux d'exécution en emplois de la LOPJ devrait être, selon le ministère de la justice, de 80%).

2. Les lois de programmation planifient d'importantes augmentations de moyens au profit des secteurs couverts

a) Seule la LOPJ avait spécifiquement programmé les autorisations de programme

À l'exception de la LOPJ, les lois de programmation ne prévoient que l'évolution des crédits de paiement. Ceci est particulièrement étonnant pour la LPM, pourtant consacrée à la planification des dépenses d'investissement militaire³¹. Mais dans la mesure où elle est liée à un format d'armée, elle précise les capacités physiques que les moyens financiers programmés ont pour objet de financer.

Tableau 24 : Budgétisation des AP/AE dans les lois de programmation

	LOPSI	LOPJ	LPM	LOPR
Programmation des AP / AE	Pas en tant que telles dans la LOPSI	OUI AP globalisées sur la période	NON	NON
Programmation des CP	Montant global des crédits supplémentaires sur	Montant global des crédits supplémentaires sur	Programmation sur six ans du montant annuel de CP à	Programmation du montant des crédits

³⁰ Les emplois (au sens budgétaire) créés par la loi des finances constituaient le support budgétaire des emplois permanents (au sens juridique du terme) ayant vocation à être occupés par les fonctionnaires, via le corps, le grade, ou l'emploi fonctionnel. L'article 1^{er}, 5^{ème} alinéa, de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances disposait en effet que « les créations et transformations d'emplois ne peuvent résulter que de dispositions prévues par une loi de finances ».

³¹ La LPM accompagnait toutefois la programmation des crédits de paiement d'une description détaillée des investissements devant être financés par ce biais.

	LOPSI	LOPJ	LPM	LOPR
	la période non décliné par année	la période non décliné par année	ouvrir en loi de finances	supplémentaires sur la période, précisée pour 2007 et 2010

b) L'augmentation des moyens prévue par les lois de programmation est largement supérieure à l'objectif de progression des dépenses de l'État poursuivi par le gouvernement sur la même période

Les quatre lois de programmation sont fondées sur une logique d'accroissement significatif des moyens budgétaires.

Tableau 25 : Évolution des moyens budgétaires prévue par les lois de programmation

	LOPSI	LOPJ	LPM	LOPR
Type de dispositions	Sur le périmètre de dépenses couvert : volume de crédits supplémentaires sur la période s'ajoutant à la reconduction annuelle des moyens d'engagement et de paiement ouverts en 2002 et au rebasage des crédits de la Gendarmerie effectué dans le cadre du PLFR 2002	Sur le périmètre de dépenses couvert : volume des crédits supplémentaires sur la période s'ajoutant à la reconduction annuelle des moyens d'engagement et de paiement ouverts en 2002	Programmation sur six ans des montants annuels de crédits de paiement (dépenses en capital) à inscrire en loi de finances	Accroissement cumulé sur cinq ans par rapport à 2004 des moyens : - crédits budgétaires - dotations ANR et OSEO-ANVAR - crédit-impôt recherche
Progression	En valeur	En valeur	En réel (prix 2003)	En valeur
Evolution prévue des moyens	Sur le périmètre de dépenses couvert, augmentation prévue des budgets annuels à l'issue de la période, par rapport à 2002 : + 12 % dont : Police = + 11 % Gendarmerie = + 15 % (en CP)	Sur le périmètre de dépenses couvert, augmentation prévue des budgets annuels à l'issue de la période, par rapport à 2002 : DO = + 12 % CP = + 92 % AP = + 97 %	Sur le périmètre de dépenses couvert, augmentation prévue des budgets annuels à l'issue de la période, p.r. à 2003, hors crédits d'équipement Gend. prévus par la LOPSI: en CP = + 7 % + 573M€ (consolid. Professionnalisation) + 86M€ pour le dispositif réserve opérationnelle	+ 19,4 Mds€ d'effort cumulé supplémentaire sur la période soit une progression des crédits budgétaires associés de 0,5% par an en volume (en moyenne)

La progression des moyens supplémentaires accordés aux secteurs couverts par des lois de programmation est sans commune mesure avec la norme d'évolution des dépenses de l'État qui gouverne depuis plusieurs années l'élaboration des projets de lois de finances et souligne l'effort demandé aux secteurs non prioritaires.

Tableau 26 : Progression des dépenses de l'État depuis 1999 en construction budgétaire

PLF	Progression des dépenses en valeur à périmètre constant	Progression des dépenses en volume à périmètre constant
PLF 2003 / LFI 2002 ³²	+ 1,7 %	+ 0,2 %
PLF 2004 / LFI 2003	+ 1,5 %	+ 0,0 %

³² La progression des dépenses entre 2002 et 2003 est déterminée à partir de la loi de finances initiale 2002, augmentée des dépenses récurrentes de la loi de finances rectificative pour 2002 du 6 août 2002.

PLF	Progression des dépenses en valeur à périmètre constant	Progression des dépenses en volume à périmètre constant
PLF 2005 / LFI 2004	+ 1,8%	+ 0,0%
PLF 2006 / LFI 2005 ³³	+ 1,8%	+ 0,0%
PLF 2007 / LFI 2006	+ 0,8%	- 1,0%
Total	+ 7,8%	- 0,8%

En matière de crédits, les lois de programmation ont été globalement respectées. 25% environ des crédits de paiement du budget général (hors charge de la dette) étaient ainsi couverts³⁴, en LFI 2007, par l'une ou l'autre de ces quatre lois de programmation.

Tableau 27 : Exécution des lois de programmation

	LOPSI (2003 – 2007)	LOPJ (2003 – 2007)	LPM (2003 – 2007)	LOPR 2007
Taux d'exécution	94% (source : DB)	Dépenses ordinaires : 81% Dépenses en capital : 60% (source : ministère de la justice)	La LPM a été respectée en LFI	La LOPR a été respectée en LFI 2007

Il convient toutefois de noter que si la LPM est respectée financièrement, le contenu physique qu'elle prévoyait ne l'a pas été, ce qui conduit à des reports de charges sur les années ultérieures (évalués à environ 7 Mds€ par le conseil de défense). Alors que le ministère de la défense disposait des moyens financiers prévus par la LPM, les marges de manœuvre dégagées par les retards rencontrés sur certains programmes ont été recyclées pour couvrir les hausses de coûts d'autres projets, entraînant de fait des financements hors enveloppe pour les programmes pourtant couverts par la LPM.

c) L'interprétation des lois de programmation pose parfois problème

En cours d'exécution, le financement des mesures salariales générales constitue un sujet potentiellement litigieux. Seules la LOPSI et la LOPJ prévoient en effet explicitement que le refinancement des mesures salariales générales (et du GVT solde) sera assuré en complément des crédits qu'elles programment. Le financement des contributions employeur au CAS pensions (mises en place en 2006) a également soulevé des difficultés, les contributions employeur ayant dû être financées, dans le cas de la LOPR, sur l'enveloppe de crédits prévue par cette loi.

Des divergences ont pu apparaître également sur le périmètre des dépenses couvertes par les lois de programmation, du fait de la tension existant entre la progression des moyens prévue par ces dernières et les objectifs de maîtrise des dépenses publiques manifestés dans la norme des dépenses de l'État.

Exemple de réponse de DAF au questionnaire de la mission

« En matière de négociation budgétaire, la conciliation des deux impératifs antagonistes que constituaient la maîtrise des dépenses et l'application de la loi de programmation a conduit à des interprétations divergentes sur le périmètre des dépenses couvert par cette loi, le ministère des finances y incluant la progression des dépenses de gestion courantes alors que [le ministère...] estimait que seules devaient être prises en compte les dépenses correspondant au financement des objectifs identifiés par la loi. »

Avec l'arrivée à échéance du volet budgétaire des lois de programmation se pose naturellement la question de leur renouvellement et des modalités selon lesquelles celui-ci pourrait avoir lieu s'il était décidé de les renouveler :

³³ Hors allègements de charges.

³⁴ Chiffre calculé sur la base des crédits des missions Sécurité, Justice, Recherche et enseignement supérieur (hors programme Vie étudiante) et des crédits couverts par la LPM – y compris contributions employeur au CAS pensions.

- dans le cas de la LOPSI et de la LOPJ qui programmaient des moyens supplémentaires sur cinq ans s'ajoutant à la reconduction annuelle des budgets 2002, se posera la question de la reconduction ou du débasage de tout ou partie de ces moyens supplémentaires ;
- dans le cas de la LOPSI, pourrait se poser la question de sa prolongation d'un an pour la Gendarmerie, toutes les mesures de la LOPSI n'ayant pas été appliquées, dans la mesure où la Gendarmerie est couverte par la LPM qui se prolonge elle jusqu'en 2008.

IV. ESTIMATION DE LA PART DES CREDITS DE PAIEMENT DE LA LFI 2007 COUVERTE PAR UN CONTRAT OU UNE LOI DE PROGRAMMATION

L'objectif est d'évaluer dans quelle mesure la construction budgétaire est contrainte par les engagements sectoriels que représentent les contrats triennaux conclus par la direction du budget et les quatre principales lois de programmation existantes. C'est un ordre de grandeur et non un chiffre exact qui est recherché. L'exercice n'a pas inclus les engagements donnés dans les contrats de moyens signés avec certains opérateurs.

A. Les contrats

1. Les effectifs

Les plafonds affichés dans les contrats sont retenus dans ce calcul.

Près de 12% du PAE de la LFI 2007 sont donc concernés par l'un des huit contrats triennaux.

Tableau 28 : Part du PAE de la LFI 2007 couverte par un contrat

	PAE prévus par les contrats pour 2007				PAE LFI 2007	Part du PAE de la LFI couverte par les contrats
	MAE	MINEFI	Équipement	Total		
ETPT	16 450	158 883	91 343	266 676	2 283 159	11,7%

Source : Contrats.

2. Les crédits

a) Les crédits de titre 2

Deux difficultés se présentent pour mesurer le poids du titre 2 contractualisé :

- les différences de périmètre entre les contrats, liées à la prise en compte ou non des contributions aux CAS pensions (trajectoire de titre 2 affichée hors CAS pensions pour le MAE, mais y compris CAS pensions pour le MINEFI) : deux calculs sont donc effectués, l'un hors CAS pensions, l'autre y compris CAS pensions ;
 - l'absence de mention du montant de titre 2 contractualisé dans le contrat Équipement : le montant total du titre 2 du ministère de l'Équipement est donc pris en compte dans le calcul, dans la mesure où le contrat couvre les effectifs de l'ensemble du ministère (hors Logement).
- Crédits de titre 2 y compris contributions employeur au CAS pensions

Pour le MINEFI, sont prises en compte les trajectoires de titre 2 affichées pour 2007 (et fondées sur la valeur du point fonction publique et du taux de contribution employeur au CAS pensions en vigueur à la date de conclusion des contrats).

Tableau 29 : Trajectoires de titre 2 (y.c. CAS pensions) prévues pour 2007 par les contrats MINEFI

M€	DGI	DGCP	DGDDI	DGCCRF	DGTPE	INSEE	Total
T2 yc CAS	3 871	2 675	1 038	231,3	132	354,7	8 302,0

Source : Contrats du MINEFI.

Le contrat du MAE définit une trajectoire de titre 2 hors CAS pensions, sur l'ensemble des effectifs du ministère, et sur la base de l'effet change-prix applicable à la signature du contrat. Le montant de titre 2 y compris CAS pensions retenu est donc par approximation celui du MAE en LFI 2007, soit 1 028,34 M€.

Pour l'Équipement c'est de la même façon le montant du titre 2 du ministère en LFI 2007 qui est retenu, soit 3 742,67 M€.

Au final, et de façon cohérente avec les emplois, on peut estimer que ce sont 11% des CP de titre 2 de la LFI 2007 qui sont couverts par l'un des huit contrats.

Tableau 30 : Part des crédits de T2 (y.c. CAS pensions) couverte par un contrat en LFI 2007

M€	Dotations de T2 prévues par les contrats pour 2007				T2 LFI 2007	Part du T2 total couvert par les contrats
	MAE	MINEFI	Équipement	Total		
1 028,34	8 302,0	3 742,67	13 073,01	118 586,53	11,0%	

Source : Contrats, LFI 2007.

– Crédits de titre 2 hors contributions employeur au CAS pensions

Pour le MINEFI, les trajectoires de titre 2 hors CAS pensions sont les suivantes, pour 2007.

Tableau 31: Trajectoires de titre 2 (hors CAS pensions) prévues pour 2007 par les contrats MINEFI

M€	DGI	DGCP	DGDDI	DGCCRF	DGTPE	INSEE	Total
T2 yc CAS	2 968	2 061	813	177	124	274	6 417

Source : Contrats du MINEFI.

Pour le MAE, est retenue la trajectoire de titre 2 affichée dans le contrat pour 2007, soit 892,92 M€.

Pour l'Équipement, est retenu le montant des crédits de titre 2 hors CAS pensions ouverts en LFI 2007, soit 2 811 M€.

Le calcul hors CAS ne donne pas des chiffres éloignés du calcul précédent.

Tableau 32 : Part des crédits de T2 (hors CAS pensions) couverte par un contrat en LFI 2007

M€	Dotations de T2 prévues par les contrats pour 2007				T2 LFI 2007	Part du T2 total couvert par les contrats
	MAE	MINEFI	Équipement	Total		
892,92	6 417	2 811	10 121	86 887 ³⁵	11,6 %	

Source : Contrats, LFI 2007.

b) Les crédits hors titre 2

Pour le MINEFI sont prises en compte les trajectoires de crédits (en crédits de paiement) hors titre 2 affichées pour les dotations contractuelles pour 2007 dans les contrats.

Tableau 33 : Trajectoires de CP hors titre 2 prévues pour 2007 par les contrats MINEFI

M€	DGI	DGCP	DGDDI	DGCCRF	DGTPE	INSEE	Total
CP hors T2	663	690	181	40,7	72,62	73,53	1 720,9

Source : contrats MINEFI.

³⁵ Sur la base d'un montant global de CAS pensions (selon conventions DB / 2 BPSS / 1 BPB) de 31 699,45 M€ en LFI 2007.

- Pièce jointe de l'annexe VIII, page 40 -

Pour le MAE et l'Équipement sont retenus les montants affichés pour les dotations contractuelles hors titre 2 dans les contrats de 2007 (en crédits de paiement).

Les huit contrats triennaux couvrent un part limitée des CP hors titre 2, de l'ordre de 2% en LFI 2007.

Tableau 34 : Part des CP hors titre 2 couverte par un contrat en LFI 2007

	Dotations de CP hors T2 prévues par les contrats pour 2007				CP hors T2 LFI 2007	Part des CP hors T2 couverte par les contrats
	MAE	MINEFI	Équipement	Total		
M€	271,8	1 720,9	377,18	2 369,88	148 263,52 109 072,90 (hors charge de la dette)	1,6% 2,2% (hors dette)

Source : Contrats, LFI 2007.

c) Total

Tous crédits confondus, ce sont donc 6% des CP de la LFI 2007 qui sont couverts par l'un des contrats (et 7% hors charge de la dette).

Tableau 35 : Part des CP de la LFI 2007 couverte par un contrat

M€	Dotations de CP prévues par les contrats pour 2007				Total CP LFI 2007	Part des CP couverte par les contrats
	MAE	MINEFI	Équipement	Total		
y.c. CAS	1 300,14	10 022,90	4 119,85	15 442,89	266 850,06 227 559,05 (hors dette)	5,8 % 6,8 % (hors dette)
Hors CAS	1 164,72	8 137,90	3 188	12 490,80	235 150,61 195 859,6 (hors dette)	5,3% 6,3% (hors dette)

Source : Contrats, LFI 2007.

B. Les lois de programmation

Ne sont retenues que les quatre lois de programmation mentionnées dans l'engagement national de désendettement de juin 2006 : LOPSI, LOPJ, LPM et LOPR (cf. *supra*).

1. Les effectifs

Trois des quatre lois considérées comportent des engagements de progression des effectifs : la LOPSI, la LOPJ et la LPM.

Sont retenus pour estimer la part du PAE de la LFI 2007 couverte par ces trois lois :

- les effectifs du programme Police nationale soit 14 965 ETPT en LFI 2007 (source : PAP 2007) ;
- les effectifs du ministère de la justice soit 72 023 ETPT en LFI 2007, auxquels s'ajoutent ceux du Conseil d'État et des juridictions administratives soit 2 898 ETPT ;
- les effectifs du ministère de la défense soit 436 994 ETPT en LFI 2007.

Ainsi, 23% des effectifs du PAE de la LFI 2007 sont concernés par l'une des quatre lois de programmation.

Tableau 36 : Part du PAE de la LFI 2007 couverte par une loi de programmation

	LOPSI	LOPJ	LPM	LOPR	Total	PAE 2007	En % du PAE 2007
ETPT	14 965	74 921	436 994	-	526 880	2 283 159	23,1%

Source : Lois de programmation, LFI 2007.

2. Les crédits

a) Méthodologie

Sont retenus, comme champs couverts par les lois de programmation :

- pour la LOPSI : par approximation, c'est la mission Sécurité qui est prise en compte, soit 15 703,31 M€ en LFI 2007 (11 423,07 M€ hors CAS pensions³⁶) ;
- pour la LOPJ : par approximation, la mission Justice et le programme « Conseil d'État et juridictions administratives » sont pris en compte, soit 6 504,94 M€ en LFI 2007 (5 538,95 M€ hors CAS pensions) ;
- pour la LPM est pris en compte le montant des crédits effectivement couverts par la loi, soit 15 061,37 M€ en 2007 ;
- pour la LOPR, les montants affichés dans l'annexe financière à la loi sont pris en compte, soit 19 360 M€ pour 2007 (17 234 M€ hors CAS pensions).

Une difficulté naît là encore du CAS pensions : la LOPSI et la LOPJ couvrent les crédits de titre 2 hors CAS pensions ; les contributions employeurs au CAS ont au contraire été incluses dans le périmètre de la LOPR. Deux calculs sont donc effectués.

b) Résultats

Tableau 37 : Part des CP de la LFI 2007 couverte par les lois de programmation

M€	LOPSI	LOPJ	LPM	LOPR	Total	LFI 2007	En % de la LFI 2007
y.c. CAS	15 703,31	6 504,94	15 061	19 360	56 529,25	266 850,06 227 559,05 (hors dette)	21,2 % 24,8%
Hors CAS	11 423,07	5 538,95	15 061	17 234	49 257,02	235 150,61 195 859,60 (hors dette)	20,95% 25,15%

Source : Lois de programmation, LFI 2007.

La distinction CAS/hors CAS ne change finalement pas les ordres de grandeur. Ainsi les quatre lois de programmation couvrent 21% des crédits de paiement de la LFI 2007, soit 25% de ces mêmes CP hors charge de la dette.

³⁶ Soit un montant de CAS pensions de 4280,24 M€ sur la mission sécurité en LFI 2007 ; de 919,8 sur la mission Justice et de 46,19 sur le programme « Conseil d'État et juridictions administratives » ; de 2 126 ,33 M€ sur la mission MIREs hors programme vie étudiante.

³⁷ Source : direction du budget.

ANNEXE IX

**SYNTHESE DES REPONSES DES MINISTERES
AU QUESTIONNAIRE DE LA MISSION**

SOMMAIRE

I. QUESTIONS RELATIVES A LA SITUATION ACTUELLE	1
1. <i>Cadrage d'ensemble des finances publiques</i>	<i>1</i>
2. <i>Outils particuliers de programmation pluriannuelle</i>	<i>2</i>
3. <i>Déroulement de la procédure budgétaire annuelle</i>	<i>3</i>
4. <i>Existence d'un cadre pluriannuel interne</i>	<i>4</i>
5. <i>Le suivi de l'exécution et la loi de finances rectificatives</i>	<i>5</i>
6. <i>La gestion interne du programme</i>	<i>6</i>
7. <i>La budgétisation en AE</i>	<i>7</i>
II. QUESTIONS RELATIVES AUX PISTES DE GESTION PLUS PLURIANNUELLE	8
8. <i>Unité de définition d'une programmation pluriannuelle</i>	<i>8</i>
9. <i>Préparation d'une programmation pluriannuelle</i>	<i>9</i>
10. <i>Les conditions de détermination de la norme pluriannuelle</i>	<i>10</i>
11. <i>La crédibilité d'une norme pluriannuelle</i>	<i>10</i>
12. <i>La déclinaison de la programmation pluriannuelle au niveau des gestionnaires</i>	<i>11</i>
13. <i>Divers</i>	<i>11</i>

SYNTHESE DES REPONSES AU QUESTIONNAIRE SUR
LA « GESTION PLURIANNUELLE DES FINANCES
PUBLIQUES »

Dans le cadre de la mission sur la gestion pluriannuelle des finances publiques, les secrétaires généraux (SG) et les directeurs des affaires financières (DAF) des quinze départements ministériels ont été sollicités pour répondre au questionnaire ci-dessous, en complément des entretiens menés avec certains SG et DAF. Tous ont répondu :

- Affaires étrangères
- Agriculture
- Culture
- Défense et anciens combattants
- Écologie
- Economie, finances et industrie
- Education nationale, enseignement supérieur et recherche
- Emploi, cohésion sociale et logement
- Transports, équipement et tourisme
- Intérieur et aménagement du territoire
- Jeunesse, sports et vie associative
- Justice
- Outre-mer
- Santé et solidarités
- Services du Premier ministre.

La présente annexe reprend l'ensemble des questions et une synthèse des réponses apportées. Ces réponses sont également utilisées dans les annexes thématiques (annexes IV à VIII).

I. QUESTIONS RELATIVES A LA SITUATION ACTUELLE

1. Cadrage d'ensemble des finances publiques

a) Quel est, de votre point de vue, l'impact du programme de stabilité actuel sur la procédure budgétaire ? sur la lettre de cadrage et la fixation de la norme de dépense ? sur la négociation de votre propre budget ?

L'impact du programme de stabilité est en général clairement perçu : la plupart des ministères estiment qu'il inspire directement la norme de dépense ; deux ministères trouvent cependant sa traduction peu claire dans la norme.

La majorité des DAF et SG regrettent de ne pas être associés au processus de fixation de la norme et, en tous cas, de ne pas connaître explicitement les priorités gouvernementales dérogeant à cette norme.

b) Quel est l'impact de la norme de dépense décidée annuellement et annoncée dans la lettre de cadrage ? sur le périmètre dont vous êtes chargé, cette norme a-t-elle conduit à des débudgétisations / à recourir à une dépense fiscale alors qu'une dépense budgétaire était initialement envisagée ?

Les ministères se considèrent inégalement affectés par la norme de dépense, selon le caractère prioritaire ou stratégique de leurs dépenses. Ainsi, les ministères de l'Intérieur, de la Défense, des Affaires étrangères et de la Justice constatent que la progression de leurs crédits est supérieure à celle-ci.

Pour les autres ministères, elle est égale à la norme, voire inférieure (équipement) ; l'effort d'économies porte principalement sur les dépenses de personnels et de fonctionnement. Dans presque tous les cas, elle conduit aujourd'hui à des sous-budgétisations. Ainsi, dix ministères sur quinze déclarent être contraints à rechercher des voies de débudgétisation. Par ailleurs, un ministère mentionne explicitement la possibilité de substituer de la dépense fiscale (exonération IS/IR) à la dépense budgétaire.

La norme de dépense est perçue comme étant définie annuellement.

2. Outils particuliers de programmation pluriannuelle

a) Votre périmètre est-il couvert par un contrat sectoriel / une loi de programmation ?

Moins de la moitié des périmètres ministériels est couverte par un support de programmation. La couverture est le plus souvent partielle (Education nationale, Equipement, Finances et Intérieur). Elle n'est totale ou presque totale que dans trois cas (Justice, Défense, Affaires étrangères). Pour le périmètre ministériel Emploi, cohésion sociale et logement, est un cas particulier, puisque la loi de programmation pour la cohésion sociale ne couvre que des parties de programme sous sa responsabilité.

b) La visibilité pluriannuelle existante dans ce support est-elle suffisante ? (effectifs / masse salariale / autre) ?

Peu de supports (loi ou contrat) donnent une visibilité complète sur les effectifs, la masse salariale, les autorisations de programme / autorisations d'engagement et les crédits hors titre 2.

Pour les contrats, la visibilité est en générale maximale sur le titre 2.

Certains ministères jugent la visibilité donnée insuffisante : sur les crédits hors titre 2 (ministère des affaires étrangères), sur les crédits de fonctionnement (ministère de la défense par exemple, qui souligne que la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure – LOPSI –, qui couvre la gendarmerie, inclut, à la différence de la loi de programmation militaire, les crédits de fonctionnement et de rémunération).

c) Quels arbitrages êtes-vous en mesure de réaliser avec les crédits relevant de périmètres non concernés par cette programmation pluriannuelle ? s'agit-il de deux enveloppes séparées ou sont-elles en pratique gérées ensemble ?

Lorsque le périmètre des crédits du ministère n'est que partiellement couvert, le contrat ou la loi est considéré comme un périmètre de non-arbitrage ; la partie ne relevant pas de la programmation fait l'objet d'une enveloppe séparée.

d) Quelle déclinaison de cette visibilité donnez-vous aux gestionnaires (responsables de programme, de BOP, d'UO disposant ou non d'une programmation) ?

Globalement, les ministères ont le souci d'associer les gestionnaires à l'élaboration et la mise en œuvre de la programmation ; cette association se fait cependant à des degrés très divers : simple information dans de très nombreux cas ; consultation des gestionnaires (responsables de programme, de budget opérationnel de programme : BOP dans quelques cas).

Le ministère de l'Équipement, plutôt en avance sur l'association des gestionnaires, a pour objectif de donner une visibilité triennale à ses responsables de programme au niveau des effectifs (couverts par le contrat).

e) Quel bilan tirez-vous de cette programmation ? a-t-elle été globalement respectée ou non ? (préciser)

Dans l'ensemble, la programmation a été respectée à quelques réserves près, à en croire les ministères : son application est ainsi jugée satisfaisante au ministère des Finances comme au ministère de l'Intérieur. Cependant, elle ne l'est pas sur le point particulier des créations d'emplois au ministère de la Justice. De même, l'Education nationale émet deux réserves majeures quant aux méthodes de financement employées pour respecter cette programmation (intégration des contributions pour pensions). La programmation est cependant considérée par tous comme un outil de visibilité appréciable.

3. Déroulement de la procédure budgétaire annuelle

a) Aujourd'hui, le budget dont vous êtes chargé est-il construit :

- sur un bloc mission / programmes
- pour le ministère dans son ensemble puis suivi par mission et programmes

Le budget des ministères est majoritairement construit sur un bloc mission / programmes. La budgétisation inclut cependant parfois des arbitrages ministériels transversaux.

Les ministères de la Défense et de l'Intérieur sont les seuls cas où le budget est présenté comme faisant l'objet d'une synthèse ministérielle. Les demandes sont néanmoins présentées à la direction du budget programme par programme.

b) Dans les négociations annuelles avec la direction du budget, à quel moment de l'année disposez-vous d'une visibilité sur le niveau probable des crédits arbitré dans les lettres plafonds ? d'une visibilité sur la répartition des crédits par programme ?

Pour l'ensemble des ministères, la visibilité quant au niveau des crédits est limitée jusqu'à la réception de la lettre-plafond (fin juin). Les arbitrages internes suivent de près sa réception (courant juillet).

En revanche, les ministères de la Justice, des Finances – dans une moindre mesure de la Jeunesse et des sports – ainsi que les services du Premier ministre disent disposer d'une certaine visibilité dès la sortie des conférences de budgétisation.

À l'exception du ministère des transports, les DAF et SG indiquent tous que la répartition des crédits entre programmes est réalisée par le cabinet du ministre.

c) Quel est l'état du débat éventuel concernant votre périmètre ministériel sur des « sous-budgétisations », de votre point de vue ? le diagnostic est-il partagé avec la direction du budget ? fait-il l'objet d'un rattrapage progressif ?

La plupart des ministères, à l'exception des services du Premier ministre, connaissent des sous-budgétisations sur au moins un ou deux sujets. Ont par exemple été cités, en sus des exemples bien connus (sur l'aide médicale d'État ou les compensations à la sécurité sociale) les contributions internationales obligatoires au ministère des Affaires étrangères, le financement des refus d'apurement communautaire au ministère de l'Agriculture ou encore le fonds national d'aménagement du territoire au ministère de l'Intérieur.

Le diagnostic est souvent partagé par la direction du budget. Des ajustements sont alors opérés dans le cadre de la loi de finances rectificative (LFR) ou par un rattrapage planifié dans le cadre des lois de finances initiales (LFI) successives. Toutefois, les moyens mis en œuvre pour apurer la situation semblent parfois insuffisants, aux yeux des ministères, par exemple en matière immobilière, pour le financement des reports de charge des services déconcentrés ou des compensations d'allègements de charges dus à la sécurité sociale.

d) Quelles sont les phases internes de la procédure budgétaire ? comment les responsables de programmes sont-ils associés à la répartition des crédits entre programme ?

Globalement, les réponses des ministères indiquent que les responsables de programme sont associés à l'ensemble de la procédure budgétaire interne, assistés de la direction des affaires financières dans les négociations avec la direction du budget. Cette association est plus difficile toutefois dans le cadre des missions interministérielles. La répartition des crédits entre les programmes est néanmoins arbitrée au niveau des cabinets pour la plupart et par le Premier ministre au stade de la lettre plafond dans certains cas, enfin par une direction collégiale dans des cas isolés (ministère des Affaires étrangères, de l'équipement).

4. Existence d'un cadre pluriannuel interne

Quel est, sur le périmètre dont vous êtes chargé, l'état de développement des outils de programmation pluriannuelle :

- emplois (schémas d'emplois pluriannuels, en ETP, par catégorie d'emplois, impact du GVT, prévisions sur les départs...)***
- masse salariale (à valeur du point fonction publique et du taux de pension civile inchangé)***
- dépenses d'intervention***
- autres dépenses ?***

Les outils de projection pluriannuelle les plus aboutis concernent les dépenses d'investissement, plus facilement prévisibles (système d'information Arpège au ministère de la Culture, par exemple ; le ministère de la Défense dispose d'un outil particulier relatif aux dépenses d'équipements militaires).

En matière d'emploi, la projection se limite dans le meilleur des cas au suivi des départs en retraite (Education nationale et Intérieur). Un référentiel pluriannuel formalisé existe toutefois en matière d'effectifs et de métiers dans certains ministères : de façon poussée au ministère de l'Équipement (schéma des effectifs et des recrutements ministériels 2007/2009) et au ministère des Affaires sociales (pour les services déconcentrés) ; dans une moindre mesure aux ministères de la Défense et de la Jeunesse et des sports. S'agissant de la masse salariale, en revanche, les ministères ne réalisent pas de projection de dépense.

Pour les autres dépenses, la projection est dans le cas général inexistante.

Il faut noter que les services du Premier ministre et les ministères des Affaires étrangères, de la Santé (MSS) et de l'Agriculture (MAP) ne disposent aujourd'hui d'aucun outil de projection. L'intérêt d'une projection pluriannuelle ne serait réel, pour ces deux derniers ministères, que si elle s'accompagnait d'arbitrages sur les politiques publiques financées, qui sont aujourd'hui très mouvantes et fortement impactées par la décentralisation pour l'un et par les décisions communautaires pour l'autre.

5. *Le suivi de l'exécution et la loi de finances rectificatives*

Le nouveau mécanisme de mise en réserve des crédits et le plafonnement des reports vise à éviter l'intervention d'autres mesures de régulation en cours d'année et permettre ainsi aux ministères de donner plus de visibilité aux gestionnaires (responsables de programme, mais surtout de BOP / d'UO).

a) *Quelles ont été les modalités de dégel en 2006 sur le périmètre dont vous êtes chargés ?*

Certains ministères reprochent un dégel tardif, d'une part, s'opérant dans des conditions non optimales, d'autre part. Le ministère de la culture déplore une annulation de crédit supérieure au reliquat de crédits restant gelés ; le ministère de l'éducation nationale critique le fait que la réserve de précaution soit maintenue à 5% des crédits, montant jugé d'emblée insoutenable, eu égard aux dépenses à caractère obligatoire hors titre 2.

A l'inverse, d'autres se disent satisfaits du bon fonctionnement du mécanisme de mise en réserve, le dégel se faisant sans difficultés. Il s'agit avant tout des ministères prioritaires (Intérieur, Défense, Justice), du ministère des Finances ainsi que des services du Premier ministre.

b) *Votre ministère a-t-il pu bénéficier de l'intégralité de ses reports ? Quel en était le montant ?*

A la date des réponses apportées, la négociation des reports de 2006 vers 2007 n'était pas totalement achevée, notamment pour les reports d'autorisations d'engagement.

Les ministères de la Défense et des Finances ont bénéficié de l'intégralité de leurs reports, tout comme les ministères de la Jeunesse et des sports, de la Justice, de l'Education nationale et les services du Premier ministre dont les montants sont au demeurant nettement inférieurs.

Au moins trois ministères (Affaires étrangères, Emploi et Culture), en revanche, n'ont bénéficié que d'une partie de leurs reports, la règle limitant les reports ayant fait selon eux l'objet d'une application particulièrement stricte.

c) *Avez-vous dû recourir à des mouvements en LFR ou les mouvements ont-ils pu être réalisés au sein du programme ?*

Si les ministères déclarent avoir mis à profit les possibilités nouvelles de fongibilité, la plupart ont utilisé la LFR pour procéder à des mouvements.

d) *Les ouvertures éventuelles de crédits en LFR étaient-elles gagées sur des économies réalisées au sein de la mission / du ministère / autre ?*

Les ouvertures de crédits en LFR sont pour la plupart gagées par annulation de crédits de programmes du même ministère ou de la même mission. Tous les ministères n'ont cependant pas été en mesure de procéder à de tels redéploiements : si la LFR a été globalement gagée, les abondements de certains programmes ont dû être financés par mouvement à partir des réserves de programmes d'autres missions ou ministères (par exemple pour les abondements de programmes des ministères de la Défense, ou de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement)

6. La gestion interne du programme

a) À quelle date a eu lieu la 1^{ère} délégation des crédits en 2006 (1^{ère} année de mise en œuvre de la LOLF) ? en 2007 ? À quelle date les gestionnaires (BOP, UO) ont-ils connaissance de leur budget ?

En général, les premières délégations ont eu lieu en janvier 2006, sur une fraction importante du montant notifié ; les notifications aux gestionnaires ont en général été effectuées en décembre 2005.

b) À quelle date la fin de gestion a-t-elle été décidée au niveau ministériel en 2006 ?

Les difficultés liées à la mise en place de la LOLF ont conduit à repousser de quelques jours la date de fin de gestion initialement fixée par la direction du budget. Les ministères insistent sur le caractère tardif de la communication de cette date et sur ses conséquences néfastes en matière de limitation des reports.

c) Quelle est la politique mise en œuvre pour respecter le plafond des 3% de report par programme ? Avez-vous connaissance de « politiques de stock » dans les services pour utiliser à plein les crédits de l'année ?

Les ministères de l'Intérieur, de la Justice, des Affaires sociales et les services du Premier ministre disent inciter à l'accélération des mises en paiement quand un retard de consommation est constaté en cours de gestion. Les ministères touchés par une sous-budgétisation se sentent globalement peu concernés. Il est à noter qu'aucun ministère ne déclare avoir eu connaissance de constitutions de stocks.

d) Avez-vous mis en place une / des réserves de crédits au niveau central (par programme), en plus de la mise en réserve appliquée à tous les programmes ?

Seuls quatre ministères déclarent opérer une mise en réserve par programme au-delà de celle mise en place par le ministère des finances. Certains ministères indiquent au contraire chercher à limiter les mises en réserves centrales, afin de responsabiliser les responsables de BOP et d'UO dès le début de la gestion.

e) En interne au programme, quel lien faites vous entre l'analyse de l'exécution et la budgétisation ? (exemple : sous exécution du titre 2, cause identifiée comme une vacance, alors réduction des crédits).

Selon les ministères de la Santé, de la Justice et de la Jeunesse et des sports, le lien entre les deux est tenu compte tenu de la précocité du calendrier d'élaboration budgétaire : au premier semestre, les ministères ne disposent pas de la visibilité nécessaire sur l'exercice n pour guider la budgétisation n+1, l'analyse portant alors sur l'exercice n-1.

D'après les autres ministères, l'analyse de l'exécution permet de tirer des conséquences directes pour la budgétisation, à la réserve des emplois vacants dont la sous-exécution peut avoir des origines multiples et ne saurait conduire à des décisions hâtives de suppressions d'emplois / de débasage en matière de masse salariale.

7. La budgétisation en AE

a) Quelle est la capacité du ministère à connaître la « dette de CP » liée aux AP et AE consommées et non payées ? Globalement ou avec un échéancier ? ce diagnostic est-il partagé avec la direction du budget ?

Le suivi de la dette de CP est plus facile pour les dépenses d'investissement, plus souvent budgétées en AE ≠ CP d'ailleurs, que pour les autres. Toutefois, certains ministères, dotés d'outils de suivi adéquats, semblent en mesure de suivre la dette de CP avec un échéancier annuel. Les autres (la majorité) ne peuvent en avoir qu'une estimation globale en fin d'exercice par différence des AE ouvertes et des CP consommés.

La direction du budget, quand elle exprime son avis quant à la dette de CP, est globalement en accord avec les ministères.

b) Rencontrez-vous des difficultés dans la budgétisation en AE / dans l'exécution des AE ? si oui lesquelles ?

Certaines règles doivent manifestement être précisées ; les règles de gestion en AE ≠ CP ne sont pas encore assimilées par tous les acteurs. Les ministères font état d'écarts d'interprétation entre la budgétisation et le contrôle de l'exécution par le contrôleur financier, concernant la couverture des AE. La programmation du renouvellement des marchés pluriannuels n'est pas encore mise en place dans les ministères. L'opportunité de la budgétisation en AE ≠ CP est parfois contestée ; d'autres ministères soulignent au contraire son intérêt, en liant une meilleure budgétisation à l'existence de systèmes d'information plus performants, voire à leur capacité à imposer aux opérateurs une gestion en AE ≠ CP (de manière à pouvoir ouvrir auprès de ces opérateurs les AE sans octroyer l'ensemble des CP correspondants la même année).

c) Les AE non consommées dont vous avez demandé le report vous ont-elles été ouvertes ? les motifs de report ou de refus de report sont-ils clairs ?

En principe, seuls les reports d'AE affectées, résultant d'ouverture de crédits en LFR, de décrets tardifs ont été autorisés. Les autres reports ont été refusés, ce qui a pu occasionner des difficultés de gestion. Il faut noter toutefois qu'un grand nombre de négociations relatives aux reports étaient encore en cours au moment de la mission. Reste que les refus déjà exprimés ne sont pas toujours clairement motivés, selon les ministères.

II. QUESTIONS RELATIVES AUX PISTES DE GESTION PLUS PLURIANNUELLE

La mission étudie plusieurs pistes permettant d'aboutir à un cadrage pluriannuel des dépenses (cf. document de travail joint) : déclinaison stricte de la partie État du programme de stabilité au niveau des missions / des ministères, définition d'un cadrage pluriannuel de la masse salariale, préservation ou non d'une marge de manœuvre destinée aux ajustements de budgétisation annuels, etc.

8. Unité de définition d'une programmation pluriannuelle

a) Quel périmètre vous semblerait le plus pertinent pour définir une programmation pluriannuelle :

- **groupe de missions (préciser)**
- **ministère**
- **missions,**

en distinguant le cas échéant ce qui vous semblerait le plus pertinent pour le périmètre dont vous êtes chargés et pour l'ensemble du budget de l'État.

Les réponses sont très tranchées.

Les ministères essentiellement concernés par des missions ministérielles se prononcent en faveur d'une programmation pluriannuelle au niveau des missions, ce qui correspond à l'unité de vote au Parlement. S'agissant du ministère de l'emploi, c'est en outre le niveau permettant de s'appuyer sur un réseau unique de services déconcentrés (les crédits de personnels n'étant pas répartis entre les programmes). Par ailleurs, plusieurs DAF soulignent qu'une programmation au niveau ministériel serait peu judicieuse, dans la mesure où les périmètres ministériels évoluent d'une part, et où les dynamiques sectorielles au sein d'un même ministère (entre programmes de différentes missions) sont potentiellement différentes.

Toutefois, certains ministères sont favorables à une programmation au niveau ministériel. Il s'agit en général de ministères concernés par des missions interministérielles – mais les réponses apportées ne sont pas univoques. Selon le ministère de l'Agriculture, c'est l'« échelon disposant de la masse critique nécessaire » et toujours encore « l'unité pertinente de gestion budgétaire ». Selon le ministère de l'Intérieur, c'est le niveau permettant d'assurer la cohésion de l'action des ministres, le ministère étant le cadre où « s'organisent aujourd'hui les interdépendances et les processus d'optimisation ». Le ministère de la Culture enfin se prononcerait également pour une programmation au niveau ministériel si le programme Recherche culturelle devait demeurer au sein de la mission Recherche et enseignement supérieur.

D'autres ministères suggèrent que la programmation soit faite par mission et descende au niveau du programme pour les missions interministérielles, faute d'instance d'arbitrage claire.

Enfin certains DAF concernés par des missions interministérielles ne voient pas d'obstacle à une programmation par mission.

b) Vous semble-t-il envisageable que la programmation se fasse sur un « mix » de ces deux types de périmètres ? (ex. en principe mission, mais dans certains cas groupe de mission ou ministère ?).

Un tel mix semble non optimal aux yeux des ministères, surtout s'il vient à mêler dans le même périmètre de programmation des moyens relevant de deux ministères différents.

c) Toutes les dépenses vous paraissent-elles devoir/pouvoir faire l'objet d'une programmation pluriannuelle ? Certaines dépenses vous paraissent-elles devoir continuer à être traitées sur un rythme annuel ?

Les dépenses, dans leur grande majorité, devraient faire l'objet d'une programmation pluriannuelle, même si, en pratique, celle-ci est plus ou moins facile à appliquer : les dépenses de personnels et d'investissement s'y prêtent particulièrement bien ; les dépenses d'intervention, relevant des arbitrages politiques, beaucoup moins, selon certains DAF.

Le ministère de l'Équipement a mis en place une politique précise dans ce domaine : certaines dépenses relèvent déjà d'une prévision pluriannuelle (contrats de projet, contrat d'objectifs et de moyen quadriennal, infrastructures de transport), d'autres nécessitent néanmoins une gestion annuelle (dépenses d'intervention, dépenses de contentieux ainsi que les aides personnelles au logement). Le ministère des Affaires étrangères, quant à lui, souhaiterait continuer à programmer annuellement une partie de ses dépenses de fonctionnement. Le MINEFI, enfin, rappelle le cas particulier des dépenses liées aux fonctions financières de l'État, qui peuvent difficilement faire l'objet d'une programmation.

9. Préparation d'une programmation pluriannuelle

a) Êtes-vous en mesure de dire combien de temps serait nécessaire à vos services pour proposer une projection relativement réaliste des dépenses du périmètre dont vous êtes chargé (niveau des missions ou du ministère) faisant apparaître les éléments d'arbitrage ? (la réponse attendue est un ordre de grandeur : de 1 à 2 mois, 3 mois, 6 mois, etc.).

Un délai de 6 mois semble réaliste à la plupart des ministères, 3 mois même s'agissant du ministère de la Santé. Le ministère de la Défense précise toutefois ne pas disposer de visibilité quant au délai de la validation politique nécessaire à toute projection le concernant.

b) Dans quelle mesure disposez-vous de marges de manœuvre internes pour faire évoluer les crédits dont vous êtes chargé d'une année sur l'autre ?

Exemple : si la contrainte collective amène à une évolution des crédits de votre périmètre de 0% en valeur, pouvez-vous déterminer quelles mesures / réformes sont réalistes pour rendre cette trajectoire soutenable ?

- en matière d'évolution des effectifs

- sur d'autres thèmes : marges de manœuvres identifiées / chiffrées / etc.

Les DAF déclarent disposer de marges de manœuvre très réduites dans l'ensemble. D'une part, les voies possibles sont considérées comme ayant déjà été explorées (externalisation par exemple). D'autre part, certaines dépenses sont soumises à des obligations juridiques ou des contraintes politiques et ne permettent pas de faire apparaître des marges de manœuvre en gestion. C'est le cas notamment des engagements pris auprès de partenaires privés ainsi que des contributions internationales obligatoires et de l'aide publique au développement s'agissant du ministère des Affaires étrangères. Restent, comme variable d'ajustement, les dépenses de personnels dont la gestion est délicate (faible acceptabilité sociale, surcharge du personnel). Selon le ministère de l'Équipement, le maintien du rythme actuel en absence de marge de manœuvre supposerait l'abandon de missions.

c) Avez-vous eu des échanges avec la direction du budget (bureau sectoriel) sur ce thème ?

Les échanges avec la direction du budget ont été inexistantes s'agissant de la plupart des ministères, non productifs pour certains et très généraux dans le cadre des discussions stratégiques sectorielles 2007, pour les autres. La discussion des schémas d'emplois est présentée par certains comme le terrain le plus favorable.

10. Les conditions de détermination de la norme pluriannuelle

a) De manière à ce que cette norme ou trajectoire pluriannuelle soit la plus fiable possible, pensez-vous qu'elle devrait s'accompagner :

- du plafond d'ETP correspondant ?
- du détail des crédits prévus en titre 2 ?
- des 2 informations (ETP + crédits) ?

Une norme pluriannuelle doit s'accompagner d'indications sur le plafond d'emplois, selon tous les ministères et d'un plafond de crédits de titre 2, de l'avis de la plupart des ministères.

Le ministère de la Santé ajoute que la pluriannualité exigerait une fongibilité plus large et des reports supérieurs aux montants prévus par la LOLF.

b) De quel périmètre d'auto-assurance raisonnable pensez-vous que cette démarche devrait s'accompagner ? (i.e. êtes-vous en mesure de préciser quel périmètre de dépense pourrait être couvert à l'intérieur de l'enveloppe y compris pour faire face à des dépenses imprévues / quel type de dépenses devrait être financé en dehors de l'enveloppe, le cas échéant, par une réserve centrale ou déconcentrée) ?

Dans l'ensemble, les ministères sont prudents vis-à-vis d'une « auto-assurance » dont ils perçoivent mal en quoi elle pourrait être limitée aux décisions qui sont de leur ressort direct (cf. cas actuels de demande de financement en gestion).

c) Si le périmètre des crédits dont vous avez la charge est couvert par des outils pluriannuels (loi de programmation ou contrat avec la direction du budget), estimez-vous que ces outils seront toujours nécessaires en cas de passage à une programmation pluriannuelle des dépenses ?

Pour la plupart des DAF, l'utilité d'une loi de programmation ou d'un contrat demeure, dans la mesure où ces outils de programmation comportent des aspects de management de la performance et des précisions stratégiques dépassant les strictes considérations budgétaires actuelles. Le ministère de l'Équipement estime en revanche que le contrat pourrait être remplacé par la programmation pour peu que des garanties suffisantes soient apportées sur son respect par toutes les parties.

11. La crédibilité d'une norme pluriannuelle

Quelle crédibilité politique pourrait avoir une « norme pluriannuelle de dépenses » de votre point de vue ? quelles en seraient selon vous les conditions de réussite ?

NB il est précisé qu'une telle « norme » pourrait être mise en place avec les caractéristiques suivantes :

- couverture de la totalité du titre 2, avec programmation pluriannuelle des augmentations du point fonction publique et du taux de cotisation pension civile / règles en cas de non respect de ces programmations pluriannuelles
- financement par principe de tous les aléas, nouvelle politique, etc., à l'intérieur de l'enveloppe
- règles définies sur les exceptions pouvant donner lieu à un financement sous une autre forme.

Une norme pluriannuelle de dépenses n'est crédible que si elle est réaliste, c'est-à-dire si les moyens alloués correspondent aux objectifs fixés, et si elle prévoit les modalités de couverture des aléas ne relevant pas de l'activité des ministères : l'interrogation porte notamment sur la prise en charge de l'évolution de la masse salariale. Plusieurs ministères soulignent que la définition d'une telle norme doit procéder de la définition claire des priorités gouvernementales. Certains ministères soulignent l'importance du lien entre la contractualisation sur les moyens alloués et les objectifs attendus entre les ministères et le budget.

12. La déclinaison de la programmation pluriannuelle au niveau des gestionnaires

Quelles possibilités nouvelles de visibilité pluriannuelle envisageriez-vous vis-à-vis des responsables de BOP / d'UO si vous disposiez au niveau du ministère / de la mission d'une visibilité pluriannuelle ?

- visibilité pluriannuelle sur les emplois***
- visibilité sur un socle de crédits avec possibilité***
- en contrepartie d'une auto-assurance des services sur un périmètre d'événements imprévus ? (en fonction des modalités actuelles de couverture des risques)***

A l'exception du ministère de l'Agriculture, où la faiblesse des moyens humains et financiers gérés au niveau des BOP (départementaux) rendrait difficile une déclinaison pluriannuelle à cet échelon, les ministères indiquent que la visibilité disponible au niveau du ministère ou de la mission devrait bénéficier autant que possible aux gestionnaires (sous la forme de contrats d'objectifs et de moyens pour les opérateurs par exemple), sous quelques réserves toutefois. En effet, les ministères de l'Education nationale, des Finances et de l'Équipement soulignent l'importance d'une précision de la gestion des aléas pour assurer une réelle visibilité aux gestionnaires. Le ministère de l'Intérieur, de son côté, met en garde contre le risque de reconstitution de réserves à chaque niveau de gestion.

13. Divers

a) Quels autres avantages / inconvénients voyez-vous à une programmation pluriannuelle (par exemple, impact sur le déroulement de la procédure budgétaire) ?

Une programmation pluriannuelle est jugée par tous plutôt avantageuse. Outre le fait d'alléger la procédure annuelle par la réduction des travaux budgétaires, elle permettrait, de l'avis par exemple des ministères des Affaires sociales et de l'Intérieur, une focalisation lors des discussions annuelles sur un nombre limité de rubriques. Par ailleurs, elle faciliterait également une anticipation stratégique de la part des gestionnaires et inscrirait les politiques publiques dans la continuité.

Restent néanmoins en suspens les questions de la gestion des aléas et des échéances politiques.

b) Y a-t-il d'autres remarques que vous souhaiteriez porter à l'attention de la mission ?

Le ministère de la Santé fait remarquer le lien qui doit être fait entre pluriannualité budgétaire et comptabilité patrimoniale. Le ministère de la Jeunesse et des sports s'interroge quant aux implications d'un changement de périmètre ministériel.