

La loi de règlement du budget 2007 : les prémisses d'une logique de résultat

Observatoire de la Dépense publique

Working paper n°20

Décembre 2008

Institut de
—
l'entreprise

Examiner la façon dont ont été mis en œuvre le budget de l'État de l'année précédente et les conséquences qui en ont résulté, par comparaison avec les objectifs poursuivis et avec les engagements pris, constitue chez nos amis britanniques, comme dans plusieurs pays voisins, une contribution essentielle du Parlement au processus budgétaire. C'est en effet aux yeux des parlementaires de ces pays le moyen le plus efficace dont ils disposent pour identifier les forces et les faiblesses de l'action publique et pouvoir ainsi l'améliorer dans l'avenir. Chez nous, au contraire, toute l'énergie du Parlement est consacrée dans ce domaine à discuter du projet de loi de finances pour l'année qui vient, tandis que l'examen et le vote de la loi de règlement du budget de l'année passée sont traditionnellement une pure formalité. On ne saurait mieux dire que nous sommes plus intéressés par les objectifs théoriques que par les faits concrets.

Sur ce plan aussi, la LOLF a constitué, au moins en intention, un profond changement. Elle tend en effet à fournir au législateur la totalité des informations dont il a besoin pour apprécier tant le coût réel que l'efficacité véritable de toutes les dépenses de l'État durant l'année écoulée. Et les réformes récentes du fonctionnement du Parlement lui permettent de consacrer à cet examen tout le temps nécessaire et de le faire dans les meilleures conditions, tant de calendrier sur le plan pratique, que d'impartialité sur le plan politique.

Pour des raisons diverses, précisées dans la présente note de l'Observatoire de la Dépense publique de l'Institut de l'entreprise, élaborée par Alexis Rouque et Maximilien Queyranne, la loi de règlement du budget de 2007, adoptée en 2008, a constitué la première application complète de ces réformes. D'où l'intérêt d'examiner de près comment cette loi de règlement a été élaborée et quelle contribution cette phase essentielle de la procédure budgétaire apporte désormais à la gestion publique.

Comme le lecteur pourra le constater à travers la présente note, les progrès accomplis sont tout à fait réels, mais néanmoins insuffisants. Il nous reste en effet encore beaucoup à gagner d'une pleine mise à profit de ces réformes, dont les principes sont excellents, mais dont la mise en œuvre reste trop partielle.

Yves Cannac,
président de l'Observatoire de la Dépense publique

SOMMAIRE

Résumé	3
Introduction	9
I - La procédure d'adoption de la Loi de règlement : une montée en puissance très progressive du Parlement	13
A. Le rendez-vous manqué de la loi de règlement 2006	13
B. Loi de règlement 2007 : une étape plus qu'un aboutissement.	15
II - La démarche de performance de l'État : des potentialités sous-exploitées	23
A. Un bilan très nuancé	23
B. Des pistes simples d'amélioration.	25
III - Les comptes de l'État : un apport plus théorique qu'opérationnel	29
A. La comptabilité de l'État, un changement potentiellement de même ampleur que la réforme budgétaire.	29
B. La qualité des comptes de l'État est encore insuffisante	31
C. L'interprétation des comptes de l'État reste à faire	33
D. Les comptes de l'État ne sont pas encore un instrument de gestion publique	37
IV - Le prolongement de la loi de règlement : vers de nouvelles disciplines budgétaires.	39
A. La recherche d'une plus grande transparence	39
B. L'élaboration d'une stratégie à moyen terme de maîtrise des finances publiques	40
C. La définition de règles de gestion contraignantes en dépenses comme en recettes	42
D. Ces instruments ne remplaceront pas la volonté et la constance dans la maîtrise des dépenses	44
Composition de l'Observatoire de la Dépense publique	47

La loi de règlement du budget 2007 : les prémisses d'une logique de résultat

RÉSUMÉ

L'Observatoire de la Dépense publique se livre régulièrement à des exercices de décryptage de la stratégie des finances publiques de l'État. Dans ce cadre il a déjà procédé à l'examen du PLF 2008¹. Il a souhaité prolonger cette réflexion par un examen de la loi de règlement (LRG) pour 2007, adoptée en juillet 2008², et qui a constitué en fait la première pleine application de la réforme des conditions d'examen par le Parlement de la mise en œuvre de la loi de finances de l'année précédente (paradoxalement, en dépit de la richesse de son contenu, la LRG 2007 n'a guère reçu d'écho médiatique).

La question centrale que pose cette loi est la suivante : **la loi de règlement reste-t-elle un exercice formel, ou bien contribue-t-elle réellement à l'amélioration de la qualité du pilotage de nos finances publiques ?** Cette question appelle une réponse pour le moins nuancée, car la multiplication des outils ne peut pallier un certain attentisme politique.

I) SUR LA PROCÉDURE D'ADOPTION

Des progrès réels ont été accomplis par rapport aux exercices précédents : davantage d'auditions de ministres en commissions élargies, des débats souvent riches et sans tabous, grâce à l'expertise croisée des rapporteurs spéciaux et des rapporteurs pour avis... Mais de réelles faiblesses continuent d'affecter ce processus législatif :

- contraintes de calendrier ;
- auditions très brèves et insuffisamment ciblées ;
- peu de débats en séance publique ;
- des questions débordant l'objet de l'audition (points de détail ou, au contraire, remettant en question les grands équilibres d'une politique publique).

L'ambiguïté de l'exercice, qui explique ce ciblage imparfait des interlocuteurs comme des questions, semble tenir à une réflexion inaboutie sur la portée de l'examen du projet de LRG par les parlementaires, qui mélange encore contrôle de gestion, contrôle stratégique, contrôle de régularité, etc.

1. « Projet de loi de finances pour 2008 : un budget de transition ? », Les Notes de l'Institut - Décembre 2007.

2. Loi n° 2008-759 du 1^{er} août 2008 portant règlement des comptes et rapport de gestion.

D'où les recommandations suivantes :

- **clarifier l'articulation entre commissions élargies et séances publiques** pour les rendre complémentaires (analyse technique pour les premières, enjeux stratégiques pour la seconde) ;
- **desserrer la contrainte de calendrier en étalant davantage les auditions dans l'année** pour favoriser un *continuum* du contrôle budgétaire par les parlementaires, plutôt qu'un rendez-vous unique au mois de juin ;
- **mieux cibler les auditions dans le temps** (les programmer sur plusieurs exercices et entre les deux assemblées, en les fondant sur un ciblage des risques budgétaires) ;
- **élargir les auditions à d'autres acteurs** (RPROG³ et dirigeants d'opérateurs) pour les rendre pleinement opérationnelles.

2) SUR LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

Dans quelle mesure peut-on considérer, sept ans après l'adoption de la LOLF, que l'État s'est enfin mis en situation de répondre de la qualité de sa gestion ? L'analyse de la LRG 2007 tend à montrer qu'il obéit encore trop à une logique de moyens, d'outils ou de processus, et que celle-ci n'a pas encore réellement cédé le pas à la logique de résultat. En témoignent notamment les défauts récurrents des objectifs et des indicateurs, et surtout la faiblesse de leur utilisation dans le contrôle de gestion des administrations elles-mêmes ainsi que la faible portée stratégique des RAP⁴. Ceux-ci présentent des dizaines de pages d'analyses chiffrées, mais sont très sommaires sur l'explication et la justification des résultats, et sur les mesures à prendre pour les améliorer.

D'où les recommandations suivantes :

- **réduire au moins de moitié le nombre d'indicateurs** : à défaut, le Parlement réalisera un contrôle trop fin qui doublera le contrôle de gestion des administrations elles-mêmes ;
- **permettre aux parlementaires d'exercer un contrôle en amont sur la maquette des RAP et leur contenu**, pour redéfinir les volumes respectifs de leurs composantes (plus d'explications détaillées des écarts, moins de données chiffrées, pour mieux hiérarchiser l'information disponible) ;
- **enrichir la justification des résultats** : les RAP sont souvent sommaires sur l'essentiel (la description de la stratégie, des contraintes, du contexte, l'explication des écarts et la stratégie mise en œuvre pour les réduire) et prolixes sur l'accessoire, de sorte qu'ils sont volumineux sans dire l'essentiel ;

3. Responsables de programme.

4. Rapports annuels de performance.

- **créer une rubrique spécifique pour la performance des opérateurs ;**
- **ne pas limiter la notion de performance à des indicateurs et préserver sa richesse conceptuelle**, en réduisant le déséquilibre entre la qualité des données sur la performance et sur les coûts, en complétant l'information disponible sur les dépenses fiscales, en faisant un lien entre les résultats obtenus et les politiques de réforme en cours (RGPP⁵) et en intégrant davantage les enseignements tirés de la comptabilité générale de l'État ;
- **clarifier les règles de mise en cause de la responsabilité des gestionnaires publics**, pour compléter la démarche de performance sur le volet « reddition de comptes ».

Ces réformes pourraient permettre d'intéresser davantage les parlementaires aux enjeux du pilotage par la performance et d'éviter l'effet de découragement dans les services, souvent induit par la sous-exploitation actuelle des PAP⁶ et RAP.

3) SUR LA RÉFORME DES COMPTES DE L'ÉTAT

La réforme comptable est aussi riche de potentialités que la réforme budgétaire, mais son apport reste à ce stade plus théorique que réel. En particulier, **les comptes de l'État ne constituent toujours pas un instrument de gestion publique**, et leur certification par la Cour des comptes paraît davantage poursuivie comme une fin en elle-même, dans une démarche de communication, que comme un levier pour passer d'une logique budgétaire annuelle à une logique comptable pluriannuelle.

La RGPP, par exemple, se développe pratiquement sans mention des comptes, ni pour asseoir le diagnostic qui fonde la volonté de réforme, ni pour identifier des facteurs d'économies supplémentaires, ni pour assigner à cette réforme des objectifs de bilan ou de résultats.

Même si certains ministères progressent, **il est regrettable que la nouvelle comptabilité n'ait pas conduit à la création de structures de gestion des risques dans les ministères, que la mise en qualité de la gestion des 32 Md€ de stocks reste lente** (la RGPP montre que l'attention se focalise plus sur l'acte d'achat que sur sa préparation et son suivi), **que le recensement des passifs et des actifs de l'État reste trop incomplet** pour asseoir sa stratégie budgétaire sur une meilleure connaissance de sa situation patrimoniale, ou **qu'il ne soit pas tenu compte des charges à payer dans la préparation de la LFI⁷ N + 1**. Si la LOLF se traduit par la multiplication des instruments, ceux-ci risquent d'être sous-utilisés, faute de s'appuyer sur une volonté politique ferme.

⁵. Révision générale des politiques publiques.

⁶. Projets annuels de performance.

⁷. Loi de finances.

4) LE PROLONGEMENT DE LA LRG : VERS DE NOUVELLES DISCIPLINES BUDGÉTAIRES

La réforme du contenu et des modalités de discussion de la LRG devant le Parlement constitue une des avancées principales en matière d'amélioration du pilotage des finances publiques. Mais d'autres outils ont également été développés au cours de la période récente.

Ainsi, le rôle du Parlement dans le contrôle de l'exécutif s'est trouvé renforcé notamment par la nomination d'un membre de l'opposition à la tête de la commission des finances de l'Assemblée nationale et par l'élargissement des missions d'assistance de la Cour des comptes (certification, contrôle de certains pouvoirs publics...) La révision constitutionnelle de juillet 2008 a consacré ces évolutions.

Cette année aura également été marquée par la première programmation pluriannuelle des finances publiques, qui couvre pour trois ans les dépenses et les recettes de l'ensemble des administrations publiques. Outre la plus grande visibilité qu'elle donne aux gestionnaires, cette nouvelle catégorie de loi permet de fixer de nouvelles règles de comportements pour le budget de l'État, destinées à encadrer les marges de manœuvre du politique, notamment en recettes pour les dépenses fiscales et les niches sociales.

Le pilotage des finances publiques par des normes présente cependant des zones de risque : tentation de gérer les finances publiques en fonction du solde, affichage d'objectifs de redressement des finances publiques irréalistes (comme l'ont montré les programmes de stabilité français ou les cadrages pluriannuels des comptes de la sécurité sociale), à défaut d'outils de maîtrise des dépenses adaptés à chacun des sous-secteurs d'administrations publique.

* * *

Au total, il est juste de reconnaître que l'État a progressé sur beaucoup de points, – au prix d'ailleurs d'un énorme effort d'investissement en matériel et en personnel dont le coût reste inconnu –, mais ce constat positif doit être nuancé à deux égards :

- **ces progrès sont lents** : la LOLF produit ses effets depuis sept ans, l'État a eu cinq ans pour préparer sa mise en œuvre mais, sur des aspects fondamentaux, elle reste partielle (ex : la qualité comptable, la démarche de performance), voire en jachère (ex : la CAC⁸) ;
- **la forme ne doit pas prévaloir sur le fond** : la LOLF a changé le fonctionnement du Parlement comme de l'administration. Mais les logiques sous-jacentes restent pour partie inchangées : la multiplication des supports d'information et des auditions de ministres tarde à trouver des prolongements dans les votes, car le fait majoritaire contraint l'affirmation du Parlement comme contre-pouvoir en matière de dépense ; les services produisent bien des

8. Comptabilité d'analyse des coûts.

budgets, des indicateurs ou des comptes dans les nouvelles formes requises, mais dans une approche encore trop formelle et sans en faire de réels instruments de pilotage.

La question n'est pas celle des instruments créés par la LOLF, car leur pertinence est manifeste, mais celle de leur sous-utilisation et, partant, de l'insuffisance de leur contribution au rétablissement de nos finances publiques.

Le risque existe en effet que la multiplication des outils, tout comme celle des normes budgétaires et comptables, ne mobilise une énergie et une attention telle qu'ils finissent par devenir une fin en eux-mêmes, et par faire perdre de vue la nécessité et l'urgence d'un effort très substantiel pour réduire la dépense publique sans nuire à la qualité du service rendu.

En conclusion, s'il est vrai que, comme l'exécutif l'a souligné à l'appui de la RGPP, l'austérité budgétaire, sous forme de coupes sombres dans les crédits, serait une mauvaise réponse à la situation de nos finances publiques, et si la réforme est préférable à la rigueur, elle n'en doit pas moins être ambitieuse, rapide et résolue, sauf à ne faire que retarder la nécessité d'un ajustement beaucoup plus radical et douloureux, comme l'atteste le précédent de la *spending review* canadienne.

C'est en ce sens que tous les instruments de la gouvernance de nos finances publiques, au premier rang desquels la loi de règlement, doivent être pleinement mis en œuvre et leurs potentialités totalement exploitées. L'État ne pourra répondre au besoin d'intervention publique né de la crise financière que s'il est à même d'utiliser tous les outils qui lui permettent de cibler et de prioriser ses dépenses pour faire le meilleur usage des deniers publics.

INTRODUCTION

L'Observatoire de la Dépense publique se livre régulièrement, notamment à l'occasion de la discussion sur le projet de loi de finances, à des exercices de décryptage de la stratégie des finances publiques de l'État¹. Il a souhaité prolonger cette réflexion par un examen de la loi de règlement pour 2007, adoptée en juillet 2008².

Les lois de règlement (LRG) constituent une catégorie particulière de lois de finances, par lesquelles le Parlement constate les résultats budgétaires, comptables et de trésorerie de l'exercice écoulé³. Elles sont longtemps restées les parents pauvres de la compétence budgétaire du Parlement, car examinées tardivement et sans réel débat, faute d'enjeux politiques. Or leur contenu a été fortement enrichi par la loi organique relative aux finances publiques (LOLF) de 2001⁴ : désormais, elles sont le support de la reddition de comptes sur les résultats qu'a atteints l'État au regard des objectifs qui lui étaient assignés en loi de finances initiale. Elles vont ainsi de pair avec la tenue d'une comptabilité de l'État suffisamment proche de celle des entreprises pour en faire, théoriquement, un outil de diagnostic affiné et de pilotage efficace. La LOLF a également revu leur procédure d'adoption, pour donner davantage de pouvoirs au Parlement, dans un calendrier resserré en vue d'en permettre l'examen avant celui du budget de l'exercice suivant. Ce « chaînage vertueux » devait permettre de rompre avec la logique qui présidait jusqu'alors aux travaux budgétaires du Parlement : un travail très approfondi sur la loi de finances initiale, matérialisation des choix politiques d'une majorité, mais un examen sommaire, tardif et formel de son exécution et des résultats obtenus.

La première LRG de nouvelle génération a concerné l'exercice 2006 et a été examinée entre juin et juillet 2007⁵. Son examen par l'Observatoire n'aurait toutefois eu alors qu'un intérêt limité, car le calendrier électoral avait conduit à la fois à ce qu'un gouvernement réponde de la performance de son prédécesseur et à ce que soient simultanément examinés des textes de début de quinquennat, d'une toute autre portée politique (le « paquet fiscal », en particulier).

En revanche, l'Observatoire a considéré que la LRG 2007 devait réellement marquer un saut qualitatif et concrétiser les potentialités de la LOLF : au-delà de son caractère technique,

1. « Projet de loi de finances pour 2008 : un budget de transition ? », Les Notes de l'Institut - Décembre 2007.

2. Loi n° 2008-759 du 1er août 2008 portant règlement des comptes et rapport de gestion.

3. article 37 de la LOLF.

4. Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

5. Loi n° 2007-1147 du 31 juillet 2007 de règlement du budget de l'année 2006.

austère et chiffré, la LRG est un texte qui doit intéresser le citoyen, l'administré et le contribuable. Or, paradoxalement, en dépit de la richesse de son contenu, des constats qu'elle permet d'opérer sur la performance de l'État et des perspectives d'évolution de ses comptes qu'elle dessine, la LRG 2007 n'a guère reçu d'autre écho médiatique que la relation d'une controverse autour du montant réel du déficit budgétaire de l'État, selon qu'on retenait les chiffres avancés par le ministre du Budget, ou par la Cour des comptes. C'est donc dans une logique de sensibilisation que l'Observatoire a choisi d'en proposer une lecture centrée sur une question simple : **la loi de règlement reste-t-elle un exercice formel, ou bien contribue-t-elle réellement à l'amélioration de la qualité du pilotage de nos finances publiques ?** La réponse, on le verra, est pour le moins nuancée, car la multiplication des outils ne peut pas pallier un certain attentisme politique.

L'Observatoire de la Dépense publique n'entend pas trancher la controverse entre l'exécutif et la Cour des comptes sur le montant du déficit de l'année 2007, pour cette simple raison qu'il n'existe aujourd'hui, contrairement à la comptabilité de l'État, aucun référentiel normatif pour son budget qui en définisse précisément le déficit. Soulignons simplement que les circonstances exceptionnelles dans lesquelles notre pays se trouve aujourd'hui, et qui appellent, pour des motifs conjoncturels, un puissant accroissement temporaire de la dépense publique, ne font que souligner combien il est indispensable de rétablir rapidement l'équilibre structurel de nos finances. À cet égard, les efforts du gouvernement ont été manifestes, puisqu'il faut remonter à 2001 pour trouver un résultat moins dégradé qu'en 2007, et que la norme ambitieuse d'un rythme de dépenses inférieur d'un point à l'inflation (soit 0,8 % en euros courants) semble avoir été respectée. Il reste que notre retard par rapport à la plupart des pays européens est considérable et appelle des efforts majeurs.

Il n'en est que plus indispensable d'améliorer au maximum l'efficacité de la dépense publique, à niveau de crédits donné. Et donc de tirer tout le parti possible des améliorations de méthode qui sont à notre portée, et d'abord de celles que la LOLF a permises. C'est pourquoi l'Observatoire a souhaité apprécier la portée concrète des innovations introduites par la LOLF et la concrétisation des espoirs qu'elle avait fait naître. De ce point de vue, il est amené à faire un constat positif, en ce que l'État a manifestement progressé sur de nombreux points, - au prix, il est vrai, d'un gigantesque effort d'investissement en matériel et en personnel, dont le coût exact reste d'ailleurs inconnu.

Ce constat positif doit cependant être nuancé à deux égards :

- **ces progrès sont lents** : la LOLF est supposée produire ses effets depuis sept ans déjà (l'État a eu cinq ans pour préparer sa mise en œuvre), mais, sur des aspects fondamentaux, elle reste partielle (ex : la qualité comptable est globalement insuffisante, la démarche de performance est souvent limitée aux services centraux), voire en jachère (ex : la comptabilité d'analyse des coûts) ;
- **la forme peut prévaloir sur le fond** : la LOLF a changé le fonctionnement du Parlement comme de l'administration, mais les logiques sous-jacentes restent pour partie

inchangées : dans le premier cas, la multiplication des supports d'information et des auditions de ministres tarde à trouver des prolongements dans les votes, car le fait majoritaire contraint l'affirmation du Parlement comme contre-pouvoir en matière de dépense ; dans le second cas, les services produisent bien des budgets, des indicateurs ou des comptes dans les nouvelles formes requises, mais dans une approche encore trop formelle et sans en faire de réels instruments de pilotage et de performance.

Ces limites ressortent clairement des trois premières parties de la présente note, qui traitent respectivement de la procédure d'adoption de la LRG 2007 (I), de la logique de performance dont elle est le support (II) et des comptes de l'État qui lui sont associés (III).

Elles conduisent l'Observatoire, au terme de son examen, à exprimer une préoccupation non pas à l'égard des instruments créés par la LOLF, dont la pertinence est évidente, mais à l'égard de leur sous-utilisation et, partant, de l'insuffisance de leur contribution au rétablissement de nos finances publiques. Le risque existe en effet que la multiplication des outils comme des normes budgétaires et comptables ne mobilise une énergie et une attention telles qu'ils finissent par devenir une fin en eux-mêmes, et par faire perdre de vue la nécessité et l'urgence d'un effort très substantiel pour réduire la dépense publique sans nuire à la qualité du service rendu. C'est à l'aune de ce risque que sont examinés, dans une dernière partie, qui prolonge l'examen de la LRG 2007, les derniers outils introduits par le projet de loi de programmation des finances publiques 2009-2011 (IV).

L'Observatoire est acquis à l'idée, affirmée par l'exécutif à l'appui de la revue générale des politiques publiques (RGPP), que l'austérité budgétaire, pratiquée sous la forme de coupes mécaniques dans les crédits des ministères, n'est pas la réponse appropriée à la situation de nos finances publiques. Il n'en demeure pas moins convaincu que si une réforme qui fasse sens est bien préférable à la rigueur aveugle, elle n'en doit pas moins être ambitieuse, rapide et résolue, sauf à ne faire que retarder la nécessité d'un ajustement encore beaucoup plus radical et douloureux. C'est en ce sens que tous les instruments de la gouvernance de nos finances publiques, au premier rang desquels la loi de règlement, doivent être pleinement mis en œuvre et leurs potentialités totalement exploitées, – à plus forte raison dans le contexte d'une crise financière qui, si elle fait naître de nouveaux besoins d'intervention de l'État, n'en rend que plus nécessaire la sélectivité et l'optimisation de la dépense publique. Au fil de la présente note, l'Observatoire formule donc, pour la loi de règlement, plusieurs recommandations en ce sens.

I - LA PROCÉDURE D'ADOPTION DE LA LOI DE RÈGLEMENT : UNE MONTÉE EN PUISSANCE TRÈS PROGRESSIVE DU PARLEMENT

A. Le rendez-vous manqué de la loi de règlement 2006

Le contrôle de la première exécution budgétaire en mode LOLF, en juin 2007 pour l'exercice 2006, aurait dû être exemplaire, fixer les pratiques et concrétiser les espoirs nourris par la nouvelle gestion publique – d'autant plus qu'il donnait l'occasion au président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, désigné pour la première fois parmi les députés de l'opposition, de conforter son nouveau rôle. Tel n'a pas été le cas, pour deux raisons.

I. UNE CONTRAINTÉ MAJEURE DE CALENDRIER

La tenue des élections législatives en juin 2007 a conduit à ce que le projet de loi soit déposé non pas avant le 1er mais le 27 juin. Certes, la promulgation de la LRG le 31 juillet faisait d'elle la première loi de la législature, ce qui paraissait cohérent avec la fonction théoriquement dévolue à la LRG rénovée : évaluer la conduite des politiques publiques sur l'exercice antérieur et, sur la base de ce constat, décider des ajustements nécessaires, y compris par voie législative. Dans les faits, cependant, la réalité politique avait rattrapé et dépassé la théorie budgétaire : l'examen concomitant de la loi TEPA retenait toute l'attention des parlementaires, et faisait peser sur l'exécution budgétaire en cours de grandes incertitudes.

2. UNE APPROPRIATION ENCORE INSUFFISANTE PAR LES DEUX ASSEMBLÉES

Dans un calendrier parlementaire particulièrement contraint, l'examen du projet de loi de règlement était resté proche de ce qu'il était avant la LOLF à l'Assemblée nationale, et en dépit de certaines initiatives heureuses au Sénat, la loi n'avait pas été le rendez-vous espéré de la rénovation de la gestion publique ou, pour reprendre les termes du rapporteur général au Sénat, « le socle de la nouvelle présidence et de la nouvelle législature »⁶.

À l'Assemblée nationale, le projet de loi avait donné lieu à une audition du ministre chargé du Budget et du Premier président de la Cour des comptes, avant un débat d'une journée à peine, y compris le débat d'orientation budgétaire (DOB), le 16 juillet. Le député Charles de Courson, pour justifier l'abstention de son groupe, déplorait ainsi : « Quel dommage que nous ne consacrons que trois heures au débat relatif à la loi de règlement, contre près de trois mois à la loi de finances ! (...) »

6. In « Projet de loi de règlement portant règlement du budget 2006 ». Disponible sur www.senat.fr.

Ne faudrait-il pas que les ministres viennent en séance pour s'expliquer sur leurs résultats (...) ? Ne devrions-nous pas consacrer de nombreuses journées à comprendre pourquoi les résultats qu'ils ont obtenus sont bons ou mauvais ? ». Seuls trois responsables de programme avaient été auditionnés⁷, sur une à deux heures, donnant lieu à des débats inégaux (sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences de la police nationale, mais aussi sur la comptabilisation des CDD de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage). La concomitance du débat d'orientation budgétaire (DOB) et du débat sur la loi de règlement était une volonté du président de la commission des finances. Elle présentait l'avantage théorique de rapprocher bilan et perspectives (les résultats de l'année passée permettant d'éclairer les résultats prévisionnels de l'année en cours et de préparer la définition des objectifs de l'année suivante) mais dans les faits, ce rapprochement s'était traduit par une certaine confusion et une redondance des deux débats.

Au Sénat, l'appropriation avait sans doute été plus complète qu'à l'Assemblée, dans la continuité des exercices précédents mais, même approfondi, l'examen du projet de loi ne manifestait pas encore de grands progrès sur la voie de l'évaluation. Certes, les 43 rapporteurs spéciaux s'étaient livrés à un exercice d'analyse de la consommation des crédits sur la base de la nomenclature budgétaire rénovée, mais ils s'appuyaient sur des rapports annuels de performance (RAP) dont les rapporteurs s'accordaient à considérer qu'ils étaient encore loin de fournir l'ensemble des données utiles à l'évaluation (aspects stratégiques peu éclairants, commentaires sommaires sur les écarts entre prévision et exécution, etc.). De même, un temps plus long avait été consacré à la discussion en commissions élargies et en séance publique : après deux premières années d'expérimentation en 2005 et en 2006, le Sénat avait auditionné neuf ministres⁸ en « petit hémicycle » (*i.e.* en commission élargie ouverte à tous les sénateurs, à la presse et au public). La volonté d'opérer sous forme de questions-réponses conférait à ces séances un caractère certes interactif et dynamique, mais les questions n'étaient pas toujours à la hauteur des enjeux ; le secrétaire d'État chargé de la fonction publique, par exemple, avait été amené à développer des sujets secondaires, tels que le nombre de désistements d'élèves reçus au concours de l'ENA ou la politique d'aide au logement des fonctionnaires de l'État, mais il avait dû conclure sommairement sur deux sujets majeurs : la difficulté de connaître avec précision le nombre d'agents de l'État faute de systèmes d'information et l'utilité d'une consolidation au PLF des emplois de ses opérateurs (principalement des établissements publics, représentant plus de 230 000 emplois au PLF 2008 ...). Il est vrai que l'exercice était faussé par le changement de gouvernement : les ministres étaient invités à répondre de l'exécution d'un budget antérieure à leur prise de fonction. Ces auditions avaient été complétées par deux débats en séance publique, sur les missions « Sécurité » et « Culture », sensiblement plus longues que les précédentes, plus approfondies et faisant une place significative à l'évaluation de la performance des services de l'État.

7. Police nationale, protection de l'environnement et prévention des risques, accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques.

8. Pour les missions outre-mer, action extérieure de l'État, transports, aide publique au développement, développement et régulation économiques, enseignement scolaire, direction de l'action du gouvernement, santé-sport, politique des territoires.

Au total, les débats dans les deux assemblées avaient été émaillés de regrets sur le caractère trop bref, et par conséquent tronqué et frustrant, de l'examen de la loi de règlement 2006.

B. Loi de règlement 2007 : une étape plus qu'un aboutissement

Compte tenu des vicissitudes de l'examen de l'exécution du budget précédent, la LRG 2007 était la première examinée dans les conditions prévues par la LOLF, avant le débat d'orientation budgétaire, avec des auditions de ministres pour apprécier non seulement le respect du volume des crédits engagés mais aussi l'efficacité de la dépense publique. L'exercice 2006 avait montré que les pratiques n'étaient pas encore fixées et que les deux assemblées cherchaient encore les modes de contrôle efficaces et pertinents. L'exercice 2007 montre que cette quête n'est pas achevée, et qu'elle sera certainement encore longue.

I. LA CONFIRMATION DE LA REVALORISATION DE LA LOI DE RÈGLEMENT

Manifestement, la loi de règlement n'est plus « le parent pauvre de la loi de finances initiale » (Eric Woerth), car elle donne lieu à des échanges de plus en plus nourris entre les assemblées et le gouvernement et à un renforcement des contrôles des premières sur le second.

a. La densification des échanges avec le gouvernement

La LOLF a permis de compléter l'examen de la loi de règlement, longtemps limité à une discussion unique et globale après audition du ministre chargé du Budget et du Premier président de la Cour des comptes, par des discussions particulières sur plusieurs de ses composantes, permettant de revenir sur le détail de l'exécution budgétaire.

Ainsi, en 2007, le Sénat a-t-il conservé la pratique désormais bien ancrée des auditions ministérielles en commissions élargies, qui présentent l'avantage de croiser les questions des rapporteurs spéciaux de la commission des finances et des rapporteurs pour avis des autres commissions permanentes, et de juxtaposer ainsi leurs expertises respectives sur les politiques publiques et leurs supports budgétaires. Quatorze auditions de ministres⁹ ont eu lieu, réparties sur trois jours, du 1er au 3 juillet, mais aucune ne s'est déroulée en séance publique, les sénateurs privilégiant l'interactivité favorisée par le cadre moins solennel des petits hémicycles. L'Assemblée nationale a repris cette pratique à son compte en auditionnant neuf ministres en commissions élargies dans le courant du mois de juin¹⁰, sans renoncer aux auditions en séance publique qu'elle avait choisies pour la loi de règlement 2006 (transport aérien, santé et administration générale et

9. Justice, culture, travail-emploi, défense, action extérieure de l'État/aide publique au développement, agriculture, transports, outre-mer, sport et jeunesse, santé, enseignement scolaire, ville et logement, régimes sociaux-pensions.

10. Pour les missions ou les programmes suivants : sécurité, administration pénitentiaire, enseignement scolaire, service public de l'enseignement à l'étranger, logement outre-mer, agriculture, sport et jeunesse, défense, patrimoine.

territoriale de l'État). 2007 marque donc la poursuite du rééquilibrage entre le temps considérable dévolu à l'examen de la LFI et la peau de chagrin octroyée jusqu'alors à la loi de règlement.

Ces auditions n'ont généralement pas été complaisantes et les ministres ont souvent répondu de façon directe et sans précautions de langage excessives : ainsi de la Garde des Sceaux, qui a reconnu devant le Sénat que certaines mesures prises après l'affaire d'Outreau étaient mal adaptées à la réalité des besoins (ex : recrutements de magistrats plutôt que de greffiers), ou du ministre de l'Agriculture qui n'a pas dissimulé devant l'Assemblée la sous-budgétisation récurrente des crédits de gestion des crises agricoles. Il en est résulté des débats souvent de qualité, alimentés par les volumineux comptes-rendus de contrôle budgétaire des rapporteurs des commissions, dont l'expertise favorise l'émergence d'une réelle lecture contradictoire des RAP, et la densification des débats. Comme le relevait le ministre du Budget devant le Sénat : « selon moi, le cadre de la commission éventuellement élargie se prête mieux à l'examen approfondi d'une loi de règlement qui requiert en outre, au-delà du regard politique, une réelle technicité (...). Cette procédure me semble judicieuse et elle valorise au mieux le travail qui est accompli au Parlement, que ce soit en commission ou en séance publique »¹¹.

Depuis la LOLF, le processus et les supports budgétaires se caractérisent par une grande transparence. Les auditions n'y font pas exception, qui sont ouvertes au public comme à la presse. Tant les comptes-rendus écrits que les captures vidéo sont mises en ligne sur les sites internet des deux assemblées.

b. L'enrichissement du contenu de la loi par voie d'amendement parlementaire

L'article 37 de la LOLF dispose que la loi de règlement peut comporter « toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ». Les parlementaires se sont saisis de cette possibilité en adoptant des amendements qui, différents dans les deux chambres, ont nécessité la réunion d'une commission mixte paritaire (CMP), mécanisme prévu par la constitution pour dégager un compromis entre l'Assemblée et le Sénat. Le fait que cette CMP ait été la première de l'histoire de la V^e République sur une loi de règlement est un indice supplémentaire de l'intérêt croissant qu'y portent les parlementaires.

En l'occurrence, les divergences n'étaient qu'apparentes car le gouvernement ayant déclaré l'urgence sur le texte, une seule lecture avait eu lieu dans chaque assemblée et la navette parlementaire n'avait pas pu jouer son rôle classique de rapprochement des points de vue. Le consensus s'est donc rapidement fait sur trois sujets qui tendent à améliorer la capacité de contrôle de l'action publique dévolue au Parlement : une amélioration de l'information disponible sur les programmes d'armement, une transmission plus rapide et plus complète des observations de la Cour des comptes aux commissions et l'obligation pour le gouvernement de récapituler dans les prochaines lois de règlement les mesures fiscales et relatives aux cotisations sociales adoptées en cours d'année hors loi de finances, pour pouvoir les remettre éventuellement

¹¹ In « Séance du 8 juillet 2006/compte-rendu intégral des débats ». Disponible sur www.senat.fr.

en question. Cette dernière conquête, qui reprend une proposition du rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée sur les niches fiscales, témoigne à la fois du manque de visibilité qu'ont les parlementaires sur les dispositions qu'il leur est demandé de voter, et de leur volonté affirmée d'en assurer un examen de plus en plus critique.

2. LA PERSISTANCE DE PLUSIEURS FAIBLESSES

a. L'organisation des débats

L'organisation des auditions ministérielles s'est trouvée confrontée à des contraintes presque insurmontables de calendrier : celles de l'Assemblée ont eu lieu dans le courant du mois de juin, dans les derniers jours de la session ordinaire, et celles du Sénat début juillet, dans les premiers jours de la session extraordinaire, toutes deux encombrées par des textes majeurs (loi de modernisation de l'économie, réforme des institutions, loi sur la démocratie sociale, etc.) ou par des débats de fond (présidence française de l'UE).

Ces interférences avec le calendrier des séances publiques, voire celui du conseil des ministres, ont nui à la fréquentation des auditions, auxquelles n'ont réellement participé que les parlementaires directement intéressés, soit moins d'une dizaine pour chaque séance, avec dans plusieurs cas des absences marquantes (un président de commission retenu en séance, un autre retenu par une cérémonie aux côtés du président de la République, un rapporteur spécial suppléé par un collègue, etc.).

Dans ce contexte, le temps dévolu à chaque audition a été fortement contraint : une heure et demie à l'Assemblée nationale, pour examiner le budget de l'enseignement scolaire qui représente près de la moitié de celui de l'État, moins d'une heure au Sénat pour l'audition de la ministre de la Culture ou celle du secrétaire d'État chargé du Travail et de l'emploi.

La surcharge du calendrier parlementaire explique aussi que n'aient pu être consacrées à l'examen de la loi de règlement en première lecture que quatre à cinq heures en séance publique dans chaque assemblée, soit sensiblement moins que pour la loi sur le droit d'accueil dans les écoles discutée au même moment, pourtant moins complexe mais d'une portée politique et médiatique plus immédiate, et surtout beaucoup moins que le temps dévolu à l'examen en séance de la loi de finances initiale (près de 150 heures en moyenne). Le texte n'a été définitivement adopté que le 23 juillet, dernier jour de la session extraordinaire, dans des hémicycles pratiquement vides.

b. Le contenu des débats

1) Les auditions ministérielles

L'exercice, pour intéressant qu'il ait été, souffre d'un certain manque de cadrage et d'une ambiguïté sur ses finalités, qui se reflètent à quatre niveaux :

- **Le choix des questions posées** : les auditions de ministres ne doivent pas satisfaire une obligation formelle ou symbolique, mais éclairer les débats en séance publique.

Elles doivent permettre aux parlementaires d'exercer pleinement la mission qui leur est confiée par les articles 37 et 54-4°¹² de la LOLF, en particulier mesurer l'écart éventuel entre prévision et exécution, tant du point de vue de la gestion budgétaire que de la performance. Il devrait s'agir en somme de faire une lecture critique et contradictoire des RAP, ou d'éclairer ce qu'ils laissent dans l'ombre : l'importance des reports de charges du ministère de l'agriculture (près de 500 M€), l'indicateur de performance associé au coût de la prime pour l'emploi (4,2 Md€) non renseigné, la faiblesse de la fongibilité asymétrique à l'Éducation nationale, le faible taux de consommation des crédits de la Défense qui aggrave le déficit opérationnel des forces etc. Or selon les rapporteurs et les ministères, cette finalité a parfois été perdue de vue, le contenu des débats a pu varier sensiblement, et déborder le strict objet des auditions, à la fois par le haut et par le bas :

- par le haut, lorsqu'ont été contestées les orientations générales d'une politique publique (ex : le retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN), ou évoqués des points d'actualité étrangers au sujet budgétaire (ex : lors de l'examen des opérations extérieures de la Défense nationale : quelle sera l'attitude de l'EUFOR dans l'hypothèse d'une nouvelle offensive rebelle contre le président Tchadien ?).
- par le bas, lorsque les ministres ont été interrogés sur des points de détail (ex : la variation du prix du sac de ciment entre Tahiti et les Marquises, le montant du loyer du pôle financier du TGI de Paris, une variation de 70 000 € des crédits de rémunération sur le budget annexe du contrôle aérien, la longueur de la piste du futur vélodrome de Saint-Quentin-en-Yvelines, etc.).

Cette relative confusion tient à ce que les auditions mêlent encore plusieurs types de contrôles, à finalités différentes : contrôle stratégique, contrôle de la gestion, contrôle de performance, contrôle de régularité, etc.

- **Le choix des programmes et des missions** : à peine la moitié des 34 missions du budget général ont été examinées en 2008, dont plusieurs par les deux assemblées. Certaines l'avaient déjà été en 2007, d'autres y ont échappé pour les deux exercices. Les choix des commissions élargies semblent bien résulter d'un ciblage des risques budgétaires pour plusieurs d'entre elles (défense pour la sous-budgétisation des OPEX, agriculture pour les reports de charge, justice pour les frais d'expertise, outre-mer pour les dépenses fiscales), mais d'autres tiennent certainement davantage à l'investissement personnel d'un rapporteur spécial (sport, jeunesse et vie associative qui, avec 780 M€, ne représente que 0,2 % du budget) ou à l'actualité (enseignement scolaire à l'étranger). Paradoxalement et en dépit de son poids, le budget de l'Éducation nationale génère peu de risques budgétaires

12. Article 54-4° de la LOLF : « Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement : a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ; b) La justification, pour chaque titre, des mouvements de crédits et des dépenses constatées, en précisant, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ; c) La gestion des autorisations d'emplois, en précisant, d'une part, la répartition des emplois effectifs selon les modalités prévues au e du 5° de l'article 51, ainsi que les coûts correspondants et, d'autre part, les mesures justifiant la variation du nombre des emplois présentés selon les mêmes modalités ainsi que les coûts associés à ces mesures ; d) La présentation des emplois effectivement rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public.

parce qu'il est composé à 95 % de crédits de personnel : il n'en a pas moins été contrôlé par les deux assemblées ; inversement, les missions « remboursements et dégrèvements », constituée de crédits évaluatifs, ou « solidarité et intégration », support de dépenses d'intervention massives, sont restées hors du champ du contrôle.

- **Le choix des interlocuteurs** : le fait d'auditionner les ministres confère à l'évidence à l'exercice une solennité et un poids politique en rapport avec l'importance qui s'attache désormais à la loi de règlement revalorisée, mais dans la mise en œuvre de la LOLF, ce sont prioritairement les responsables de programme, *i.e.* des hauts fonctionnaires, qui devraient répondre de leur gestion, et non des responsables politiques, même si ces derniers allouent les ressources en dernier ressort au sein d'un ministère.
- **Le choix des suites** : il résulte à l'évidence des auditions une meilleure information du petit nombre de parlementaires présents, qui sont souvent déjà des connaisseurs des sujets évoqués. Elles ne peuvent cependant bouleverser les rapports de force politiques qui décident du sens du vote sur le texte en séance publique. Elles n'ont donc qu'une portée pratique limitée : les ministres n'y prennent pas d'engagement formel de faire ou de ne pas faire, pas plus que leur responsabilité politique ne peut y être mise en cause. En revanche, ces auditions prendraient tout leur sens lors de l'examen de la loi de finances suivante si les critiques ainsi dégagées se traduisaient dans des amendements parlementaires, tendant par exemple à supprimer une dépense inutile, diminuer les crédits d'une action contestée ou d'un service inefficace, à supprimer une dépense fiscale mal évaluée, etc. En effet, la LOLF a conforté le droit d'amendement parlementaire en matière budgétaire : les parlementaires peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes d'une même mission, et créer, modifier ou supprimer des programmes. Pour l'heure, cette initiative reste limitée par le fait majoritaire, et par les réticences du gouvernement à remettre en cause les équilibres longtemps négociés du projet de budget, comme l'illustrent les quelques initiatives prises par les parlementaires lors de l'examen du PLF 2009 (sur le chèque transport ou le crédit d'impôt intéressement). La dégradation de nos finances publiques et la difficulté du gouvernement à opérer en son sein les arbitrages nécessaires à une décroissance accélérée de la dépense de l'État rendent d'autant plus nécessaire cette pression extérieure que constitueraient les amendements parlementaires. Il n'appartient qu'aux élus de s'en saisir, pour donner tout son sens au « chaînage vertueux ».

2) la séance publique

Ouverte par un discours du ministre du budget, la séance publique souffre des mêmes faiblesses que les auditions (la brièveté des débats, la surcharge du calendrier, l'absentéisme) mais l'opposition s'y manifeste davantage, et le débat y est plus large en ce sens qu'y sont évoqués les recettes, le déséquilibre budgétaire et, plus brièvement, les comptes, alors que les auditions ne concernent que les dépenses.

Au-delà des différences de tonalité des groupes parlementaires, inhérentes à l'exercice, les interventions des élus de la majorité dans les deux chambres, sans méconnaître les efforts du gouvernement sur la forme (ex : la transparence des RAP, le renseignement des indicateurs

de performance) comme sur le fond (ex : le respect de la norme de dépense, la limitation des reports de charge, la non prise en compte de certaines recettes exceptionnelles limitant le déficit), conservent une tonalité critique sur plusieurs points essentiels et témoignent d'une assez vive inquiétude sur la fragilité de nos finances publiques. La multiplication des dépenses fiscales pendant l'exercice, porteuse de risques budgétaires pour l'avenir, est particulièrement visée : entre les exercices 2006 et 2007, les recettes ont progressé spontanément d'environ 20 Md€, dont 12 Md€ ont bénéficié à des baisses d'impôts mais 1 Md€ seulement à la baisse du déficit.

3. LA PERSPECTIVE D'UN CONTRÔLE PLUS EFFICACE

a. Les pistes d'amélioration

- 1) Clarifier l'articulation entre commissions élargies et séance publique :** la pratique émergente sur la loi de règlement esquisse un nouveau partage des rôles, dans lequel incombe aux commissions élargies le travail d'exploration et d'analyse technique qui permet de centrer la séance publique sur la stratégie et les grands enjeux, et de dégager ainsi du temps utile pour d'autres débats. On mesure tout l'intérêt qu'il y aurait à procéder aussi de la sorte pour la loi de finances initiale, pour rééquilibrer les temps dévolus respectivement au travail législatif et au contrôle.
- 2) Desserrer la contrainte du calendrier :** la difficulté tient aujourd'hui à ce que les auditions par les commissions élargies sur la loi de règlement sont contraintes par les dates de dépôt des RAP et du projet de loi, à la fin du mois de mai, et la date de fin de session parlementaire, fin juin si elle n'est pas prolongée. Compte tenu de l'intensité de la production normative du Parlement et de l'encombrement de l'agenda qui en résulte, il paraît difficile de dégager suffisamment de temps pour davantage d'auditions sur une période aussi courte. Elles pourraient donc être organisées sur une plage de temps plus longue, sans nuire à la qualité l'examen de la loi de règlement puisqu'aussi bien elles ne modifient guère le sens du vote de chacun des groupes, surdéterminés par ailleurs. Elles pourraient éventuellement commencer plus tôt dans l'année, à partir des RAP disponibles, mais surtout aussi se prolonger au-delà de l'été : rapprochées de l'examen du budget de l'année suivante, elles seraient plus susceptibles de déboucher sur des amendements inspirés de l'exercice clos et de donner corps au fameux « chaînage vertueux ». L'idée émergerait ainsi d'un *continuum* dans l'activité de contrôle budgétaire du Parlement, plutôt que d'un rendez-vous unique au mois de juin.
- 3) Cibler les auditions :** faute de pouvoir examiner toutes les missions une année donnée dans chaque assemblée, il paraîtrait plus efficace de programmer les auditions sur plusieurs exercices, le cas échéant de façon coordonnée entre les deux assemblées pour éviter les redondances. A *minima*, il conviendrait de faire reposer le choix des missions examinées et des ministres auditionnés sur un ciblage des risques budgétaires, du point de vue de la gestion, de la performance ou de l'emploi public.

4) Élargir les auditions à d'autres acteurs : l'exécution du budget repose principalement sur les responsables de programmes qui sont les mieux à même de répondre de sa qualité et de son efficacité. Le fait de les auditionner serait particulièrement instructif pour les nombreuses missions qui relèvent du ministre du Budget, et que le dispositif actuel permet mal d'évoquer en commissions élargies (participations financières de l'État, pensions, relations avec les collectivités territoriales, etc.). De la même façon, il serait possible d'organiser des auditions des dirigeants des opérateurs de l'État (présidents de conseil d'administration et directeurs) pour leur étendre l'examen de la performance et pallier ainsi les effets de la débudgétisation. Cette extension serait cohérente avec l'introduction par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 d'une consultation obligatoire du Parlement pour la nomination à certains emplois publics, dont certainement la direction à la tête de certains grands opérateurs.

b. L'apport de la réforme constitutionnelle

Dans l'esprit de ses concepteurs, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 doit, entre autres, permettre de lever deux contraintes qui empêchent l'émergence d'un contrôle parlementaire efficace sur les finances publiques, et qui sont d'ailleurs très liées : la dégradation du processus législatif et l'autocensure des élus.

De fait, les sessions parlementaires sont encombrées par l'examen d'une multitude de textes de loi (40 en 2007) dont l'examen est beaucoup plus long que par le passé car le parlementarisme rationalisé ne laisse guère à l'opposition que l'obstruction pour faire entendre sa voix (244 000 amendements ont été déposés à l'Assemblée nationale sous la XI^e législature). Cette situation dégradée laisse peu de place et peu de temps pour le contrôle et l'évaluation.

Pour autant, les contraintes matérielles ne suffisent pas à expliquer les réticences ou les hésitations des parlementaires à s'engager pleinement dans cette voie. La LOLF a créé les conditions d'une meilleure information, par des supports budgétaires rénovés ou par l'organisation du débat d'orientation budgétaire, et élargi les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place, mais ces potentialités restent sous-exploitées, par manque de volonté ou d'habitude.

La réforme constitutionnelle vise précisément à changer cet état d'esprit, en procédant à double rééquilibrage, d'abord entre exécutif et législatif puis, au sein du législatif, entre l'activité normative et le contrôle : désormais, par exemple, l'article 48 de la constitution prévoit qu'une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques. Cette disposition est d'autant plus bienvenue qu'elle concernera non seulement les quelques membres des commissions des finances les plus sensibilisés au contrôle et qui exploitent déjà les potentialités offertes par les textes, mais aussi et au-delà l'ensemble de ceux qui n'y portent aujourd'hui qu'un intérêt limité.

La profonde réforme du règlement de l'Assemblée nationale, qui est en cours, devrait prolonger la révision constitutionnelle, et notamment modifier les conditions d'examen de la LFI en renvoyant une partie des débats vers les commissions élargies.

*

* *

Avec la LOLF, le contrôle de l'exécution des budgets ne peut plus être un simple exercice de vérification de la conformité procédurale et du respect de l'autorisation donnée. Il doit désormais s'inscrire dans une nouvelle gouvernance des finances publiques et contribuer à ce titre au rééquilibrage de nos comptes. Cet objectif ne peut être atteint que si tous les parlementaires se l'approprient, pour constamment faire vivre la préoccupation de l'efficacité de la dépense publique et de l'économie de moyens. Le Parlement dispose désormais d'outils efficaces de contrôle de la dépense publique, dont il serait souhaitable qu'il se saisisse pleinement. Le rééquilibrage des relations entre le Parlement et le gouvernement ne saurait en effet s'effectuer sans une plus grande implication des parlementaires dans le contrôle de l'administration. L'Observatoire espère que la révision du règlement des assemblées parlementaires sera l'occasion de cette nécessaire modernisation des pratiques.

II - LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE DE L'ÉTAT : DES POTENTIALITÉS SOUS-EXPLOITÉES

Dans quelle mesure peut-on considérer, sept ans après la LOLF, que l'État s'est mis en situation de répondre de la qualité de sa gestion ? L'analyse de la loi de règlement pour 2007 tend à montrer qu'il obéit encore trop à une logique de moyens, d'outils ou de processus, qui n'a pas encore réellement cédé le pas à la logique de résultat.

A. Un bilan très nuancé

I. LA SATISFACTION RELATIVE DU GOUVERNEMENT

a. La méthodologie progresse et les résultats s'améliorent

Lors de l'examen de la loi de règlement pour 2007, les indicateurs de performance prêtaient davantage au débat que l'année précédente, puisque 80 % des indicateurs étaient exploitables et permettaient une comparaison entre réalisation et prévision, contre 50 % dans les RAP 2006.

Le ministre du Budget, avançant ces chiffres devant les deux assemblées, prolongeait le simple constat de la plus grande disponibilité de l'information pour suggérer que 2007 pourrait être regardée comme un succès : 79 % des indicateurs indiqueraient une évolution positive (58 % traduisant une réalisation conforme à la prévision, 21 % révélant une évolution significative) et 21 % ne montreraient pas d'amélioration.

Le dossier de presse de la loi de règlement établit ainsi un palmarès des missions dont les indicateurs sont les plus conformes à la prévision, dont cinq au-delà de 75 % (stratégie économique et pilotage des finances publiques, sécurité civile, engagements financiers de l'État, développement et régulation économique et sécurité). Le ministre du Budget donnait devant l'Assemblée nationale deux exemples d'indicateurs phares témoignant d'une performance satisfaisante en 2007 : la diminution du nombre de crimes et délits et la progression du taux d'élucidation des affaires pénales.

b. L'exemple du ministère des Finances

La mission « stratégie économique et pilotage des finances publiques » affichait le meilleur taux d'indicateurs conformes à la prévision, mais il faut rappeler qu'y figurent les crédits dévolus aux services d'état-major du ministère des Finances, et tout particulièrement à la direction générale de la modernisation de l'État qui pilote... la mise en œuvre de la LOLF et de la RGPP : il aurait été paradoxal que les résultats des indicateurs y fussent en deçà des cibles. Au demeurant, les crédits de cette mission restent limités (450 M€, soit une des plus petites du budget général).

Dans le même périmètre ministériel, la mission « gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » affiche aussi des résultats probants : progression des taux de collecte des impôts et d'utilisation de la dématérialisation, réduction du délai de paiement des dépenses de l'État, amélioration de la productivité des services comptables et fiscaux, etc. Or les services auxquels cette performance est imputable (directions générales des impôts d'une part, de la comptabilité publique d'autre part, désormais fusionnées) sont aussi ceux au sein desquels s'est développé de longue date le contrôle de gestion et la mobilisation des agents sur des indicateurs de performance, doublés désormais d'un intéressement aux résultats. Cet exemple confirme la nécessité de prolonger la démarche de performance des PAP et RAP au sein des services de l'État, mobilisés sur des objectifs intermédiaires directement en relation avec leur travail quotidien, et autour desquels ce dernier s'organise.

2. LES CRITIQUES DES PARLEMENTAIRES

a. « Une démarche de performance en trompe-l'œil » (Philippe Marini)

Le rapporteur général de la commission des finances au Sénat recense dans son rapport les imperfections relevées par les rapporteurs spéciaux, qui relèvent schématiquement de deux critiques :

- **La construction des indicateurs** : certains d'entre eux se sont parfois révélés peu pertinents, ou insusceptibles d'être chiffrés, d'autres n'ont pas de valeur de réalisation pour 2007. Plusieurs indicateurs qui en 2006 faisaient ressortir des performances décevantes ont été supprimés pour l'exercice suivant, les méthodes de calcul de certains autres restent instables et privent les parlementaires de vision dans la durée sur une performance particulière.
- **L'exploitation des indicateurs** : la performance étant présentée comme une démarche, elle doit pouvoir se traduire dans le fonctionnement quotidien des services, au-delà du seul support budgétaire, et se prolonger dans leur contrôle de gestion. Or il existerait souvent un contraste entre les indicateurs présentés dans les documents budgétaires et l'absence de pilotage des services par objectifs et d'évaluation par leurs résultats.

b. Deux exemples de missions sous-performantes

L'Observatoire a retenu deux missions riches d'enjeux de société qui illustrent les faiblesses relevées par les parlementaires sur les objectifs et, au-delà, les défauts de la maquette actuelle des RAP.

1) La mission Ville et logement

La présentation de la stratégie occupe à peine une page, dans un contexte marqué par la préparation de la mise en œuvre de la loi DALO (droit au logement opposable), dont l'impact (même potentiel) n'est pas chiffré. Il ne compte pas non plus d'éléments de contexte, avec des chiffres clés tels que l'évolution des prix de l'immobilier, du foncier, le nombre de nouveaux ménages à loger, etc.

La tonalité du RAP est positive est rassurante, alors que le nombre d'autorisations d'urbanisme a diminué de 4,5 %, que le nombre de logements privés conventionnés sans travaux (une innovation clé pour mobiliser le parc privé) est deux fois inférieur à la prévision 2007 en zone tendue et que le déséquilibre persiste dans le financement de logements sociaux entre zones tendues et détendues.

La justification au premier euro (JPE) apprend au lecteur attentif que les crédits de paiement (CP) de l'année ont permis de couvrir 657 M€ d'engagements des années antérieures, et que les autorisations d'engagement (AE) de l'année devront être couvertes en quasi-totalité (1004,5 M€) par des CP des prochains exercices. L'État est donc en train de nourrir des besoins futurs de CP, ce qui est normal compte tenu des délais de réalisation des opérations, mais cela signifie aussi que le poids budgétaire de la relance de la politique du logement est devant nous. Ce type de constat devrait pouvoir être corroboré par la comptabilité générale.

2) La mission Solidarité et intégration

Le bilan stratégique du programme 177 « prévention de l'exclusion » surprend par sa focalisation sur les indicateurs, sans remise en perspective plus générale et à plus long terme (ce qui, précisément, distingue le stratégique de l'opérationnel). Le responsable de programme détaille la méthode de construction des indicateurs et la mise en place de nouveaux dispositifs sans apporter d'éléments de réponse à une question simple : l'exclusion a-t-elle plutôt régressé/stagné/reculé pendant l'exercice ou, plus justement, peut-on lire en 2007 la confirmation ou l'infléchissement d'une trajectoire pluriannuelle d'évolution de l'exclusion ? Comme dans beaucoup de RAP, le dispositif administratif devient une fin en lui-même ; l'outil l'emporte sur l'objectif : la logique de moyens continue souvent de prévaloir.

Un très grand nombre d'indicateurs reposent sur des méthodologies et des systèmes d'information fragiles, de sorte qu'ils ne sont pas exploitables. Ainsi de l'indicateur « pourcentage des enfants vivant en situation de précarité », stratégique en matière d'action sociale (le parti travailliste en avait fait un des objectifs clés de sa politique en Grande-Bretagne, avec des cibles extrêmement ambitieuses et une mobilisation de tous les services de l'État), dont le RAP précise simplement que « compte tenu de la non-disponibilité des données en 2007, il n'est pas possible d'analyser les résultats de l'objectif ».

B. Des pistes simples d'amélioration

La LOLF laisse une assez grande marge d'appréciation au gouvernement comme au Parlement dans la définition de l'information rendue publique sur l'exécution budgétaire, puisqu'elle se contente de préciser l'objet de la loi de règlement (principalement la constatation et la ratification des résultats) et reste muette sur la maquette des RAP. Des adaptations substantielles restent possibles, étant observé cependant que depuis sept ans, si la LOLF a surtout eu pour effet d'accroître l'information disponible et d'en améliorer la qualité (aucun pays comparable à la France ne diffuse une telle richesse de données), sa prolongation dans l'action se fait attendre.

I. MOINS D'INDICATEURS MIEUX RENSEIGNÉS

Tels qu'ils figurent aujourd'hui dans les RAP, les indicateurs de performance obéissent davantage à une logique de contrôle de gestion, très fine par définition, qu'à une logique de contrôle stratégique ou de performance, qui ne s'appréhende qu'à un niveau plus macro et qui ne requiert aucune batterie d'indicateurs aussi riche que l'actuelle.

Le fait d'auditionner des ministres plutôt que des responsables de programmes, et de les interroger sur leurs orientations et leurs politiques plutôt que sur le détail de l'exécution budgétaire, comme ce fut le cas pour la loi de règlement 2007, montre qu'il existe aujourd'hui un décalage entre le sens que la représentation nationale semble vouloir donner à la démarche de performance et l'outil dont elle s'est dotée.

Si cette orientation devait se confirmer, des ajustements profonds de la maquette des RAP seraient nécessaires :

- 1) Réduire au moins de moitié le nombre d'indicateurs :** 1276 figuraient dans le PLF 2008 (pour 621 objectifs), dont la plupart ne sont pas exploités dans le dialogue entre le Parlement et les ministères. Il conviendrait de ne retenir que les plus stratégiques d'entre eux, et de renvoyer les autres au contrôle de gestion de l'administration. Dans la mission « contrôle et exploitation aérienne », par exemple, seuls trois indicateurs clés, harmonisés au niveau européen et reflétant la performance globale de la DGAC (l'impact du contrôle aérien sur la sécurité et la ponctualité des vols, et la productivité), pourraient être affichés en loi de finances, les autres étant réservés aux besoins du suivi de la gestion. À défaut, les parlementaires continueraient de faire un travail d'un niveau qui n'est pas le leur et qui, à certains égards, double le contrôle budgétaire interne de l'État et le contrôle externe de la Cour des comptes.
- 2) Permettre aux parlementaires d'exercer un contrôle en amont sur la maquette des RAP et leur contenu, aujourd'hui maîtrisée par le gouvernement :** les RAP sont transmis à la Cour des comptes et aux parlementaires dans leur version définitive, insusceptibles d'ajustements, dans des délais trop contraints pour qu'un véritable dialogue puisse se nouer avant l'adoption de la loi de règlement, sinon dans des auditions dont on a déjà vu la brièveté. Pour inverser ce rapport de force, il conviendrait d'une part que les parlementaires puissent redéfinir la contexture des RAP et les volumes respectifs de leurs composantes (plus d'explications détaillées des écarts, moins de données chiffrées, ou renvoyées en annexe, pour mieux hiérarchiser l'information disponible), et que, d'autre part, ils soient destinataires plus tôt dans l'année des premiers éléments de résultats dont on ne peut guère imaginer, s'il s'agit d'indicateurs clés du contrôle de gestion, qu'ils ne soient pas disponibles avant le mois de mai.

Cette réforme permettrait sans doute d'intéresser davantage les parlementaires aux enjeux du pilotage par la performance. En effet, l'ambition de la LOLF d'échapper à une pure logique de consommation de crédits au profit d'une recherche d'efficacité et d'efficience de la dépense publique ne saurait se satisfaire de la sous-exploitation actuelle des PAP et des RAP dans le débat budgétaire. Le risque est fort d'un désinvestissement de l'administration dans ce domaine : elle ne répondrait plus qu'à une obligation formelle de présentation de certains de ses résultats à l'occasion de la loi de règlement, au lieu d'en faire un levier de réforme interne et de mise sous tension des services.

- 3) Enrichir la justification des résultats :** les RAP sont souvent sommaires sur l'essentiel (la description de la stratégie, des contraintes, du contexte, mais aussi et

surtout l'explication des écarts et la stratégie mise en œuvre pour les réduire) et prolixes sur l'accessoire (le détail de la ventilation par titre, alors que la LOLF globalise l'ensemble), de sorte qu'ils sont volumineux sans dire l'essentiel, ou en tout cas sans le dire clairement. Les RAP doivent éclairer les parlementaires, plutôt que diluer l'information pertinente dans des dizaines de pages de tableaux (677 pages pour le RAP de la mission « Recherche et enseignement supérieur », par exemple) : peu importe, en effet, qu'ils obtiennent la révision du mode de calcul d'un indicateur, si les résultats qu'il affiche ne sont pas renseignés, et si le RAP est muet sur les mesures envisagées pour améliorer la performance au cours de l'exercice suivant.

- 4) **Créer une rubrique spécifique pour la performance des opérateurs** : sous l'effet des débudgétisations, et pour contourner les contraintes du budget général, la place des opérateurs de l'État dans la mise en œuvre des politiques publiques est allée croissant (près de 80 opérateurs sont rattachés à la mission « culture », représentant 40 % de ses crédits). Les RAP apportent des éléments variables mais souvent circonstanciés sur la gestion des opérateurs, et le montant des subventions qu'ils perçoivent, mais plus rarement sur leur performance appréhendée à travers les résultats qu'ils obtiennent sur les objectifs que l'État leur assigne – ou devrait leur assigner – dans les contrats d'objectifs ou de performance qui les unissent. La maquette des RAP pourrait comporter une rubrique *ad hoc*, précisément définie, pour harmoniser l'information disponible et éviter les développements inutiles qui passent sous silence la plus ou moins bonne conduite des politiques publiques ainsi déléguées, et la qualité très variable de la tutelle.

2. DÉPASSER LES INDICATEURS POUR ÉLARGIR NOTRE CONCEPTION DE LA PERFORMANCE

Dans les travaux des rapporteurs spéciaux comme dans le déroulement des auditions, la discussion des indicateurs, de leurs imperfections méthodologiques, de l'absence de résultats chiffrés ou des justifications d'écarts, a pris bien davantage de volume et de temps que ne pouvait le laisser espérer leur place, finalement modeste, dans les RAP. Cette focalisation sur les indicateurs fait courir le risque de passer à côté des vraies questions soulevées par la performance et d'appauvrir la LOLF en défaisant le lien qui existe entre les résultats et les moyens engagés.

- 1) **Réduire le déséquilibre entre la qualité des données sur la performance et sur les coûts** : certes tous les indicateurs ne sont pas significatifs, et tous ne sont d'ailleurs pas renseignés, mais la réflexion tourne court s'ils ne sont pas complétés par des développements précis et rigoureux sur les coûts. Or, dans les RAP, les développements sur la justification au premier euro (JPE, qui explique les éléments constitutifs de la dépense) et la comptabilité d'analyse des coûts (CAC, qui mesure l'ensemble des moyens budgétaires affectés, directement ou indirectement, à la réalisation d'une action), malgré quelques progrès, restent les parents pauvres de l'analyse. Or c'est à lumière de ces développements que les parlementaires pourront identifier des possibilités d'amendement et d'économies budgétaires possibles sur l'exercice suivant.
- 2) **Compléter l'information disponible sur les dépenses fiscales** : sur les 22 dépenses fiscales rattachées à la mission « écologie, développement et aménagement durables », seules

13 ont fait l'objet d'un chiffrage, quoique leur coût ne soit souvent qu'un ordre de grandeur et que le nombre de bénéficiaires reste souvent indéterminé. Or ces dépenses représenteraient environ 3 Md€, soit près du tiers des crédits de la mission elle-même. Ce seul exemple montre que la gouvernance des finances publiques ne peut pas se satisfaire d'une telle dissymétrie d'information entre la présentation des crédits budgétaires, dont la progression est fortement encadrée, et celle des dépenses fiscales, qui connaissent un très fort dynamisme.

- 3) Faire le lien avec les politiques de réforme en cours :** là aussi dans une logique d'enrichissement qualitatif des RAP, il pourrait être utile de mieux faire le lien entre l'exécution budgétaire et les projets de réforme en cours et les mesures prises dans le cadre de la RGPP, pour en faciliter le suivi par les parlementaires. Le débat sur la RGPP, qui s'est tardivement organisé à l'Assemblée nationale, en avril dernier, avait clairement mis en lumière un besoin de réappropriation de la démarche par les parlementaires et montré combien pourrait lui être précieuse la connaissance souvent approfondie que peuvent avoir les parlementaires des sujets concernés.
- 4) Faire le lien avec les comptes de l'État :** un des moyens de faire des comptes de l'État un véritable outil de gestion publique (cf. *infra* partie III) pourrait être de rapprocher dans les RAP les considérations budgétaires et comptables et d'y faire par exemple figurer les principales provisions passées ou les reprises de provisions, les charges à payer identifiées à la clôture, etc.
- 5) Clarifier les règles de mise en cause de la responsabilité des gestionnaires :** la LOLF est traditionnellement présentée comme reposant sur un diptyque « liberté-responsabilité ». Or si jusqu'à présent l'impact (au moins théorique) de la LOLF sur la liberté de gestion est bien identifié (globalisation des crédits, fongibilité asymétrique, etc.), les conditions d'une éventuelle mise en cause de la responsabilité des gestionnaires restent à déterminer. Sans aller systématiquement jusqu'à une « judiciarisation » de la gestion publique (la Cour des comptes réfléchit à une profonde réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière, théoriquement compétente à l'égard des ordonnateurs non élus, mais dont l'activité reste limitée), il convient de diffuser dans la haute fonction publique une logique de reddition de comptes. Le Parlement, auquel la réforme constitutionnelle confère désormais un véritable droit de veto sur certaines nominations, devrait notamment s'interroger sur les moyens dont il dispose pour aller au bout de la logique de responsabilité et sanctionner, de façon symbolique et/ou pratique, les gestionnaires défaillants. De ce point de vue, la priorité donnée dans les auditions aux ministres plutôt qu'aux responsables de programmes risque de compliquer l'exercice.
- 6) Vérifier l'impact de la démarche de performance sur les pratiques de management de l'administration :** elle n'a de sens, en effet, que si elle se prolonge dans le contrôle de gestion des administrations, dans l'assignation aux gestionnaires d'objectifs cohérents avec ceux des PAP et RAP, dans un reporting régulier des résultats doublé de procédures de traitement des écarts, etc. Une rubrique spécifique des RAP pourrait préciser les conditions de cette déclinaison, afin de vérifier que l'administration ne s'attache pas qu'au formalisme de la performance.

III - LES COMPTES DE L'ÉTAT : UN APPORT PLUS THÉORIQUE QU'OPÉRATIONNEL

Le projet de loi de règlement s'est enrichi d'une nouvelle dimension comptable en application de la LOLF : depuis 2006, l'État dépose à l'appui du projet de loi un Compte général de l'État (CGE), constitué d'un bilan, d'un compte de résultats, d'un tableau des flux de trésorerie et d'une annexe très proches, dans leur format, de ceux des entreprises. C'est au vu de ces états financiers, assortis des réserves que la Cour des comptes peut formuler à leur égard, que les parlementaires valident désormais le résultat de l'exercice en comptabilité générale, en plus du résultat budgétaire et du montant définitif des ressources et des charges de trésorerie.

A. La comptabilité de l'État, un changement potentiellement de même ampleur que la réforme budgétaire

La LOLF est souvent regardée, à juste titre, comme ayant entraîné une rénovation complète de la logique budgétaire, avec l'affirmation de la démarche de performance, la recherche d'une meilleure connaissance des coûts ou le couplage liberté-responsabilité pour les gestionnaires. Pour autant, la réforme budgétaire n'épuise pas la réalité de la contribution de la LOLF à la rénovation de la gestion publique. En effet, la loi organique comporte un article 27 qui prévoit pour l'État l'obligation de tenir non seulement comme par le passé une comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires, dits comptabilité « de caisse », mais aussi une comptabilité générale de ses opérations et une comptabilité d'analyse des coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes. La dernière reste encore à l'état embryonnaire ; l'émergence de la seconde, en revanche, constitue une véritable révolution.

En effet, en vertu de l'article 30 de la LOLF, « la comptabilité générale de l'État est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. Les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action ». Elle permet donc de décrire la situation patrimoniale de l'État, c'est-à-dire l'ensemble de ce qu'il possède (terrains, immeubles, créances, etc.) et de ce qu'il doit (emprunts, dettes, etc.) ou, plus innovant encore par rapport à la situation antérieure, de ce qu'il devra (charges restant à payer, risques à provisionner, engagements donnés à retracer hors bilan, etc.). La comptabilité générale offre donc une vision dynamique de la situation patrimoniale de l'État, de ses obligations, risques et charges futurs, que la comptabilité budgétaire, faite

d'encaissements et de décaissements annuels, ne pouvait pas fournir. Elle obéit à un *corpus* de normes qui, pour être propres à l'État, ne s'en inspirent pas moins très directement de celles qui sont applicables aux entreprises, à quelques exceptions près (les règles de comptabilisation des impôts, par exemple, qui n'ont pas d'équivalent dans le secteur privé).

Pour mesurer la portée de ce changement, il faut rappeler que si l'État produisait bien jusqu'alors, à l'appui de la loi de règlement, un document de synthèse annuelle des opérations budgétaires et financières effectuées par l'ensemble des comptables de l'État – le compte général de l'administration des finances (CGAF) – celui-ci ne fournissait d'éléments de bilan et un résultat patrimonial que depuis 1988, trop partiels d'ailleurs et d'une qualité très incertaine¹³. L'ensemble restait inconnu du grand public, voire des ministres des finances eux-mêmes, et les parlementaires ne s'en saisissaient guère, dans un contexte où la loi de règlement apparaissait comme un exercice obligé dénué d'intérêt.

La comptabilité publique n'en était pas pour autant en déshérence. Bien au contraire, elle constituait même une place forte au sein du ministère des Finances, avec près de 60 000 agents répartis dans près de 4 000 trésoreries, chargés de l'encaissement des recettes, du paiement des dépenses de l'État, dans des conditions de sécurité et de régularité draconiennes. L'irrespect par les comptables des règles de procédure de la comptabilité publique étaient d'ailleurs (elles le sont toujours) susceptibles de justifier la mise en cause de leur responsabilité personnelle et pécuniaire par les juges des comptes – Cour des comptes ou chambres régionales et territoriales des comptes.

Dans ce contexte, la comptabilité publique était dominée par l'idée de régularité formelle : ne payer une dette qu'au vu des pièces justificatives requises, au bon créancier, dans la limite des crédits budgétaires, etc. Peu importait, en définitive, la qualité de l'information financière donnée par les comptes. Un comptable public n'encourait aucun risque juridictionnel si son inventaire des immobilisations divergeait de celui de l'ordonnateur, ou s'il commettait des erreurs dans le calcul des amortissements, ou s'il omettait de demander à l'ordonnateur de lui signifier les engagements donnés pour les retracer hors bilan. En revanche, il pouvait être enjoint de reverser une somme qui, même en l'existence d'une charge, était regardée comme irrégulière si le mandat de dépense n'était pas revêtu du visa du contrôleur financier. La comptabilité publique était donc largement réduite à ses procédures mais ces préoccupations formelles, si elles restent fondamentales dans l'attente d'une réforme du jugement des comptes, sont dorénavant mieux équilibrées par l'émergence de la comptabilité d'exercice.

La réforme devait permettre de rapprocher la France des États de l'OCDE les plus en pointe en matière de comptabilité publique, en particulier les pays anglo-saxons (Australie, Canada, Nouvelle-Zélande, Grande-Bretagne) et de contribuer positivement à sa notation sur les marchés financiers, dans un contexte de hausse de l'endettement.

13. Dix ans en arrière, par exemple, le bilan de l'État au 31 décembre 1997 ne faisait apparaître aucune provision, et le compte de résultats de l'exercice mentionnait une dotation aux amortissements égale par convention au montant des immobilisations acquises au cours de l'exercice.

Enfin, elle est souvent présentée comme un facteur d'amélioration de la gestion publique. Elle devrait notamment permettre de rendre des arbitrages budgétaires au vu des charges futures anticipées, d'orienter la politique immobilière (arbitrer entre location et cession, programmer des travaux, etc.), d'améliorer la gestion des dettes d'exploitation (accélérer le paiement des fournisseurs, en particulier, pour éviter le paiement d'intérêts moratoires) ou de mieux appréhender les risques (recenser les condamnations potentielles dans des contentieux pendants, etc.). Potentiellement, l'effet de levier de la comptabilité sur la réforme de l'État est évident. On verra que dans les faits, l'usage qui est fait de cet outil reste décevant.

B. La qualité des comptes de l'État est encore insuffisante

L'utilisation des comptes de l'État comme instruments de sa réforme suppose que leur fiabilité soit attestée. C'est précisément l'objet d'une nouvelle mission qu'assigne à la Cour des comptes l'article 58-5° de la LOLF : la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État. Il s'agit, pour elle, de donner une assurance raisonnable que les états financiers d'État sont exempts d'anomalies significatives. La Cour est ainsi devenue, à certains égards, le commissaire aux comptes de l'État – à cette différence près, de taille, que sa responsabilité ne pourrait pas être recherchée, et qu'il n'existe pas dans la LOLF (ou pas encore ?) de délit de fausse information ou d'établissement et de présentation de comptes annuels ne donnant pas une image fidèle.

Le défi était de taille pour la Cour des comptes, car la certification était jusqu'alors étrangère à son cœur de métier : elle exerçait bien quelques mandats de commissaire aux comptes pour des organisations internationales¹⁴, mais la loi ne lui conférait encore aucune mission de ce type dans un cadre national (elle tend d'ailleurs de plus en plus à confier explicitement cette mission aux commissaires aux comptes privés, comme dans le cas des établissements publics et des universités). D'ailleurs, encore aujourd'hui, lorsqu'elle contrôle les comptes et la gestion d'une entreprise publique, elle n'émet que des « avis » sur ses comptes, qui se distinguent des opinions des commissaires aux comptes par leur méthodologie comme par leur objet. Enfin, rappelons que la Cour évolue dans un contexte de ressources rares car, à la différence d'un CAC, elle est privée de la possibilité de facturer sa « prestation » à son « client » – en l'occurrence, à l'État – et de la possibilité d'ajuster ses effectifs à ses besoins.

Les comptes 2006 de l'État, présentés pour la première fois en mode LOLF, ont été certifiés par la Cour, mais avec treize réserves dites « substantielles » ayant un impact majeur sur la lecture des états financiers. Les comptes 2007 ont également été certifiés, avec cette fois-ci douze réserves, dont neuf substantielles.

D'un exercice à l'autre, trois réserves ont été levées (la comptabilisation des routes, la macro-couverture de la dette publique et les comptes des pouvoirs publics), ce qui traduit

14. Elle le fait désormais pour les comptes de la sécurité sociale, et les juridictions financières pourraient être amenées à le faire à terme pour les comptes des collectivités locales.

les efforts de l'État pour améliorer ses comptes, sans toutefois dissiper encore toutes les incertitudes qui les affectent. Les comptes des pouvoirs publics (présidence de la République, assemblées parlementaires), en particulier, échappent encore largement au contrôle de la Cour. La transparence progresse donc, mais à pas mesurés.

Surtout, la Cour a maintenu en l'état neuf réserves de 2006 et en a émis trois nouvelles qui témoignent, par leur plus faible impact potentiel au bilan, des exigences accrues du certificateur¹⁵. Or ces douze réserves dessinent en creux l'image d'une comptabilité qui est encore loin d'une qualité standard. Deux exemples permettent d'illustrer ce constat :

- **Les systèmes d'information financière et comptable de l'État** : l'État fonctionne encore avec plus de 300 applications conçues pour répondre – pas toujours très bien, d'ailleurs, faute d'articulation entre elles – aux exigences d'un *corpus* de normes que la LOLF a entièrement bouleversé. Ces applications, dont certaines sont ministérielles et d'autres transversales, ont été adaptées, temporairement et tant bien que mal, pour passer le cap de 2006. Parallèlement, l'État s'est donc lancé dans un gigantesque chantier pour faire émerger à partir d'un progiciel de gestion intégrée un produit unique, baptisé Chorus, appelé à gérer la dépense, les recettes non fiscales et la comptabilité de l'État. Ce projet d'envergure a une histoire mouvementée (appels d'offres infructueux, déploiement reporté) de sorte qu'on n'espère plus son déploiement dans les services avant la fin de la gestion 2009 – dans une version encore provisoire, l'ensemble des fonctionnalités n'étant pas attendues avant 2011... Le coût d'investissement avoisinerait, selon l'Inspection générale des finances, 500 M€ (dont 40 % pour le seul déploiement dans les services) auxquels il faudrait ajouter 100 M€ de coûts annuels récurrents. Certes, le projet sera facteur d'économies, mais à condition qu'il s'accompagne de réingénieries de processus de grande ampleur : le retour sur investissement n'est donc pas garanti... En toute hypothèse, l'inachèvement du système d'information budgétaire et comptable reste une contrainte majeure à la pleine utilisation des potentialités de la LOLF.
- **Les opérateurs de l'État** : il s'agit d'environ 800 entités (musées, universités, organismes publics de recherche etc.) qui se caractérisent par une activité non-marchande, un financement majoritaire par l'État et un contrôle étroit de celui-ci. Les parlementaires vitupèrent depuis plusieurs années la prolifération de ces opérateurs¹⁶, car elle permet d'échapper aux contraintes qui pèsent sur le budget général : la création d'un établissement public, pour laquelle un décret suffit, permet de faire échapper des emplois publics aux plafonds d'emploi des ministères¹⁷ et, pour peu que lui soit affectée une recette fiscale, de contourner la norme de dépense. L'État en a d'ailleurs perdu le compte, faute de pouvoir précisément lister l'ensemble des entités qu'il finance et contrôle, à un titre ou à un autre... Cette situation militerait en faveur de leur consolidation dans les comptes d'un « groupe

15. La justification des soldes de trésorerie, le recensement et la valorisation des risques, les immobilisations dites « non ventilées ».

16. Il existe par exemple trois agences françaises de sécurité sanitaire : une pour les aliments, une autre pour les produits de santé et une pour l'environnement et le travail.

17. La LFI 2008 prévoit d'ailleurs la création d'un plafond d'emplois par opérateur, de sorte qu'il deviendra plus difficile pour l'État d'y déconsolider ses propres emplois.

État », qui donnerait une vision plus juste de la situation patrimoniale d'une sphère publique qui va bien au-delà de la seule personne morale État, fût-il tentaculaire. Or la Cour relève la mauvaise qualité des comptes de ces opérateurs, qui peinent à comptabiliser leurs actifs immobiliers (en particulier les universités) ou à recenser leurs engagements (alors que plusieurs ont précisément été créés pour porter des engagements pour le compte de l'État, comme l'AFITF, ou l'ANRU, qui financent respectivement les projets d'infrastructure de transport et la rénovation urbaine). Seule une vingtaine d'opérateurs ont aujourd'hui des comptes certifiés, ce qui montre l'ampleur du chantier.

L'État a beaucoup communiqué sur le fait qu'il avait obtenu de la part de la Cour des comptes une certification avec réserves, ce qui placerait la France « dans le peloton de tête des pays de l'OCDE » (ce n'est qu'en 2007 que l'État Australien, par exemple, a obtenu une certification de ses comptes sans réserve). L'ampleur de ces réserves est telle, cependant, qu'elle devrait conduire à nuancer ce *satisfecit*, d'autant que la Cour, pour arrêter son opinion sur le CGE, a accepté de prendre en compte les engagements de l'État et de tenir compte de ses contraintes spécifiques.

L'État est assurément sur une trajectoire d'amélioration de la qualité de ses comptes, mais c'est un chantier gigantesque, très consommateur de main-d'œuvre et dont l'achèvement demandera encore des années d'efforts.

C. L'interprétation des comptes de l'État reste à faire

Les incertitudes qui les affectent ne devraient pas empêcher de tirer quelques enseignements des comptes 2007 de l'État, mais cet exercice reste difficile faute de comparaison.

- **La comparaison avec des entreprises** : l'État possède un « actif incorporel » très particulier, la souveraineté, et son accessoire, la capacité de lever l'impôt, principal gage de sa solvabilité, qui ne sont pas valorisés au bilan – pas plus d'ailleurs que les biens remis en concession comme les autoroutes ou les barrages, les monuments historiques ou les collections des musées. C'est ce qui explique qu'avec un passif de 1212 Md€ et un actif de seulement 555 Md€, le bilan de l'État présente une situation nette négative de 656 Md€. En d'autres termes, son actif ne couvre même pas la moitié de son passif.
- **La comparaison avec d'autres États** : si l'État minimise son actif, il ne provisionne pas non plus, au passif, les charges futures induites par les retraites des fonctionnaires et par sa contribution à l'équilibre démographique des régimes spéciaux, qui n'apparaissent qu'en engagements hors bilan, pour des montants vertigineux de, respectivement, 1056 Md€ et 238 Md€¹⁸. Or d'autres États ont fait des choix différents. C'est le cas, par exemple, de l'État fédéral Américain dont l'actif ne couvre qu'un septième d'un passif alourdi par les 4700 Md\$ d'engagements de retraite qu'il a provisionnés. Faute de

¹⁸ Les méthodes de calcul diffèrent : en système fermé pour l'État (unités de crédit projetées), en système ouvert pour les régimes spéciaux subventionnés (besoin de financement actualisé).

normes internationales stabilisées sur des sujets aussi stratégiques, tout rapprochement entre les comptes des différents États reste aléatoire.

- **La comparaison avec l'État lui-même, dans le temps :** faute de comparaison réellement pertinente avec des tiers, on pourrait espérer que les résultats et la situation patrimoniale de l'État puissent s'apprécier en tendance et dans la durée, mais là encore, la démarche se heurte à des obstacles de méthode. L'État, en effet, n'est pas capable de produire des comptes *pro forma*, alors même que les changements de méthode ont un impact majeur sur les grandes masses des états financiers. C'est le cas, par exemple, en 2007, où ils expliquent la variation à la baisse de la situation nette de l'État à hauteur de 22 Md€ sur 63. Paradoxalement, au cours des premiers exercices, l'amélioration de la qualité des comptes nuit à leur lisibilité d'une année sur l'autre.

Il n'en reste pas moins que l'analyse du CGE fait émerger quelques chiffres, et à défaut quelques ordres de grandeur, qui ne laissent pas d'être inquiétants.

TABLEAU N° I - BILAN SIMPLIFIÉ DE L'ÉTAT 2007

En M€	2007	2006
ACTIF		
Immobilisations incorporelles et corporelles	253 309	257 562
Immobilisations financières	182 639	167 930
Stocks	32 873	32 229
Créances	52 646	54 949
Trésorerie active	22 062	13 338
Autres	11 719	8 247
TOTAL ACTIF (I)	555 249	534 255
PASSIF		
Dettes financières	945 755	893 937
Dettes non financières	109 006	92 758
Provisions pour risques et charges	61 846	50 078
Trésorerie passive	68 972	65 528
Autres	25 998	25 097
TOTAL PASSIF hors situation nette (II)	1 211 577	1 127 398
SITUATION NETTE (III = II-I)	- 656 329	- 593 144

Source : compte général de l'État 2007

TABLEAU N° 2 - COMPTE DE RÉSULTAT SIMPLIFIÉ DE L'ÉTAT 2007 (EN M€)

CHARGES	2007	2006	PRODUITS	2007	2006
Charges de fonctionnement	231 902	226 413	Produits de fonctionnement	74 080	78 254
Charges d'intervention	150 873	147 089	Produits d'intervention	37 595	18 241
Charges financières	53 943	43 205	Produits financiers	15 651	17 867
Total (I)	436 718	416 707	Total (II)	127 326	114 362
CHARGES NETTES (III = I-II)	309 392	302 345			
			PRODUITS RÉGALIENS NETS (IV)	268 012	270 727
SOLDE DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE (V = III-IV)				- 41 380	- 31 618

Source : compte général de l'État 2007

Premier constat : le solde des opérations de l'exercice 2007 est négatif de plus de 40 Md€ en 2007, et s'est même creusé de 10 Md€ par rapport à 2006. En d'autres termes, non content d'être considérable, le déficit patrimonial de l'État s'est dégradé de plus de 30 % d'un exercice à l'autre.

Le ministre du Budget relativise cette dégradation du résultat, qui tiendrait selon lui moins à une augmentation des charges, qui resterait contenue, qu'à une insuffisance des produits, en particulier à une baisse des cessions d'actifs (- 7,5 Md€ par rapport à 2006).

Cependant, on constate que plusieurs postes de charges continuent d'augmenter rapidement : en dépit de 15 500 suppressions de postes, les charges de personnel ont par exemple augmenté de 5,3 Md€ en 2007 et leurs poids dans le total des charges sont restés stables autour de 29 %. Cette hausse s'explique notamment par la progression des charges de pension (2,3 Md€), qui vient opportunément rappeler que les efforts de maîtrise de la masse salariale par des suppressions de postes sont contrebalancés par la dynamique difficilement compressible des charges de pension des fonctionnaires, directement supportées par le budget de l'État et qui représentent plus de 30 % du total des charges de personnel.

De plus, faute de produits suffisants, l'État cherche à rééquilibrer son résultat par des cessions d'actifs, qui si elles sont utiles à court terme, interrogent davantage sur la politique patrimoniale de l'État – à plus forte raison avec un actif qui représente moins de la moitié de son passif. En 2006, les cessions de titres lui avaient ainsi rapporté près de 13 Md€, mais ce total n'avait été atteint que grâce au montant exceptionnellement élevé du produit de la vente de ses parts dans les sociétés d'autoroute. Ces recettes sont par nature incertaines : en 2007, les privatisations se sont poursuivies, mais à un rythme nécessairement plus modéré (7,5 Md€,

principalement dans EDF et France Télécom), de sorte que le résultat en a tout de suite pâti. Le raisonnement est le même avec les produits des participations financières (*i.e.* les dividendes versés par les entreprises dont l'État détient encore une part de capital) : ils étaient exceptionnels en 2006, et diminuent de plus de 2 Md€ en 2007, avec là encore un impact immédiat sur le résultat, qui se pérennise pour les entreprises privatisées puisque l'État perd alors un résultat récurrent (cf. la critique de la cession des participations dans les sociétés d'autoroute). Sur ce point, on notera enfin que le montant de l'augmentation de la valeur des participations avancé par le ministre du Budget (14 Md€), souvent repris dans la presse, s'explique pour partie par la disparition d'une participation négative de plus de 8 Md€ dans l'entité gestionnaire d'une partie de la dette de la SNCF... désormais reprise à son compte par l'État.

Enfin, les produits de cessions d'actifs ne sont pas les seuls produits qui s'inscrivent à la baisse. Les produits régaliens nets ont également diminué de plus de 1 % entre 2006 et 2007, ce que le ministre explique par l'affectation de recettes aux collectivités locales ou à la Sécurité sociale pour compenser des transferts de compétences, mais dans ce cas, on devrait aussi constater une baisse des charges à devoir proportion. Dès lors, soit l'État surcompense les transferts de compétences, soit la baisse des produits régaliens a d'autres explications, comme une réforme fiscale mal calibrée (l'impact des différentes mesures ayant affecté l'IR à la baisse serait de l'ordre de 2,8 Md€, contre 1,5 Md€ pour l'impôt sur les sociétés).

Second constat : la situation nette s'est dégradée de 63 Md€, ce qui témoigne d'un appauvrissement de l'État et, *in fine*, de la collectivité. Pour nuancer ce constat, le ministre du Budget précise que sur ces 63 Md€, 22 Md€ tiennent à des retraitements issus des changements de méthode comptable et des travaux d'enrichissement du bilan, et non au résultat de la gestion 2007. Il est vrai que la comptabilité générale incite plutôt l'État à jouer le jeu de la transparence, et on ne peut que s'en réjouir (l'exercice 2007 a été marqué par la reprise par l'État d'une partie (8 Md€) de la dette ferroviaire dont il assurait déjà le remboursement, qui avait été sortie du bilan de l'entreprise sans apparaître pour autant dans le sien) mais cela ne doit pas conduire à considérer que ces 22 Md€ ne sont que des jeux d'écriture. En effet, ils traduisent bien un appauvrissement net de l'État qui, même s'il ne résulte pas majoritairement de la gestion 2007, n'en demeure pas moins une consommation anticipée de richesses futures et virtuelles, via la dette. Un exemple permet d'illustrer cette idée : les provisions pour risques et charges ont augmenté le passif de l'État de 11,8 Md€ par rapport à 2006 (+20 %), notamment parce qu'il s'est donné les moyens de mieux les recenser. Parmi ces risques et charges, beaucoup sont nés au cours des exercices antérieurs, ce qui pourrait conduire à considérer que leur comptabilisation en 2007 ne traduit pas une dégradation de la gestion pendant l'exercice, mais pour le contribuable, la nuance n'a pas d'intérêt.

D. Les comptes de l'État ne sont pas encore un instrument de gestion publique

Si le CGE, dans sa version 2007, ne permet pas encore de tirer des enseignements précis sur la situation patrimoniale de l'État, il n'en constituerait pas moins un précieux outil de gestion et de pilotage si son élaboration n'était encore trop souvent regardée comme la satisfaction d'une obligation formelle – un gadget permettant d'afficher l'appartenance de la France au club très fermé des États de l'OCDE certifiés avec quelques réserves. L'investissement des services de l'État dans cette réforme est tel qu'il mériterait plus qu'une brève évocation dans des discours qui restent fondamentalement dominés par des préoccupations budgétaires et de court terme.

La RGPP, par exemple, se développe pratiquement sans référence explicite à la comptabilité de l'État. Tous ceux qui vivent dans les services la mise en œuvre du volet comptable de la LOLF, et qui supportent l'énorme charge de travail qui en résulte en se disant qu'ils œuvrent à la rénovation de la gestion publique, doivent être singulièrement déçus de constater que l'État présente les axes de sa réforme interne sans mentionner ses comptes, ni pour asseoir le diagnostic qui fonde sa volonté de réforme, ni pour identifier des facteurs d'économie supplémentaires, ni pour assigner à cette réforme des objectifs de bilan ou de résultats. Imagine-t-on une entreprise fonder sa stratégie à moyen terme sur un budget annuel plutôt que sur ses comptes ?

La sous-exploitation des potentialités de la révolution comptable est d'autant plus regrettable que nombre de mesures auraient pu permettre de tirer pleinement profit de l'existence d'un compte général de l'État tenu désormais suivant des normes proches de celles des entreprises. Ainsi de la création de structures de gestion des risques dans les ministères (les risques d'aujourd'hui sont les dépenses de demain et les marges de manœuvre des gouvernements d'après-demain), la mise en qualité de la gestion des 32 Md€ de stocks (la RGPP, avec la perspective d'un État acheteur unique, montre bien que l'attention se focalise plus sur l'acte d'achat que sur sa préparation et son suivi) ou la fiabilisation du recensement des passifs et des actifs de l'État pour asseoir sa stratégie budgétaire sur une meilleure connaissance de sa situation patrimoniale.

Ce constat général ne doit pas masquer le fait que, ministère par ministère, la comptabilité générale contribue déjà à améliorer la gestion sur des points particuliers (la gestion des stocks de vaccins de la Santé, par exemple), mais il ne s'agit pas d'un mouvement général et de grande ampleur.

Les constats faits pour l'État valent pour la sphère publique dans son ensemble, au sein de laquelle se généralise la certification des comptes, soit par la Cour des comptes (régime général de sécurité sociale, et bientôt vraisemblablement collectivités territoriales et hôpitaux publics), soit par des commissaires aux comptes (certains établissements publics depuis la loi de sécurité financière de 2003, les universités autonomes depuis la réforme universitaire de 2007). On ne peut que se réjouir de ce mouvement, d'ailleurs consacré par le pouvoir constituant l'été dernier (le nouvel article 47-2 dispose que « les comptes des administrations publiques sont

réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière »), mais il convient de rappeler que la certification des comptes publics n'est pas une fin en soi. Elle permet certes de mobiliser les services sur la qualité comptable, de généraliser l'approche par les risques, de favoriser le contrôle interne, etc., mais elle a surtout pour objet de s'assurer que les comptes produits sont des outils fiables de gestion et de pilotage, au service de la performance. La certification des comptes des universités, par exemple, n'aura pas pour objet de les labelliser, mais de leur donner les moyens d'une analyse financière pertinente, au service par exemple d'une politique d'investissement économe des deniers publics.

IV - LE PROLONGEMENT DE LA LOI DE RÈGLEMENT : VERS DE NOUVELLES DISCIPLINES BUDGÉTAIRES

La période récente a vu la définition de nouvelles règles de pilotage des dépenses publiques, qui pourraient contribuer à l'atteinte de l'objectif de redressement des comptes publics. Ces nouvelles règles peuvent être regroupées autour de trois objectifs, qui doivent pour être pleinement réalisés, être appuyés sur une action décidée de l'État et de l'ensemble des citoyens.

A. La recherche d'une plus grande transparence

Comme l'Observatoire a déjà eu l'occasion de le souligner, plusieurs innovations ont permis au cours de la période récente de mieux informer le Parlement, et les citoyens, en matière de finances publiques.

Le Parlement tend tout d'abord à renforcer son expertise et son contrôle. C'est bien sûr l'une des grandes ambitions de la LOLF et de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) du 2 août 2005. Ces deux textes fondamentaux ont notamment organisé un débat d'orientation budgétaire et social permettant, en amont de la discussion des projets de loi de finances de l'État et de financement de la sécurité sociale, de donner aux parlementaires une plus grande visibilité sur l'évolution de deux secteurs déterminants de la gestion publique.

C'est également dans le cadre des projets de loi de finances et de financement que l'information fournie au Parlement a été substantiellement enrichie, même si la présente note, souligne les limites des rapports annuels de performance annexés à la loi de règlement.

La transparence du débat sur les finances publiques a également progressé avec la désignation après l'élection présidentielle de 2007 d'un parlementaire de l'opposition à la tête de la commission des finances de l'Assemblée nationale, qui apporte une voie discordante dans le dialogue habituel entre le gouvernement et sa majorité parlementaire. On note d'ailleurs que la commission des finances du Sénat a de son côté largement pris part à ce mouvement, avec des analyses souvent critiques sur les projets gouvernementaux.

L'élargissement des missions de la Cour des comptes aura également été une condition essentielle du renforcement du Parlement. Son rôle traditionnel de contrôle de l'exécution du budget de l'État, et de l'application de la loi de financement de la sécurité sociale, a été complété par une nouvelle mission de certification des comptes de l'État et du régime général de sécurité sociale, dont les implications sont décrites plus loin dans le rapport.

Plus récemment, la Cour a été chargée du contrôle des comptes et de la gestion de certains des Pouvoirs publics, au premier rang desquels bien sûr la présidence de la République, mais également l'Assemblée nationale ou le Conseil constitutionnel. Le Sénat a préféré pour sa part confier l'audit de sa gestion à un commissaire aux comptes privé.

B. L'élaboration d'une stratégie à moyen terme de maîtrise des finances publiques

La programmation pluriannuelle des finances publiques s'est d'abord développée dans le cadre de l'Union européenne, à partir du traité de Maastricht. Les États membres de la zone euro doivent chaque année présenter un programme de stabilité, permettant d'atteindre l'équilibre à moyen terme des comptes de l'ensemble des administrations publiques (État et organismes d'administration centrale, sécurité sociale et collectivités territoriales). Cette approche originale, qui tranchait avec la tradition française de l'annualité budgétaire et du traitement cloisonné des dépenses publiques par catégorie d'administration, a progressivement essaimé dans le cadre national.

On peut en première analyse s'en étonner, puisque la surveillance multilatérale des déficits et de la dette publics ont pour partie échoué, et ont conduit en 2005 à la réforme du pacte de stabilité et de croissance. Cependant, l'adoption en France d'une approche plus globale et à plus long terme des finances publiques vise justement à ce que les acteurs de la dépense publique s'approprient davantage cette logique.

Elle apporte en effet de nouveaux outils pour répondre à des contraintes évidentes pesant sur les gestionnaires : comment imaginer diminuer l'endettement public sur une base annuelle, quand les dettes sont souvent contractées à moyen terme, et que les charges d'intérêt ne peuvent dès lors être résorbées par une action de court terme ? Comment infléchir la croissance tendancielle des dépenses de santé ou de retraite, lorsque cela nécessite de modifier les comportements des acteurs ? Pour la maladie par exemple, comment diminuer le nombre de consultations par habitants, ou la prescription de médicaments par les médecins ; en matière de retraite, comment retarder les départs en retraite ?

C'est d'ailleurs dans le domaine de la sécurité sociale que les premières expériences d'une programmation pluriannuelle ont été tentées. La LOLFSS a ainsi créé une nouvelle annexe à la loi annuelle de financement décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes, ainsi que des fonds concourant au financement de la sécurité sociale (fonds de solidarité vieillesse, fonds de financement des prestations sociales agricoles) pour les quatre années à venir.

Après la sécurité sociale, la démarche pluriannuelle a été récemment étendue à l'ensemble des administrations publiques, à la faveur de la révision constitutionnelle de juillet 2008. Elle crée ainsi une nouvelle catégorie de loi, celle de loi de programmation en matière de finances

publiques qui doivent « s'inscrire dans l'équilibre des comptes des administrations publiques » (avant dernier alinéa de l'article 34).

Le premier projet de loi de programmation pluriannuelle a été déposé conjointement avec celui de la loi de finances pour 2009. Le rapport annexé à la loi de programmation s'inscrit largement dans l'épure du dernier programme de stabilité, les informations sur le contexte macroéconomique et la contribution des différentes administrations apparaissant cependant plus développées.

Le projet de loi de programmation constitue surtout un saut qualitatif en matière de programmation pluriannuelle des dépenses de l'État. Sans entrer dans le détail de la mécanique budgétaire, plusieurs avancées sont notables :

- **La définition de plafonds de dépense sur trois ans**, particulièrement contraignants pour les deux premières années (la troisième année constituant le point de départ d'un nouveau budget pluriannuel, qui devra néanmoins respecter le montant global des dépenses prévu dans le budget initial), en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, pour chaque mission du budget général de l'État.

Cette programmation permettra aux gestionnaires de disposer d'une plus grande visibilité sur leurs moyens d'action, mais elle devrait également alléger la procédure d'élaboration du budget annuel de l'État, et éviter les demandes systématiques d'accroissement des crédits d'un exercice sur l'autre. Elle permet d'ailleurs d'afficher une baisse pour certaines missions (Ville et logement, travail et emploi). La négociation devrait désormais se transférer au niveau des programmes de chacune des missions du budget, afin de déterminer la répartition en leur sein des efforts d'économie exigés.

- **La volonté d'articuler la programmation des crédits budgétaires alloués aux politiques publiques avec l'exercice de la révision générale des politiques publiques, et les grandes priorités de réforme du gouvernement** (au premier rang desquels le revenu de solidarité active – RSA). Sont principalement concernées les grandes politiques d'intervention de l'État, notamment celles citées à l'alinéa précédent, ou les politiques régaliennes, comme la mission Défense dont le budget intègre les décisions du président de la République suite au Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.
- **La formalisation du pilotage à moyen terme des dépenses salariales de l'État.** Ainsi, le principe de non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux est réaffirmé, même si l'on peut regretter de n'en trouver les conséquences chiffrées que pour l'année 2009. Cela répond sans doute à une volonté de ménager les organisations représentatives des fonctionnaires, qui sont désormais appelées à négocier l'évolution du point fonction publique sur trois ans. Là encore, cet étalement des négociations est en principe favorable à la modération salariale, même si elle risque de provoquer des phases périodiques de forte crispation et pourrait se traduire par des hausses fortes et subites des rémunérations. Il est intéressant d'observer que, dans le domaine des négociations entre l'assurance-maladie et les professionnels de santé, cette approche pluriannuelle a été écartée à partir de 2004

au profit d'une négociation permanente, jugée plus pertinente pour l'assurance-maladie dans l'objectif d'obtenir des engagements en contrepartie de revalorisations. L'essentiel est cependant que le cycle de négociation salariale reste déconnecté de celui de l'élaboration du budget pluriannuel, afin de réduire les pressions sur la dépense.

C. La définition de règles de gestion contraignantes en dépenses comme en recettes

Depuis plusieurs années, la France a fait le choix de définir des règles d'encadrement de l'évolution des dépenses du budget de l'État. L'objectif est de limiter la marge de manœuvre du politique, en l'enserrant dans des contraintes croissantes de gestion.

Cette tendance s'est encore accentuée depuis 2007, en dépenses, mais également en recettes, ce qui est plus nouveau.

I. EN DÉPENSES

La norme de progression des dépenses de l'État a connu plusieurs évolutions tendant à renforcer son ambition :

- le périmètre des dépenses du budget général de l'État couvert par cette norme a été progressivement élargi aux prélèvements sur recettes destinés au financement de l'Union européenne d'une part, des collectivités territoriales d'autre part. La norme s'impose désormais également aux affectations de recettes de l'État à des entités extérieures, si ces affectations remplacent des crédits budgétaires ;
- la norme de dépense, initialement limitée aux dépenses de l'État, a été étendue à celle des autres administrations publiques. Un objectif volontariste de croissance limitée à 1 % en volume (i.e. inflation +1 %) a été fixé, et la répartition entre sous-secteurs définie (voir tableau ci-dessous).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES PAR SOUS-SECTEUR 1998-2012 (EN %)

	1998-2007	2008-2012
Administrations publiques	2 ¼	1
Administrations publiques centrales	1	0
Administrations publiques locales	4 ¼	1 ¼
Administrations de sécurité sociale	2 ¾	1 ¾

- le système de plafonnement des emplois du budget de l'État, dans un premier temps limité aux emplois directement rattachés aux ministères, a été étendu aux opérateurs par la loi de finances pour 2008.

À ces normes de dépenses s'ajoutent désormais, avec la loi de programmation, des normes de comportement en matière de recettes.

2. EN RECETTES

- Les premières normes, globales, visent à une stabilisation des prélèvements obligatoires par rapport au PIB sur la période de programmation. Cet objectif est moins ambitieux que celui qui avait été fixé par le président de la République, à savoir une baisse des prélèvements obligatoires de quatre points sur la législature, pour le ramener au niveau de la moyenne des pays européens. Cependant, il reste volontariste, puisqu'il s'agit de prévenir toute tentation d'augmenter les impôts et charges sociales pour combler les déficits qui se creusent spontanément en période de difficultés économiques (effet de ciseaux entre des recettes fiscales qui diminuent et des dépenses de transferts sociaux qui augmentent). En outre, il n'empêche pas des baisses d'impôt, si les recettes spontanées sont plus élevées qu'anticipées.

Cette norme est complétée par une règle dite de « gage », qui conduit à ce que tant que le niveau de recettes de l'État et de la sécurité sociale programmé n'est pas atteint, les mesures nouvelles tendant à diminuer les recettes fiscales ou sociales sont compensées par une augmentation à due concurrence des recettes.

- Les secondes normes mettent en place un système original d'encadrement des dépenses fiscales et sociales, que l'Observatoire avait déjà appelé de ses vœux¹⁹. Il s'agit à la fois de jouer sur l'ensemble des mesures, et sur les nouvelles initiatives.

Sur l'ensemble des mesures, un objectif annuel est établi pour les dépenses fiscales d'une part, les niches sociales d'autre part. Ces objectifs ont un caractère indicatif, qui s'explique par la nature de ces « dépenses » : si un plafond limitatif peut être défini et respecté de manière pratique pour des dépenses budgétaires, c'est plus difficile pour des dépenses qui ne sont fixées que de manière évaluative au stade de la programmation, et dont le volume varie largement en fonction du comportement des agents économiques.

L'objectif de dépenses fiscales est fixé à un peu plus de 4 %, le montant total des dépenses fiscales devant atteindre environ 69 Md€ en 2009. Pour le volet social, l'objectif de coût des mesures d'exonération (générales, ciblées et heures supplémentaires) et d'abattement d'assiette

19. « L'agenda 2012 : 37 propositions pour une meilleure maîtrise de la dépense publique », Les Notes de l'Institut, avril 2006.

(au titre de la participation, de l'intéressement...) devraient atteindre 42 Md€ (32,6 Md€ pour les exonérations, 9,4 Md€ pour les exemptions d'assiette).

Si ces objectifs apportent une plus-value en termes de prévision des recettes fiscales et d'information du Parlement, on peut néanmoins regretter qu'un saut qualitatif n'ait pas été également franchi en y associant un dispositif de régulation : l'objectif retrace en réalité une évolution tendancielle, alors que l'on aurait pu imaginer qu'un objectif de réduction soit défini, d'autant que des mesures de plafonnement des niches fiscales et de taxation des niches sociales (au taux de 2 %) devraient être adoptées en loi de finances pour 2009.

Cependant, la loi de programmation porte sans doute cette évolution en germe, avec le principe de l'évaluation systématique tous les trois ans de l'ensemble des dispositifs d'atténuation de recettes fiscales et sociales au regard de leur efficacité socio-économique.

Sur les mesures nouvelles, une norme de comportement est également fixée, qui s'apparente à celle dite du « gage » : comme l'indique le rapport annexé à la loi de programmation, toute augmentation des dépenses fiscales ou de niches sociales devra être compensée par une économie du même montant. Et désormais, les négociations budgétaires entre ministères dépensiers et ministère des Finances porteront conjointement sur les crédits budgétaires et les dépenses fiscales (de même pour la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale).

Au final, l'ensemble de ces réformes vise à limiter les effets de contournement qu'engendre presque automatiquement la fixation d'une norme de dépenses : celle du plafond d'emploi des ministères par un développement des emplois au sein des opérateurs de l'État, celle de la norme de dépense du budget général par la dépense fiscale.

D. Ces instruments ne remplaceront pas la volonté et la constance dans la maîtrise des dépenses

Si les normes en dépenses ou en recettes permettent d'enclôser les décideurs dans un ensemble *a priori* limité de comportements, elles présentent néanmoins certaines faiblesses.

Ainsi des normes de Maastricht, qui ont fait l'objet d'une mise en œuvre divergente selon les États. L'objectif à moyen terme d'équilibre des comptes publics, qui devrait dans l'esprit des traités et du pacte de stabilité et de croissance servir de boussole aux gestionnaires publics, a été relégué dans certains pays au rang d'impératif second, au profit du plafond de déficit de 3 % du PIB. Il en résulte ce que les spécialistes appellent un « pilotage par le solde » des finances publiques : le premier objectif est avant tout de ne pas dépasser 3 %, sans doute parce que juridiquement il s'agit du seuil qui conduit au déclenchement de la procédure de sanction pour déficit public excessif.

Or ce pilotage par le solde incite à la multiplication des « coups » budgétaires, afin d'accroître artificiellement les recettes ou de limiter les dépenses. Ce mode de gouvernance des finances publiques est en outre contraire à la logique d'une norme en dépenses, qui est d'éviter qu'en haut de cycle les excédents de recettes soient utilisés pour de nouvelles dépenses publiques plutôt que pour réduire le déficit ou la dette publics. Ainsi, toute règle, toute norme, est sujette à interprétation dans l'action.

Les normes sont affectées d'un autre défaut : leur rigidité. Elles ne doivent en théorie s'appliquer que dans les limites où elles deviendraient nuisibles. Heureusement, le traité de Maastricht prévoit l'existence de « circonstances exceptionnelles », permettant d'écarter l'application des règles de déficit et de dette publics excessifs. En cette période, mener des politiques restrictives pourrait en effet conduire à une aggravation de la situation économique, risque que les Européens ont décidé d'écarter lors du dernier Conseil européen du mois d'octobre 2008.

Mais au-delà de la situation économique de court terme, la crise financière que nous traversons aura eu pour effet de faire perdre tout intérêt politique au plafond de 60 % de dettes publiques. Alors même que la réforme du pacte de stabilité en 2005 devait lui conférer une importance accrue par rapport à celle du déficit public, dans une logique de soutenabilité à long terme de finances publiques confrontées à l'enjeu du vieillissement, elle est désormais caduque avec les fortes tensions sur l'endettement induite par les plans de soutien au secteur financier adoptés par les États européens.

Les normes présentent également une insuffisance en ce qu'elles pèsent surtout au stade de la programmation, et non sur l'exécution. Ainsi, le cadrage pluriannuel annexé aux lois de financement de la sécurité sociale, qui prévoyait chaque année un retour à l'équilibre, n'a jamais été respecté. On retrouve les mêmes défauts déjà identifiés pour les programmes de stabilité français : les hypothèses macroéconomiques ont été trop volontaristes, tout comme les objectifs de dépenses qui n'étaient pas accompagnés de mesures d'économie suffisantes pour être tenues. En conséquence, l'objectif d'équilibre du régime général a connu des glissements successifs (même pour le scénario économique le plus prudent).

PRÉVISION DE SOLDES TOUTES BRANCHES CONSOLIDÉES DU RÉGIME GÉNÉRAL (EN Md€)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
LFSS 2006	-6,5	-4,2	-1,8			
LFSS 2007	-8,0	-6,6	-3,8	-0,1		
LFSS 2008	-11,7	-8,8	-9,1	-8,4	-8,0	-7,5
PLFSS 2009	-9,5	-8,9	-8,6	-5,4	-1,5	0,7

Alors que la LFSS pour 2008 semble avoir retenu des hypothèses plus réalistes, le PLFSS pour 2009 marque de ce point de vue une volonté de revenir à un objectif d'équilibre des comptes sociaux, privilégié en 2006 et 2007. Cependant, cet objectif, initialement fixé pour 2011, a été reporté à 2012 par le président de la République en septembre dernier. Cela reste néanmoins un objectif très ambitieux qui nécessitera des mesures d'économie massives, dans un contexte prévisible de forte dégradation de la situation économique.

Enfin, des normes tendant à limiter le déficit ou la dette publics doivent, pour être respectées, s'accompagner d'outils de maîtrise de la dépense efficace. Or la capacité de l'État à piloter directement les dépenses est en réalité limitée à son propre budget. L'autonomie des collectivités territoriales est garantie par la Constitution, et les caisses de sécurité sociale ou les hôpitaux, et *a fortiori* les cliniques privées, ont une autonomie juridique par rapport à l'État. Pour compliquer le schéma, chacune des grandes politiques publiques fait appel à des mécanismes financiers et repose sur des comportements d'acteurs qui diffèrent sensiblement. Réguler la dépense de soins de ville, qui résulte des comportements de consommation des particuliers et de pratique des professionnels de santé, induit des mécanismes différents de ceux applicables à la maîtrise des dépenses hospitalières, dont l'essentiel est par exemple constitué de coûts de personnel.

Dès lors, définir une trajectoire d'ensemble des finances publiques est nécessaire, mais assurer son respect est d'une extrême complexité. Son respect repose sur une action résolue et continue, dont l'impulsion revient au premier chef au politique et la mise en œuvre à l'administration, mais implique que chacun d'entre nous, patient, client des services publics ou contribuable, prenne part à cet effort.

COMPOSITION DE L'OBSERVATOIRE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

PRÉSIDENT

Yves Cannac, membre du Conseil économique, social et environnemental

RAPPORTEURS

Maximilien Queyranne, auditeur à la Cour des comptes

Alexis Rouque, auditeur à la Cour des comptes

MEMBRES

Michel Bouvier, professeur à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne, président du GERFIP

Pierre-Mathieu Duhamel, ancien directeur du Budget, associé au sein du cabinet KPMG

François Essig, ancien directeur général de la Datar, vice-président de Deloitte

Daniel Lallier, Inspecteur Général des Finances

Jean-Damien Pô, délégué général de l'Institut de l'entreprise

Patrick Suet, secrétaire général adjoint de Société Générale

Gérard Thoris, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris

Dernières publications de l'Institut

- L'industrie dans l'économie (1981 - 2006) : une réalité pour notre avenir ?
Étude comparée de l'industrie en France et dans les grandes puissances industrielles depuis 25 ans
Par le Cercle de l'Industrie et l'Institut de l'entreprise (janvier 2009)

- La taxe carbone : mythe ou réalité ?
Par la commission Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise (septembre 2008)

- 24 heures chrono - L'agenda des dirigeants
Par Bruno Cahen (avril 2008)

- Réforme de la fiscalité du patrimoine : bilan et perspectives
Par la commission Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise (janvier 2008)

- Faut-il avoir peur de la réduction de la dépense publique ?
Par l'Observatoire de la Dépense publique de l'Institut de l'entreprise (janvier 2008)

- Projet de loi de finances pour 2008 : un budget de transition ?
Par l'Observatoire de la Dépense publique de l'Institut de l'entreprise (novembre 2007)

- Impôt sur les sociétés : vademecum pour une réforme
Par la commission Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise (septembre 2007)

- L'Agenda 2012 :
37 propositions pour une meilleure maîtrise de la dépense publique
Par l'Observatoire de la Dépense publique de l'Institut de l'entreprise (septembre 2007)

La loi de règlement du budget 2007 : les prémisses d'une logique de résultat

Examiner la façon dont a été mis en œuvre le budget de l'Etat de l'année précédente et les conséquences qui en ont résulté, par comparaison avec les objectifs poursuivis et avec les engagements pris, constitue dans la plupart des démocraties développées une contribution essentielle du Parlement au processus budgétaire. En France, au contraire, toute l'énergie du Parlement est consacrée dans ce domaine à discuter du projet de loi de finances pour l'année qui vient, tandis que l'examen et le vote de la loi de règlement du budget de l'année passée est traditionnellement une pure formalité.

Sur ce plan, la LOLF a constitué un profond changement en fournissant au législateur la totalité des informations dont il a besoin pour apprécier tant le coût réel que l'efficacité véritable de toutes les dépenses de l'Etat durant l'année écoulée. Et les réformes récentes du fonctionnement du Parlement lui permettent de consacrer à cet examen tout le temps nécessaire et de le faire dans les meilleures conditions, tant de calendrier sur le plan pratique, que d'impartialité sur le plan politique.

La loi de règlement du budget de 2007, adoptée en 2008, a constitué la première application complète de ces réformes. D'où l'intérêt d'examiner de près comment cette loi a été élaborée et quelle contribution cette phase essentielle de la procédure budgétaire apporte désormais à la gestion publique.

Comme le lecteur pourra le constater à travers la présente note, les progrès accomplis, s'ils sont réels, restent néanmoins insuffisants. Il nous reste en effet encore beaucoup à gagner d'une pleine mise à profit de ces réformes, dont les principes sont excellents, mais dont la mise en œuvre reste trop partielle.