



N° 2260

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2015** (n° 2234),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,  
Rapporteuse Générale  
Députée

---

ANNEXE N° 27

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET  
DES RESSOURCES HUMAINES  
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES  
ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE**

Rapporteuse spéciale : Mme Karine BERGER

Députée

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : LE PILOTAGE DES DÉPENSES PUBLIQUES S'AMÉLIORE</b> .....	9
<b>I. LORSQUE LA LOI DE FINANCES PRÉVOIT 21 MILLIARDS D'ÉCONOMIES PAR RAPPORT À LA TENDANCE, LE PILOTAGE DES DÉPENSES PUBLIQUES LE MET DÉSORMAIS BIEN EN ŒUVRE</b> .....	9
<b>A. LES ÉCARTS ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION DE LA DÉPENSE PAR SOUS-SECTEURS : LES DIFFICULTÉS DE PILOTAGE « APUL » ET « ODAC » SONT COMPENSÉES PAR CELUI DES DÉPENSES DE L'ÉTAT</b> .....	9
1. Quelle solidité de la prévision de la dépense « toutes APU » ? .....	9
2. Des dépenses de l'État sous exécutées depuis 2 ans pour la partie « sous norme » .....	10
3. La croissance des dépenses des administrations publiques locales (APUL) est mal pilotée .....	11
4. Le suivi de la dépense des organismes divers d'administration centrale (ODAC) doit être rendu plus transparent et les objectifs de dépenses placés sous norme .....	12
<b>B. L'ÉVALUATION DU TENDANCIEL DES DÉPENSES PUBLIQUES : UNE RÉFÉRENCE CLÉ POUR RÉALISER 21 MILLIARDS D'ÉCONOMIES EN 2015</b> .....	13
1. L'établissement d'un tendancier pour les dépenses de l'État .....	13
2. La révision à la baisse de la croissance tendancielle des dépenses publiques dans le programme de stabilité : 37,3 milliards par an en valeur .....	14
<b>II. DEUX EXEMPLES CONCRETS</b> .....	15
1. Le pilotage de la dépense au sein du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche .....	15
a. Les relations avec les opérateurs .....	16
b. La gestion financière avec les outils de la loi organique .....	16
c. La pluri-annualité budgétaire .....	16
2. La gestion de l'Agence France Trésor .....	17
a. La gestion de la dette publique .....	17
b. La gestion de la trésorerie .....	18

<b>III. L'AMÉLIORATION DU SUIVI DES DÉPENSES FISCALES, RENDUE NÉCESSAIRE PAR LE NOUVEAU SYSTÈME EUROPÉEN DE COMPTABILITÉ NATIONALE</b> .....	19
<b>IV. LES OUTILS DE PILOTAGE DE LA DÉPENSE</b> .....	22
<b>A. LE DÉVELOPPEMENT DES NORMES EN MATIÈRE DE PILOTAGE DES DÉPENSES</b> .....	22
1. Le développement des normes budgétaires encadrant les dépenses de l'État et des APUL.....	22
2. La législation européenne renforce cette tendance à un recours accru aux règles budgétaires .....	23
3. Les outils traditionnels de pilotage de la dépense publique.....	24
<b>B. L'AMÉLIORATION DE LA RÉGULATION DES DÉPENSES DE L'ASSURANCE-MALADIE</b> .....	25
1. L'instauration de l'ONDAM, un outil de régulation de la dépense.....	26
2. L'efficacité de la régulation budgétaire sur la période récente.....	27
<b>C. LES LIMITES DU PILOTAGE DE LA DÉPENSE</b> .....	29
<b>V. LES ÉCARTS ENTRE LES PRÉVISIONS ET L'EXÉCUTION EN MATIÈRE DE RECETTES</b> .....	30
1. Les prévisions en matière de recettes de l'impôt sur le revenu .....	31
2. Les prévisions de recettes de l'impôt sur les sociétés.....	31
3. Les écarts avec les prévisions en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA).....	32
4. L'amélioration de la prévision des recettes publiques.....	32
<b>DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE »</b> .....	33
<b>A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME</b> .....	35
<b>B. LES MOYENS FINANCIERS</b> .....	37
1. Les crédits dévolus au programme par action.....	38
2. Les crédits du programme par type de dépenses .....	40
<b>C. LE SYSTÈME D'INFORMATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT</b> .....	41
1. Le système d'information Chorus.....	41
2. La refondation du programme SIRH/SI-Paye porté par l'ONP.....	41
3. Les enseignements tirés de l'expérience SI-Paye .....	42
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	43
<b>ANNEXE 1 : LA GESTION DE LA DETTE FRANÇAISE</b> .....	45
<b>ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE</b> .....	47

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 71 % des réponses étaient parvenues à la Rapporteuse spéciale.



## INTRODUCTION

Présenté par le Gouvernement en avril dernier, le programme de stabilité 2014-2017 a notamment prévu un plan d'économies de 50 milliards d'euros réparti entre les différentes administrations publiques, État, opérateurs, collectivités territoriales et organismes sociaux.

Pour le PLF 2015, c'est une économie de 21 milliards d'euros sur les dépenses de l'ensemble des administrations publiques qui est prévue. Cet engagement inédit de réduction des dépenses publiques accentue l'impératif d'un pilotage efficace et robuste de la dépense.

Ces économies votées par le Parlement, doivent en effet pouvoir être garanties dans leur exécution effective. Cette garantie repose sur deux conditions :

– Le pilotage des dépenses publiques doit être efficace : une évaluation de cette efficacité est présentée en première partie de ce rapport souligne l'amélioration considérable du pilotage au cours des dernières années.

– Les économies sont réalisées par rapport à une tendance (évolution spontanée des dépenses en l'absence de nouvelles mesures) qui doit être parfaitement connue : la première partie de ce rapport évalue la solidité de la notion de tendancier de dépenses. En effet, la transparence sur les méthodes d'élaboration et de calcul de cette tendance est indispensable afin de garantir la sincérité des engagements du Gouvernement. **Dans le programme de stabilité 2014-2017, l'augmentation spontanée en valeur des dépenses publiques devrait s'élever à 112 milliards d'euros, soit 37,3 milliards par an.**

Pour illustrer la robustesse des prévisions et de la maîtrise du pilotage des dépenses publiques, la Rapporteuse spéciale s'est intéressée cette année à la gestion de la dépense publique au sein de deux administrations spécifiques : **le ministère de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur et l'Agence France Trésor**. Cet éclairage illustre les contraintes inhérentes au pilotage de la dépense publique. Certains éléments techniques ou juridiques peuvent en effet rendre la dépense en partie incompressible. Deux situations sont signalées :

– l'impossibilité de mettre sous norme certains éléments de dépenses disposant d'un pilotage indépendant,

– des contraintes exogènes, ou des erreurs de prévisions macro-économiques, qui dans le cas de la charge de la dette ont un impact fort.

Enfin, la question du champ proprement dit des dépenses publique est soulevée par le nouveau système européen de comptabilité nationale (SEC 2010), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2014, qui nécessite une inflexion dans l'appréhension de la dépense publique. La principale modification concerne le traitement des crédits d'impôts dits restituables, qui sont désormais considérés comme des dépenses publiques et non plus comme des minorations de recettes

publiques. Cela a un impact sur le niveau des dépenses publiques et des recettes publiques. Pour 2015, il est ainsi recensé 453 dépenses fiscales dont 420 dépenses fiscales ont un impact budgétaire en 2015. Le coût total des dépenses fiscales est estimé à 81,9 milliards d'euros en 2015, dont 71,9 milliards d'euros hors CICE. Plus spécifiquement, **en 2014, les crédits d'impôts concernés par l'intégration dans le champ de la dépense publique devraient représenter un montant de 24,6 milliards d'euros.**

La Rapporteuse spéciale attire l'attention sur la nécessité de prendre en compte cette évolution européenne, qui représente une nouvelle méthodologie commune et un nouvel outil de comparaison au plan international. La Rapporteuse spéciale a proposé différents amendements, adoptés en première lecture par notre Assemblée dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, visant à améliorer l'information du Parlement en matière de crédits d'impôts. Le prévisionnel des dépenses publiques a par exemple été amendé afin d'intégrer les crédits d'impôts. **Le meilleur encadrement des crédits d'impôts doit être étendu au suivi et au contrôle des dépenses fiscales.**

La conduite et le pilotage des politiques économique et financière (programme 218) s'inscrit par ailleurs dans un environnement progressivement plus internationalisé. L'Union économique et monétaire rend indispensable une coordination des politiques budgétaires au regard de l'interdépendance entre États membres. La législation européenne amplifie un phénomène de développement des normes applicables à la conduite de la politique budgétaire. Cet ensemble normatif constitue un cadre en faveur de l'assainissement de nos finances publiques. Si cette mise sous norme de la politique budgétaire peut produire un certain nombre d'effets positifs, elle ne doit en aucun cas évincer le pouvoir politique des discussions budgétaires essentielles pour l'avenir de notre pays.

Le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* vise à évaluer la performance des administrations en charge de l'élaboration et de la gestion de la politique budgétaire. Il fusionne et absorbe cette année le programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* dans un souci de simplification de la cartographie budgétaire. Ce programme participe à l'effort de maîtrise des finances publiques, les crédits de paiement ouverts au titre de l'année 2015 sont en recul de 3,6 % par rapport à l'année précédente. Les efforts de rationalisation doivent notamment passer par la modernisation des systèmes d'information de pilotage des ressources budgétaires, comptables et humaines de l'État. À ce titre, la Rapporteuse spéciale consacre un développement à la refondation du programme SIRH/SI-Paye porté par l'opérateur national de paye (ONP) et décidée par le Gouvernement en mars 2014. Cette expérience doit être utile à la conduite de projets informatiques futurs.



## **PREMIÈRE PARTIE : LE PILOTAGE DES DÉPENSES PUBLIQUES S'AMÉLIORE**

La Rapporteuse spéciale examine dans cette première partie la capacité de l'État à mener une stratégie des finances publiques, c'est-à-dire piloter effectivement les dépenses publiques et prévoir les recettes publiques.

### **I. LORSQUE LA LOI DE FINANCES PRÉVOIT 21 MILLIARDS D'ÉCONOMIES PAR RAPPORT À LA TENDANCE, LE PILOTAGE DES DÉPENSES PUBLIQUES LE MET DÉSORMAIS BIEN EN ŒUVRE**

La direction du budget<sup>(1)</sup> a pour rôle de piloter la dépense publique de l'État, en anticipant son niveau et en assurant sa régulation en cours d'exercice.

Elle a également pour mission, avec la direction du trésor, de proposer une stratégie soutenable des finances publiques « toutes administrations publiques », soit l'État les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, dans la logique de nos engagements européens.

#### **A. LES ÉCARTS ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION DE LA DÉPENSE PAR SOUS-SECTEURS : LES DIFFICULTÉS DE PILOTAGE « APUL » ET « ODAC » SONT COMPENSÉES PAR CELUI DES DÉPENSES DE L'ÉTAT**

##### **1. Quelle solidité de la prévision de la dépense « toutes APU » ?**

Le tableau ci-après retrace les différentes prévisions et exécution du taux de croissance en volume de la dépense publique champ « toutes APU » depuis 2003.

---

(1) Ce travail de pilotage de la dépense publique se réalise en étroite collaboration avec d'autres directions, comme la direction générale du Trésor, la direction de la législation fiscale, la direction générale des finances publiques, la direction générale des collectivités locales et la direction de la sécurité sociale. La direction générale du Trésor élabore par exemple les prévisions macroéconomiques et assure la synthèse des prévisions de finances publiques. À partir de ces modélisations, la direction de la Sécurité sociale conduit le pilotage financier des organismes de sécurité sociale et la direction du Budget mène la politique budgétaire de l'État.

**CROISSANCE EN VOLUME DE LA DÉPENSE PUBLIQUE TOUTES APU  
PRÉVISION ET EXÉCUTION**

	<b>Prévision</b>	<b>Exécution</b>	<b>Écart</b>
<b>2003</b>	<b>1,5 %</b>	<b>2,1 %</b>	0,6 %
<b>2004</b>	<b>1,1 %</b>	<b>1,8 %</b>	0,6 %
<b>2005</b>	<b>1,6 %</b>	<b>2,4 %</b>	0,8 %
<b>2006</b>	<b>1,6 %</b>	<b>2,1 %</b>	0,5 %
<b>2007</b>	<b>1,4 %</b>	<b>2,7 %</b>	1,3 %
<b>2008</b>	<b>1,4 %</b>	<b>1,0 %</b>	- 0,4 %
<b>2009</b>	<b>1,2 %</b>	<b>3,7 %</b>	2,5 %
<b>2010</b>	<b>1,3 %</b>	<b>0,6 %</b>	- 0,7 %
<b>2011</b>	<b>0,5 %</b>	<b>0,1 %</b>	- 0,4 %
<b>2012</b>	<b>0,9 %</b>	<b>1 %</b>	0,1 %
<b>2013</b>	<b>0,9 %</b>	<b>1,3 %</b>	0,4 %

*Source : rapports économique, social et financier.*

Ce tableau illustre deux mouvements parallèles :

– une réduction des écarts entre réalisation et prévision. **L'écart en volume entre les prévisions et l'exécution n'a été que de 0,2 point par an depuis 2012, contre une moyenne de 0,75 point depuis 2003 ;**

– un ralentissement de la croissance des dépenses publiques, divisée environ par deux.

**2. Des dépenses de l'État sous exécutées depuis 2 ans pour la partie « sous norme »**

Le pilotage des dépenses de l'État apparaît très satisfaisant. À l'exception de l'année 2011, l'exécution des dépenses de l'État en volume a respecté les prévisions inscrites en projet de loi finances initiale.

– Sous norme zéro volume

**DÉPENSES DE L'ÉTAT SOUS NORME « ZÉRO VOLUME »**

	<b>Prévision</b>	<b>Exécution</b>	<b>Écart</b>
<b>2008</b>	340,9	344,9	+ 4
<b>2009</b>	348,3	348	- 0,3
<b>2010</b>	352,7	352,5	- 0,3
<b>2011</b>	357	357,5	+ 0,5
<b>2012</b>	361,3	357,6	- 3,7
<b>2013</b>	371,5	368,1	- 3,4

*Source : projets de loi de finances.*

Les deux dernières années exécutées (2012 et 2013) font même état d'une sous-exécution notable des dépenses de l'État.

– Champ toutes dépenses

**DÉPENSES DE L'ÉTAT  
(BUDGET GÉNÉRAL ET PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES)**

*(en milliards d'euros)*

	<b>Prévision</b>	<b>Exécution</b>	<b>Écart</b>
<b>2008</b>	341,4	348,1	+ 6,7
<b>2009</b>	350	367,1	+ 17,1
<b>2010</b>	384,1	425,7	+ 41,6
<b>2011</b>	359,9	365,3	+ 5,4
<b>2012</b>	366	370,7	+ 4,7
<b>2013</b>	374,1	373,1	- 1

*Source : projets de loi de finances, rapports économique, social et financier. Cour des comptes, rapports sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État.*

Outre les deux exercices liés à la crise (2009 et 2010), les écarts entre les prévisions et l'exécution des dépenses de l'État apparaissent globalement maîtrisés.

**3. La croissance des dépenses des administrations publiques locales (APUL) est mal pilotée**

Le tableau suivant indique les prévisions de croissance en volume de la dépense des administrations publiques locales (APUL) et leur exécution.

**CROISSANCE EN VOLUME DES DÉPENSES DES APUL : PRÉVISION ET EXÉCUTION**

	<b>Prévision</b>	<b>Exécution</b>	<b>Écart</b>
<b>2007</b>	5 %	7 %	+ 2 %
<b>2008</b>	3,3 %	3,6 %	+ 0,3 %
<b>2009</b>	3,7 %	3 %	- 0,7 %
<b>2010</b>	2,6 %	0,3 %	- 2,3 %
<b>2011</b>	2,1 %	2,9 %	+ 0,8 %
<b>2012</b>	3,1 %	3,1 %	0 %
<b>2013</b>	2,6 %	3,7 %	+ 1,1 %

*Source : rapport économique, social et financier.*

Outre le caractère plus dynamique de la progression des dépenses des APUL par rapport à celles de l'État, les écarts constatés en exécution sont supérieurs à ceux étudiés précédemment. Cela résulte de l'autonomie financière locale et de la capacité plus limitée à imposer une régulation budgétaire efficace.

Le projet de loi de programmation des finances publiques introduit un nouvel objectif indicatif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL). Cet indice permet de réaliser un suivi de la dépense des collectivités territoriales, définie comme la somme des dépenses réelles des sections de fonctionnement et d'investissement, nettes des amortissements d'emprunts.

#### **4. Le suivi de la dépense des organismes divers d'administration centrale (ODAC) doit être rendu plus transparent et les objectifs de dépenses placés sous norme**

Les ODAC sont des organismes financés principalement par des subventions de l'État ou par l'affectation de recettes prévues en loi de finances. Ils peuvent assurer la gestion d'un service public ou d'une politique dite d'intervention en matière d'innovation, de recherche ou de solidarité.

Le Gouvernement ne remet pas de document prévisionnel des dépenses des ODAC à l'occasion du projet de loi de finances. Pourtant l'Inspection générale des finances <sup>(1)</sup> a attiré l'attention sur la dynamique d'évolution de la dépense des ODAC de l'ordre de 3,9 % entre 1986 et 2008, contre 3,4 % pour l'État. Celle-ci suit en partie l'augmentation rapide des recettes de ces organismes, qui ressort à 3,8 % sur la même période, contre 2,9 % pour les recettes de l'État.

**La Rapporteuse spéciale recommande de nouveau une plus grande transparence sur les prévisions de dépenses et de recettes des ODAC.** Cela est d'autant plus nécessaire pour l'information du Parlement, que le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 propose trois mesures d'encadrement supplémentaire des taxes affectées à des tiers autres que la sécurité sociale ou les collectivités territoriales :

- seules les taxes présentant une logique économique de « quasi-redevance » seront susceptibles d'être affectées à un organisme ;
- toute nouvelle affectation devra être gagée et plafonnée ;
- toutes les taxes affectées seront systématiquement plafonnées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, ou à défaut seront « rebudgétisées » à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Par ailleurs, le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit l'amélioration de l'information du Parlement concernant les agences de l'État. Le jaune « Opérateurs » comprendra désormais un bilan des créations et suppressions d'opérateurs au cours de l'année précédant le projet de loi de finances et un bilan portant sur les trois exercices précédents de l'évolution de la masse salariale des opérateurs, de leurs emplois et de leurs sources de financement.

---

(1) Rapport n° 2011-M-044-01, L'État et ses agences, mars 2012.

## B. L'ÉVALUATION DU TENDANCIEL DES DÉPENSES PUBLIQUES : UNE RÉFÉRENCE CLÉ POUR RÉALISER 21 MILLIARDS D'ÉCONOMIES EN 2015

### 1. L'établissement d'un tendancier pour les dépenses de l'État

Le Gouvernement a présenté en avril 2014 un plan d'économies de 50 milliards d'euros <sup>(1)</sup> sur la période 2015-2017. Cet engagement de modération des dépenses se fonde sur un rythme d'évolution spontanée de la dépense, autrement dénommé le tendancier de la dépense. La construction de ce tendancier est assurée par la direction du budget sur une base fine. Elle examine, en prévision, chaque « brique budgétaire », correspondant à un niveau de dépense plus étroit encore que l'action, et estime l'évolution prévisionnelle de celle-ci pour l'année à venir. La Cour des comptes procède également à sa propre évaluation de l'évolution tendancielle des dépenses. Ainsi, le tendancier des dépenses de l'État est estimé de la façon suivante pour les trois prochaines années :

#### TENDANCIEL ÉTAT

(en milliards d'euros)

	Tendancier 2014	Tendancier 2015	Tendancier 2016	Tendancier 2017	Tendancier moyen du triennal 2015-2017	Tendancier Cour des comptes
Fonctionnement	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Interventions	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Investissements	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Masse salariale	2,2	1,9	1,9	1,9	1,9	1,5
Concours aux opérateurs *	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,6
Total hors PSR-UE	5,7	5,4	5,4	5,4	5,4	4,8
PSR-UE	0,8	0,8	1,8	- 1,3	0,4	0,7
Concours aux collectivités territoriales	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5
Total des dépenses hors dette et pensions	7,0	6,2	7,2	4,1	5,8	6,0

\* Subventions pour charges de service public et taxes affectées plafonnées, hors concours des opérateurs au CAS Pensions.

Source : direction du Budget.

L'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2015 détaille la méthodologie et l'élaboration de ce tendancier. Les **dépenses de fonctionnement et d'investissement** sont évaluées à 0,5 milliard d'euros sur le fondement des loyers budgétaires indexés sur l'indice des loyers des activités tertiaires, du fonctionnement courant et des dépenses d'équipement militaire. Les **concours aux opérateurs** sont estimés à 0,8 milliard d'euros par an selon les mêmes hypothèses que l'État par nature de dépenses. Les **dépenses d'intervention** comprennent des dépenses dites de « guichet » dont le déclenchement est défini par des textes législatifs et réglementaires et des dépenses « hors guichet » dont les ministères peuvent discrétionnairement décider. Elles s'élèvent sur la période à 1,7 milliard d'euros par an. Enfin, la **masse**

(1) Programme de stabilité 2014-2017, 23 avril 2014.

**salariale** est évaluée en tenant compte de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique selon le niveau de l'inflation et de mesures catégorielles diverses à hauteur de 0,5 milliard d'euros.

Les divergences d'estimation entre la direction du Budget et la Cour des comptes ou même l'inspection générale des finances <sup>(1)</sup> concernent essentiellement l'évolution du poste masse salariale. Le Gouvernement retient une approche « normative » selon laquelle le point d'indice de la fonction publique garantit un maintien du pouvoir d'achat des fonctionnaires. À l'inverse, la Cour et l'inspection générale des finances adoptent une approche « historique » de l'évolution du point d'indice de la fonction publique, gelé depuis 2010.

Le tendancier des transferts aux collectivités territoriales est exclu du calcul en raison d'un suivi spécifique. Enfin, les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne connaissent un ressaut significatif en 2016 compte tenu de l'entrée en vigueur de la nouvelle décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne <sup>(2)</sup>.

Hors prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne, le tendancier de dépenses de l'État pour le triennal 2015-2017 s'élève à 5,4 milliards d'euros par an selon le Gouvernement et 4,8 milliards d'euros par an d'après la Cour des comptes.
--

## **2. La révision à la baisse de la croissance tendancielle des dépenses publiques dans le programme de stabilité : 37,3 milliards par an en valeur**

Le Gouvernement avait retenu à l'automne 2013 <sup>(3)</sup> un taux de croissance tendancielle des dépenses publiques de 1,6 % en volume et de 3,3 % en valeur. Le programme de stabilité d'avril 2014 <sup>(4)</sup> a légèrement revu à la baisse ces prévisions de croissance tendancielle des dépenses publiques à 1,5 % en volume et 3,1 % en valeur. **Selon ces nouvelles prévisions, l'augmentation spontanée des dépenses publiques en valeur sur la période 2014-2017 devrait s'élever à 112 milliards d'euros, soit 37,3 milliards par an. C'est par rapport à cette tendance en valeur que les économies seront réalisées. Le Gouvernement prévoit donc une augmentation maîtrisée des dépenses publiques de 62 milliards d'euros pendant cette période.**

Les prévisions gouvernementales de la croissance tendancielle des dépenses publiques sont à rapprocher de l'évolution passée des dépenses publiques. En moyenne, elles ont augmenté de 3,9 % en valeur par an sur la période 1999-2009, soit 39 milliards par an. La Cour des comptes souligne

---

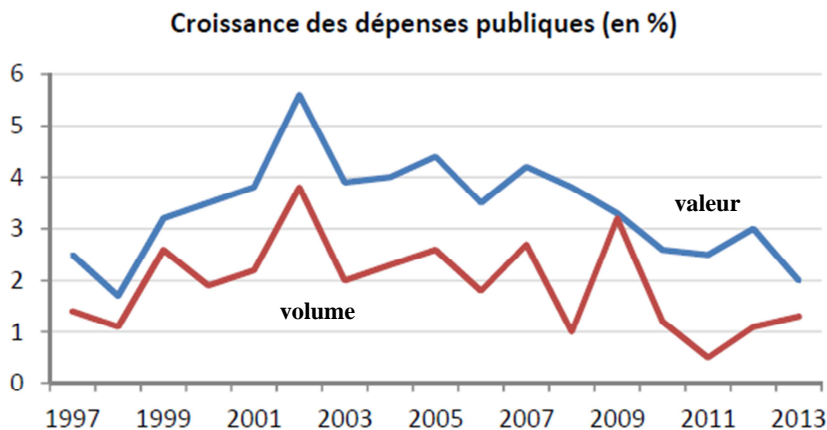
(1) Rapport de l'inspection générale des finances, mai 2012, non publié.

(2) Conformément à l'article 311 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

(3) Projet de loi de finances pour 2014 et annexes.

(4) Programme de stabilité 2014-2017, 23 avril 2014.

néanmoins une tendance récente au ralentissement depuis 2010, avec une évolution en valeur située entre 3 et 2 %. Le graphique suivant illustre le ralentissement du taux de croissance des dépenses publiques :



Données : Cour des comptes d'après l'Insee ; hors relance pour les années 2009 à 2011.

Source : Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2014.

## II. DEUX EXEMPLES CONCRETS

### 1. Le pilotage de la dépense au sein du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Le ministère de l'Éducation nationale présente la particularité de disposer d'un budget composé à 92 % de dépenses de personnel. Pour cette raison, le pilotage de la dépense est en grande partie contraint.

La mission *Enseignement scolaire* bénéficie en 2015 d'un budget de 66 milliards d'euros, compte d'affectation spéciale *Pensions* inclus. Le budget du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche s'élève à 26 milliards d'euros pour l'année 2015, dont 20 consacrés aux dépenses de fonctionnement. La somme des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs publics (universités, grandes écoles, etc.) s'élève à 12 milliards d'euros en 2015.

Le montant des subventions aux opérateurs est déterminé chaque année dans la loi de finances initiale. Le taux de mise en réserve est négocié annuellement avec la direction du budget. Les opérateurs établissent par conséquent leur budget à partir de ces éléments. Les opérateurs sont principalement constitués des universités, dont les dépenses de personnel représentent en moyenne 80 % de leur budget, les dépenses de fonctionnement et d'investissement les 20 % restants. Cette répartition entraîne mécaniquement une rigidification de la gestion budgétaire.

Les marges de manœuvre de ce ministère en matière de pilotage et de gestion des dépenses sont donc très réduites. La gestion infra-annuelle des dépenses est majoritairement de nature incompressible.

#### *a. Les relations avec les opérateurs*

L'administration centrale du ministère mène un dialogue de gestion permanent avec les différents opérateurs, afin de réaliser le suivi de la dépense le plus fin possible. Toutefois, l'autonomie juridique dont disposent les universités limite ses possibilités d'intervention directe. **Les outils de supervision ministérielle sont relativement faibles, il n'existe ni de plafonds d'emplois, ni de moyen de contrôle de la politique immobilière des universités.**

Cependant, trente-sept contrôleurs budgétaires académiques ont été habilités à exercer une surveillance financière à l'échelle des rectorats. Ainsi, en cas de deux exercices budgétaires déficitaires d'un opérateur, il est prévu que le recteur puisse assumer un rôle de tutelle sur l'établissement en question<sup>(1)</sup>. Un dispositif de « diagnostics-flash », mené par l'inspection générale de l'Éducation nationale et de la recherche (IGAENR), a également été introduit, destiné à rechercher les moyens d'un redressement financier rapide et efficace en cas de difficulté d'un opérateur dépendant du ministère. Dans sa réponse à la Rapporteuse spéciale lors de la commission élargie, le Ministre a annoncé le lancement d'une mission commune inspection générale des finances (IGF) et IGAENR qui a pour objet d'analyser les pratiques de gestion des Universités et de proposer des améliorations en matière par exemple de gestion de la trésorerie.

#### *b. La gestion financière avec les outils de la loi organique*

Le ministère de l'Éducation nationale a mis en place en 2006 un dialogue de gestion avec les différentes académies. Selon les représentants du ministère, les acteurs semblent s'être bien approprié les nouveaux outils. Il semble désormais exister une imbrication adéquate entre la carte de formations proposée par les académies, les outils budgétaires à leur disposition et la masse salariale.

#### *c. La pluri-annualité budgétaire*

Le ministère participe avec la direction du Budget à la constitution de budgets pluriannuels. Cependant, **les représentants du ministère reçus en audition par la Rapporteuse spéciale regrettent que la direction du Budget ait systématiquement dû revenir sur la budgétisation prévue en année n+2.** Cette pratique récurrente a pour effet de nuire à l'objectif initial de gestion et de pilotage pluriannuels.

---

(1) Article 56 du décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies.



En définitive, le pilotage de la dépense au sein du ministère apparaît doublement contraint à la fois par la nature des dépenses essentiellement de personnel et par l'indépendance structurelle et juridique dont disposent les opérateurs relevant du ministère. Les outils de pilotage doivent nécessairement prendre en compte ces éléments afin d'être adaptés et pertinents.

## 2. La gestion de l'Agence France Trésor

L'Agence France Trésor (AFT), service à compétence nationale créé en 2001, est chargée de la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État. La Rapporteuse spéciale a souhaité s'intéresser à l'activité de ce service en raison de la spécificité de son pilotage de la dépense publique. L'AFT inscrit en effet son action dans une dépense en partie pré-engagée en début d'année du fait de relations contractuelles avec les investisseurs.

### a. La gestion de la dette publique

La stratégie de l'AFT en matière de gestion de la dette est d'adopter une politique favorisant la liquidité, la transparence et la sécurité. **L'encours de la dette négociable s'élève à 1 525 milliards d'euros fin juillet 2014, dont 64,6 % était détenu par des non-résidents.** Les émissions nettes à moyen et long terme devraient s'établir en 2014 à 174 milliards d'euros.

Le taux d'emprunt à moyen et long terme de l'AFT s'établit en septembre 2014 à 1,51 % en moyenne sur l'année. La charge de la dette connaît une progression modérée depuis quelques années, sous les effets conjugués de taux d'intérêt bas, de la maîtrise de l'inflation et d'une gestion active de la dette par l'AFT. **Le niveau prévisionnel de la charge de la dette de l'État pour l'année 2014 a été ramené à 44,9 milliards d'euros par la loi de finances rectificative de cet été, soit 1,8 en deçà de la prévision de la loi de finances initiale (cf. annexe).** Cela résulte de l'effet de l'évolution de l'inflation (- 1 milliard d'euros) et des taux d'intérêt (- 0,8 milliard d'euros). M. Ambroise Fayolle, directeur général de l'AFT, a confié en audition à la Rapporteuse spéciale que ce niveau devrait être encore abaissé *in fine* en raison de la poursuite de la baisse des taux d'intérêt. L'écart par rapport au projet de loi de finances initiale devrait s'établir entre 2 et 2,5 milliards d'euros.

**Il apparaît donc des fluctuations sensibles du pilotage des intérêts de la date sur le pilotage de la dépense globale : si ces fluctuations ont constitué « les bonnes surprises » au cours des années récentes, elles pourraient dégrader le pilotage de la dépense publique dans le futur.**

L'AFT a développé ses émissions d'obligations à maturité longue, la maturité moyenne de la dette ressort légèrement supérieure à sept ans (cf. annexe). Depuis 2001, l'AFT gère la durée de vie moyenne de la dette en concluant des contrats d'échanges de taux d'intérêt, dits « *swaps* ». Le calendrier des adjudications prévoit deux adjudications par mois, les émissions d'OAT

(obligations assimilables du Trésor) de long terme tous les premiers jeudis du mois et les émissions d'OAT de moyen terme et de titres indexés tous les troisièmes jeudis du mois.

La France a un recours relativement important aux obligations dites indexées. Les titres indexés sur le taux d'inflation national et de la zone euro (OATi et OAT€i) représentent en effet 10 % du total des émissions. Seuls le Royaume-Uni et la Suède ont un recours plus large à ce type d'obligations, avec respectivement 25 % et 22 % de leur stock de dette publique. La France se situe à un niveau comparable à celui des États-Unis et de l'Italie. Ces obligations indexées répondent à un objectif compréhensible de diversification, cependant leur pilotage apparaît délicat. À cet égard, **la Cour des comptes a recommandé en 2012<sup>(1)</sup> qu'une analyse de sensibilité de la charge d'intérêts au risque d'inflation soit menée et figure dans les projets annuels de performances au même titre que celle menée sur la sensibilité aux évolutions de taux d'intérêt. Au regard des enjeux, la Rapporteuse spéciale ne peut que se rallier à cette proposition de la Cour dans un souci de transparence et d'information éclairée du Parlement.**

#### *b. La gestion de la trésorerie*

La trésorerie de l'État est centralisée sur un compte unique qui retrace le solde de l'ensemble des mouvements financiers exécutés par environ 5 000 comptables publics. La Banque de France tient ce compte unique, dit « compte du Trésor ». L'AFT doit s'assurer de la sécurité financière de ce compte. **En 2013, les flux de recettes et de dépenses sur ce compte du Trésor se sont élevés en moyenne à 41,7 milliards d'euros journaliers.**

En lien avec la direction générale des finances publiques (DGFIP), l'AFT a mis en place des dispositifs d'annonce de décaissements et d'encaissement permettant une gestion plus fine et plus fiable de la trésorerie. Les comptables publics des différentes administrations ont l'obligation d'annoncer à l'AFT toute opération financière supérieure à un million d'euros, la veille à 16 heures.

L'AFT assure une mission essentielle de gestion de la dette publique et de la trésorerie. Elle a développé au cours des années une politique de gestion active, résultat de son expérience accumulée et de sa recherche d'innovation financière. Cependant, ce pilotage de la dépense publique reste contraint à la fois par la progression de la masse de la dette et par la conjoncture économique qui influe sur le niveau d'inflation et des taux d'intérêt.

---

(1) *Cour des comptes, La gestion de la dette de l'État par l'Agence France Trésor, n° 62072, 3 janvier 2012.*

### III. L'AMÉLIORATION DU SUIVI DES DÉPENSES FISCALES, RENDUE NÉCESSAIRE PAR LE NOUVEAU SYSTÈME EUROPÉEN DE COMPTABILITÉ NATIONALE

**Le suivi de la dépense publique doit par ailleurs s'adapter au nouveau système européen de comptabilité nationale et régionale (SEC 2010)** <sup>(1)</sup> entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2014, en remplacement de SEC 1995 <sup>(2)</sup>, appliqué depuis 1996. Cette nouvelle méthodologie comptable commune vise à garantir l'existence de statistiques comparables, fiables et à jour à l'échelle de l'Union européenne.

SEC 2010 modifie un certain nombre de traitements comptables, par exemple les dépenses de recherche et développement s'apprennent désormais comme des investissements et non plus comme des consommations intermédiaires. Elles accroissent donc la formation brute de capital fixe (FBCF), ce qui augmente mécaniquement le produit intérieur brut.

**S'agissant des comptes des administrations publiques, SEC 2010 introduit une modification notable du traitement des crédits d'impôts.** Ils sont dorénavant considérés comme des dépenses publiques et non plus enregistrés sous forme de moindres recettes publiques. Cette comptabilisation est réalisée au moment de la reconnaissance de dette de la part de l'administration fiscale. Cela a pour effet de relever à la fois les dépenses et les recettes publiques.

**Ces modifications nécessitent l'adoption de mesures de transparence afin de garantir l'information du Parlement.** Dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, la Rapporteuse spéciale a présenté différents amendements en ce sens, adoptés en première lecture. Un amendement prévoit notamment qu'une annexe au projet de loi de finances dresse une liste des crédits d'impôts, détaillant les montants exécutés pour les deux années précédentes. **En 2014, les crédits d'impôts concernés devraient représenter un montant de 24,6 milliards d'euros.**

La Rapporteuse spéciale a également proposé deux amendements adoptés en première lecture par notre Assemblée, afin de mieux prendre en compte les crédits d'impôts dans la trajectoire de dépense publique fixée à la fois en volume et en valeur par la loi de programmation.

---

(1) Règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne.

(2) Règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, JO L 310 du 30 novembre 1996, p. 1.

Les deux amendements introduisent au sein des tableaux prévus aux articles 5 et 7 de la loi de programmation une ligne comprenant les crédits d'impôts :

**TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET TAUX DES DÉPENSES PUBLIQUES**

(en % du PIB)

	2014	2015	2016	2017
Dépense publique, hors crédits d'impôt	56,5	56,1	55,5	54,5
Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,6	44,5	44,4
<b>Dépense publique, y compris crédits d'impôt</b>	<b>57,7</b>	<b>57,6</b>	<b>57,0</b>	<b>56,1</b>

Source : article 5 du PLFPF pour les années 2014 à 2019 tel qu'adopté en première lecture par l'Assemblée nationale.

**TAUX DE CROISSANCE DES DÉPENSES PUBLIQUES EN VALEUR,  
HORS CRÉDITS D'IMPÔTS**

(en %)

	2014	2015	2016	2017
Administrations publiques, hors crédits d'impôt	1,4	1,1	1,9	1,8
<b>Administrations publiques, y compris crédits d'impôt</b>	<b>2,3</b>	<b>1,6</b>	<b>2,0</b>	<b>2,0</b>
<i>Dont :</i>				
– administrations publiques centrales	0,4	0,3	0,8	0,4
– <b>administrations publiques centrales, y compris crédits d'impôt</b>	<b>2,6</b>	<b>1,4</b>	<b>1,1</b>	<b>0,8</b>
– administrations publiques locales	1,2	0,3	1,8	1,9
– administrations de sécurité sociale	2,3	0,8	2,1	2,3

Source : article 7 du PLFPF pour les années 2014 à 2019 tel qu'adopté en première lecture par l'Assemblée nationale.

Ce suivi des crédits d'impôts renvoie à la question plus large de la maîtrise des dépenses fiscales. Les dépenses fiscales s'analysent comme « *des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français* ». Les nouvelles normes européennes de comptabilité nationale apparaissent légitimes au regard de la forte substituabilité entre les dépenses fiscales et les dépenses budgétaires. Un crédit d'impôt peut aisément s'assimiler à une subvention budgétaire.

**Le coût des dépenses fiscales recensées dans les rapports annexés aux projets de lois de finances a augmenté de plus de 60 % entre 2004 et 2010, selon un rapport de la Cour des comptes, soit une croissance de 7,4 % par an<sup>(1)</sup>. Cette dynamique résulte notamment d'une démarche de contournement de la norme « zéro volume » introduite en 2004 sur les dépenses budgétaires.**

(1) Cour des comptes, Rapport public annuel 2011, février 2011, pages 39 et suivantes.

**Pour 2015, il est recensé 453 dépenses fiscales, dont 420 ont un impact budgétaire en 2015. Le coût total des dépenses fiscales est estimé à 81,9 milliards d'euros en 2015, dont 71,9 milliards d'euros hors crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).**

Face à cette évolution dynamique des dépenses fiscales, les lois de programmation des finances publiques successives ont introduit des règles de maîtrise de leur coût. Ainsi, la loi de programmation 2009-2012 a instauré une règle de gage, selon laquelle toute création ou extension de dépenses fiscales doit être compensée, au titre de chaque année, par la suppression ou la diminution d'autres dépenses fiscales pour un montant global équivalent.

La loi de programmation 2011-2014 a prévu deux nouvelles règles, l'une relative à l'évolution de l'ensemble des prélèvements obligatoires, l'autre instaurant un gel en valeur du coût total des dépenses fiscales et niches sociales. Cette dernière règle a été reprise hors CICE par le projet de loi de programmation 2014-2019 en ses articles 19 et 20. **La Rapporteuse spéciale a présenté un amendement à l'article 19, adopté en première lecture par notre Assemblée, qui a pour effet d'intégrer le CICE à cette double mesure de plafonnement des dépenses fiscales et des crédits d'impôts. L'idée de cet amendement est de considérer que le CICE constitue un crédit d'impôt semblable aux autres qui doit par conséquent être soumis aux mêmes règles de pilotage. Le plafonnement des dépenses fiscales sera dès lors de 80,6 milliards d'euros en 2015, celui applicable aux crédits d'impôts sera de 24,7 milliards d'euros pour la même année.**

L'article 21 de ce texte prévoit en outre un dispositif de révision des nouvelles dépenses fiscales et des niches sociales au moins trois ans après leur entrée en vigueur.

La stabilisation en valeur des dépenses fiscales et des niches sociales supposent de disposer d'éléments d'informations et de prévisions plus précis. À cet égard, le tome II de l'évaluation des voies et moyens annexé au projet de loi de finances présente chaque année un « chiffrage » des dépenses fiscales. Ce chiffrage des mesures est indiqué pour trois années (n-1, n et n+1), les montants correspondent soit à des résultats constatés, soit à des estimations.

La fiabilité des méthodes de chiffrage et de calculs des tendancielles détermine la capacité à piloter les dépenses fiscales. **La Rapporteuse spéciale estime qu'il convient de progresser dans les méthodes de prévision et de suivi des dépenses fiscales, notamment au titre des montants exécutés. La loi de règlement pourrait contenir en son sein chaque année les éléments d'exécution des dépenses fiscales pour l'année n-1.**

## IV. LES OUTILS DE PILOTAGE DE LA DÉPENSE

Conformément à la théorie économique redoutant le phénomène d'incohérence temporelle<sup>(1)</sup>, la politique budgétaire a été de façon croissante soumise au respect de différentes règles. Ces normes budgétaires imposent un cadre au pilotage de la dépense publique, réalisé à partir d'outils de régulation budgétaire infra-annuelle.

### A. LE DÉVELOPPEMENT DES NORMES EN MATIÈRE DE PILOTAGE DES DÉPENSES

#### 1. Le développement des normes budgétaires encadrant les dépenses de l'État et des APUL

Une **règle budgétaire** se définit par le caractère limitatif des crédits qu'elle prévoit et les dispositifs de contrôle et de pilotage qui permettent de les faire respecter. Ainsi, l'ONDAM s'appréhende comme une règle budgétaire au sens de la législation européenne<sup>(2)</sup>. Ce type de norme budgétaire s'est développé au cours des dernières années, afin de renforcer l'encadrement de la politique budgétaire dans toutes ses composantes.

**Ainsi, l'État est soumis à la norme « zéro volume »** depuis 2004<sup>(3)</sup>. Cette norme consiste à plafonner la progression de la dépense de l'État à l'inflation, c'est-à-dire instaurer une stabilisation en euros constants. Le périmètre initial choisi intégrait également la charge de la dette et les contributions aux pensions de retraites. Le périmètre de cette norme s'est étendu en 2008 aux prélèvements sur recettes (PSR) en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne<sup>(4)</sup>. Cette norme de dépense élargie a été consacrée juridiquement à l'occasion de la loi de programmation des finances publiques de 2009<sup>(5)</sup>.

**La norme « zéro valeur »** constitue une norme plus stricte d'évolution des dépenses de l'État appliquée à compter de 2011<sup>(6)</sup>. Elle correspond à une stabilisation des dépenses nettes de l'État en euros courants, sur un périmètre comprenant les crédits du budget général, en excluant la charge de la dette et les

---

(1) Finn E. Kydland, Edward C. Prescott, *Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans*, *The Journal of Political Economy*, Volume 85, Issue 3 (Jun., 1977), 473-492.

(2) Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

(3) Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

(4) Loi n° 2007-1822 du 27 décembre 2007 de finances pour 2008.

(5) Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

(6) Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, article 7.

pensions de retraite. Les contributions et taxes affectées à des tiers (opérateurs et organismes gérant des services publics) font par ailleurs l'objet d'un plafonnement depuis 2012<sup>(1)</sup>.

Ces normes de dépenses constituent un engagement clair et précis sur l'évolution globale des charges de l'État et une contrainte qui pèse sur les redéploiements inhérents en exécution.

L'« **enveloppe normée** » se définit comme un ensemble de dotations de l'État accordées aux collectivités territoriales, selon une règle de progression préétablie. Ce système d'encadrement de la progression des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales est apparu en 1996. Cette enveloppe permet de disposer d'une vision globale des transferts entre l'État et les collectivités territoriales.

## **2. La législation européenne renforce cette tendance à un recours accru aux règles budgétaires**

La crise de la zone euro survenue en 2009 a illustré l'interdépendance économique des États membres et la nécessité de coordonner leurs politiques économiques. Les États membres en ont tiré les conséquences d'un point de vue budgétaire en adoptant un renforcement du pacte de stabilité et de croissance à travers le « *six pack* »<sup>(2)</sup> et en signant le 2 mars 2012 le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)<sup>(3)</sup>. Les règlements dits « *two pack* »<sup>(4)</sup> de 2013 ont poursuivi cet encadrement en approfondissant la coordination des politiques économiques et budgétaires au sein de la zone euro. La conduite de la politique budgétaire nationale doit désormais respecter ce corpus législatif européen étendu. Ainsi, l'année 2012 a été marquée par la transposition en droit

---

(1) Article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(2) Règlement (CE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs ; directive n° 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres ; règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro ; règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro ; règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques ; règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques.

(3) Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG), 2 mars 2012.

(4) Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière ; Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro.

français<sup>(1)</sup> du nouveau traité européen TSCG, qui prévoit l'adoption en droit national d'une règle couvrant l'ensemble des administrations publiques, qui devront viser une situation « à l'équilibre ou en excédent », avec une marge de manœuvre de -0,5 % de déficit structurel pour les pays avec une dette supérieure à 60 % du PIB, et de -1 % pour les pays avec une dette inférieure à 60 % du PIB<sup>(2)</sup>.

La loi organique de programmation et de gouvernance des finances publiques<sup>(3)</sup> s'inscrit dans cette logique et prévoit que des règles pourront « encadrer les dépenses, les recettes et le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques ». En conséquence, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 instaure une revue des dépenses de toutes les administrations publiques. Celle-ci aura lieu chaque année avant la fin du mois de février et sera l'occasion d'un débat au Parlement afin de communiquer des informations sur les économies nécessaires au respect de la trajectoire des finances publiques. Une conférence des finances publiques est également instituée dans le but de fournir des éléments de réflexion et de proposition en cas de déclenchement du mécanisme de correction. L'article 17 de ce projet de loi introduit enfin une règle d'affectation des excédents de recettes de l'État ou des organismes de sécurité sociale à la réduction du déficit public.

### 3. Les outils traditionnels de pilotage de la dépense publique

Le pilotage de la dépense publique résulte traditionnellement de **moyens juridiques et administratifs**.

Dans le cadre de la dépense de l'État, le vote en loi de finances initiale d'un plafond de dépenses tend à assurer, en exécution, une certaine maîtrise de la dépense. Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement constituent des limites supérieures de dépenses au sens de la LOLF. En cours d'exercice, l'État dispose de moyens juridiques pour exercer la régulation budgétaire à travers les décrets d'avances, les décrets d'annulation, ou les décrets de virements et de transferts.

La direction du Budget assure par ailleurs un contrôle administratif de la dépense, en prévision et en exécution. Le dialogue de gestion, qu'elle entretient avec les différents services, lui permet à la fois d'établir une connaissance fine des déterminants de la dépense et d'anticiper son évolution. Les services de contrôle budgétaire et comptable au sein de chaque ministère ont en outre pour mission d'assurer une vision globale des processus de la dépense.

---

(1) Loi n° 2012-1171 du 22 octobre 2012 autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.

(2) Article 3 du TSCG.

(3) Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.



La régulation budgétaire est également permise par la réserve de précaution. Celle-ci consiste à geler, en début d'année, un certain volume de crédits ouverts en loi de finances initiale. Le dégel de ces crédits en cours d'exercice, dont le caractère est exceptionnel et doit être dûment justifié, ne peut intervenir que si le volume global des dépenses initialement prévu est respecté. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 prévoit une réserve de 0,5 % des crédits de personnel pour chaque programme et de 6 % des crédits des autres titres, contre 5 % dans la précédente loi de programmation. Ce durcissement de la mise en réserve minimale des crédits de l'État est de nature à accroître la régulation budgétaire.

Ces outils de pilotage sont actuellement en grande partie inapplicables à la dépense des collectivités territoriales et aux dépenses sociales hors assurance maladie. L'État dispose à ce titre à la fois d'informations lacunaires et de moyens d'action très limités. Les collectivités territoriales bénéficient du principe de la libre administration en vertu de l'article 72 de la Constitution. Seule la loi peut donc encadrer l'action des collectivités territoriales et intervenir *de facto* sur la dépense locale. Une partie des dépenses sociales, telles que le régime de l'assurance chômage ou les complémentaires d'assurance vieillesse, relève directement de la compétence des partenaires sociaux. Si l'État est doté d'une capacité d'influence incontestable, il ne dispose cependant pas de pouvoir de décision en la matière.

## **B. L'AMÉLIORATION DE LA RÉGULATION DES DÉPENSES DE L'ASSURANCE-MALADIE**

Le cadre juridique applicable aux dépenses de l'assurance-maladie apparaît moins contraignant que celui applicable aux dépenses de l'État. Néanmoins, des progrès récents ont été obtenus en matière de maîtrise des finances sociales.

## 1. L'instauration de l'ONDAM, un outil de régulation de la dépense

Depuis 1997<sup>(1)</sup>, la loi de financement de la sécurité sociale fixe annuellement un objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), traduisant un engagement financier du Gouvernement. Le respect de cet objectif est récent, il date de 2010 :

### OBJECTIF NATIONAL DE DÉPENSES D'ASSURANCE-MALADIE : PRÉVISION ET EXÉCUTION

(en milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)
<b>Prévision</b>	152,1	157,6	162,4	167,1	171,7	175,4	179,1
<b>Exécution</b>	153	158	162	166	170	173,8	178,4*
<b>Écart</b>	0,9	0,5	-0,6	-0,8	-1,4	-1,7	-0,7

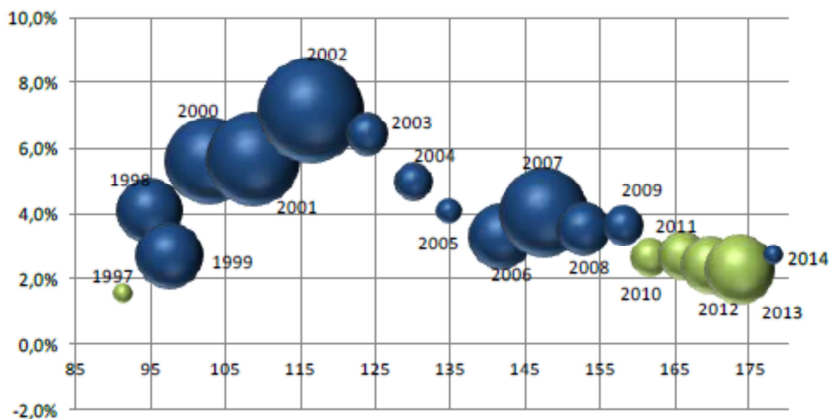
Source : lois de financement de la sécurité sociale.

(p) : prévision.

\* : le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 a abaissé ces prévisions de 800 millions d'euros, tenant compte d'un effet de base de 450 millions d'euros et de 343 millions d'euros de mises en réserve.

L'évolution sur longue période, c'est-à-dire depuis la mise en place de cet outil de régulation des dépenses d'assurance maladie, illustre une inversion de tendance en faveur d'une sous-exécution progressive de l'ONDAM.

### ÉVOLUTION DES DÉPENSES DANS LE CHAMP DE L'ONDAM



Note de lecture : en abscisses figure le niveau de dépenses constaté en milliards d'euros et en ordonnées le taux d'évolution associé ; la taille de la bulle représente l'ampleur du dépassement (en gris foncé) ou de la sous-exécution (en gris clair). Ainsi, en 2013, les dépenses totales dans le champ de l'ONDAM ont atteint 173,8 milliards d'euros, compte tenu d'une sous-exécution de 1,7 milliard d'euros soit une évolution à périmètre constant de 2,2 %.

Source : rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2014.

(1) Ordonnance n° 96-344 du 24 avril 1996 portant mesures relatives à l'organisation de la sécurité sociale.

À cet égard, l'année 2014 est singulière en raison d'un dépassement prévu de 100 millions d'euros par rapport à l'ONDAM révisé en cours d'année à la baisse pour 800 millions d'euros, lors de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale <sup>(1)</sup>.

**La régulation budgétaire des dépenses d'assurance maladie reste toutefois moins contraignante que la régulation budgétaire des dépenses de l'État.** La loi de financement de la sécurité sociale ne fixe par exemple pas de plafonds de dépenses mais des objectifs. Cependant, l'ONDAM représente une innovation qui permet d'affirmer un engagement de maîtrise des dépenses de la part du Gouvernement à l'égard du Parlement. À partir de 2004 <sup>(2)</sup>, un comité d'alerte a été chargé de prévenir en cours d'année les pouvoirs publics de tout risque de dépassement de l'ONDAM supérieur à 0,75 %, afin d'inciter les caisses d'assurance maladie à adopter des mesures d'économies.

La souplesse initiale de ces mécanismes de régulation budgétaire a autorisé l'existence de dérapages récurrents jusqu'en 2010. Sur la base des recommandations du rapport de M. Raoul Briet <sup>(3)</sup>, un renforcement des outils de régulation budgétaire des dépenses d'assurance maladie a été mis en place en 2010. Le comité d'alerte doit désormais rendre un avis avant le 15 avril de l'année en cours sur la réalisation de l'exercice écoulé, afin de justifier d'éventuelles modifications de la base retenue pour le calcul de la dépense prévisionnelle. Il donne également un avis avant le 15 octobre de chaque année sur les hypothèses de calcul de l'ONDAM prévisionnel retenues dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Le seuil d'alerte a par ailleurs été abaissé à 0,5 % <sup>(4)</sup>.

## 2. L'efficacité de la régulation budgétaire sur la période récente

Le respect de l'ONDAM depuis 2010 soulève la question de la sincérité de la fixation de cet objectif. L'établissement d'un ONDAM délibérément surévalué permettait en effet de s'assurer de son non-dépassement en cours d'exercice et de l'absence de déclenchement des mécanismes d'alerte et de corrections.

Ces interrogations renvoient à la fiabilité de la détermination *ex ante* d'une croissance tendancielle de la dépense. À cet égard, la Cour des comptes a émis à différentes reprises des réserves sur la méthode utilisée, qui suscite selon elle une surévaluation récurrente de l'ONDAM <sup>(5)</sup>. Elle critique certaines conventions de calcul, tels que le calcul de la base et l'effet de report des mesures antérieures. Elle relève également des biais dits de « précaution » dans la construction du

---

(1) Article 17 de la loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.

(2) Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, article 40.

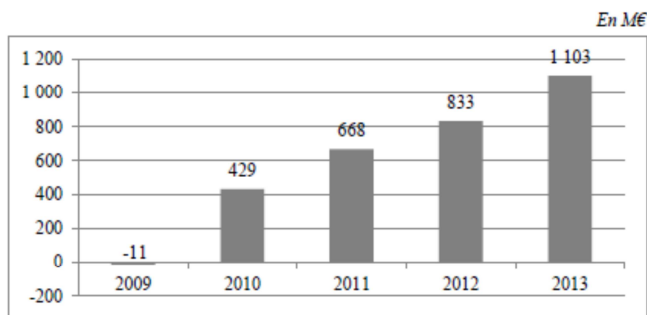
(3) Rapport du groupe de travail sur le pilotage des dépenses d'assurance-maladie, présidé par Raoul Briet, mai 2010.

(4) Décret n° 2011-432 du 19 avril 2011.

(5) Cour des comptes, Rapport sur la sécurité sociale, septembre 2014.

tendanciel de dépenses conduisant à des surestimations systématiques. En définitive, la Cour conclut que « le cumul du choix d'une base surestimée et de la surévaluation du tendanciel a superposé les marges de précaution. Il a ainsi créé une situation où l'ONDAM est de facto aisément respecté, pouvant donner l'impression que les économies réalisées ont été supérieures à celles qui étaient prévues »<sup>(1)</sup>. La Cour indique même que le constat d'une sous-exécution tend à s'amplifier d'année en année notamment pour les dépenses de soins de ville, comme le montre le graphique ci-dessous :

#### ÉCART EN EXÉCUTION DES DÉPENSES DE SOINS DE VILLE



Source : DSS, Cour des comptes

**La Rapporteuse spéciale considère que si le respect de l'ONDAM ne saurait représenter un signe définitif de bonne régulation budgétaire, il constitue néanmoins une avancée par rapport aux périodes précédentes de dépassements récurrents de l'ONDAM.**

En définitive, la question de la surévaluation de l'ONDAM apparaît aujourd'hui obsolète au regard des engagements du Gouvernement d'adopter une trajectoire ambitieuse de maîtrise des dépenses d'assurance maladie.

**Pour l'année 2015, le tendanciel des dépenses dans le champ de l'ONDAM s'élève à 3,9 %<sup>(2)</sup>. L'objectif du Gouvernement, présenté en projet de loi de financement de la sécurité sociale<sup>(3)</sup>, est de parvenir à un rythme d'évolution de seulement 2,1 %.**

En moyenne sur la période 2015-2017, le taux d'évolution de l'ONDAM sera abaissé à 2 %, soit un effort global d'économies de 10 milliards d'euros sur trois ans. Pour l'année 2015, le respect de cet objectif nécessitera la mise en œuvre d'un plan d'économies de 3,2 milliards d'euros. L'engagement du Gouvernement concernant l'évolution de l'ONDAM pour les quatre prochaines années est le suivant :

---

(1) Rapport précité, page 227.

(2) Annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

(3) Article 55 du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

### PRÉVISION D'ONDAM

2015	2016	2017	2018
2,1 %	2,0 %	1,9 %	2,0 %

Source : projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

Le respect de cette évolution de l'ONDAM résultera notamment de l'action de la direction de la sécurité sociale, qui en lien avec la Caisse nationale d'assurance maladie, assure le suivi infra-annuel de la dépense. Toutefois, l'engagement de la dépense d'assurance maladie est réalisé de manière décentralisée, essentiellement par les prescripteurs de soins et les établissements publics hospitaliers. Il est dès lors difficile à l'administration de pouvoir influencer sur l'évolution de la dépense.

### C. LES LIMITES DU PILOTAGE DE LA DÉPENSE

Le pilotage des dépenses de l'État et de l'assurance maladie obtient globalement de bons résultats depuis 2012. Cependant, le pilotage de la dépense essentiellement sous norme nécessite de prendre garde à certaines dérives.

**Le pilotage sous norme a en effet tendance à susciter un contournement des règles budgétaires** par le biais de divers mécanismes : la débudgétisation (transferts aux collectivités territoriales ou aux opérateurs), la dérogation à la norme (sanctuarisation de certaines dépenses), le transfert hors budget général (taxes affectées), ou les sorties des dépenses du bilan de l'État (engagements hors bilan).

**La nature de ces outils pose un certain nombre de difficultés d'ordre politique.** La norme budgétaire constitue à maints égards une éviction du politique de la sphère budgétaire. L'application mécanique de normes a pour effet de discréditer en partie le pouvoir politique dans son exercice de contrôle. L'adoption de normes ne saurait donc être exonérée d'un examen approfondi de leur légitimité et leur pertinence. Une fois mises en place, ces normes doivent encore pouvoir être discutées et contrôlées par le Parlement.

**La priorité donnée à la maîtrise de la dépense tend par ailleurs à reléguer au second plan la démarche de performance.** Le pilotage de la dépense publique sous norme ne peut être appréhendé comme une finalité. Il doit rester un instrument au service de la conduite de politiques publiques efficaces. L'évaluation des politiques publiques doit à cet égard retrouver toute sa place. La maîtrise des dépenses des différents programmes doit prendre en compte la qualité de la gestion par leurs responsables. La norme ne doit en aucun cas devenir un outil de coupe budgétaire aveugle.

La transparence des normes budgétaires et outils de pilotage de la dépense publique doit en tout état de cause être garantie. Il s'agit d'une condition impérieuse de l'efficacité du contrôle assuré par le Parlement. Les méthodes de calcul doivent par exemple être clairement exposées dans le cadre des projets de loi de finances afin de permettre un débat éclairé sur le suivi de la dépense publique.

## V. LES ÉCARTS ENTRE LES PRÉVISIONS ET L'EXÉCUTION EN MATIÈRE DE RECETTES

Le pilotage des finances publiques dépend également de la qualité des prévisions de recettes fiscales. La Cour des comptes a étudié les prévisions de recettes fiscales de l'État au regard de leur « *influence déterminante sur la sincérité des projets de lois de finances* »<sup>(1)</sup>. Les prévisions de recettes reposent sur un calcul de l'élasticité des recettes fiscales nettes au PIB, c'est-à-dire le rapport entre la croissance globale des recettes et la croissance du PIB en valeur.

La Cour a comparé, pour les années 2003 à 2012, les écarts entre l'élasticité prévue et l'élasticité constatée en relevant systématiquement leur impact budgétaire.

### ÉCART ENTRE LES ÉLASTICITÉS DE RECETTES FISCALES PRÉVUE ET CONSTATÉE

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Élasticité constatée	0,1	1,7	1,5	2,0	1,3	1,0	4,5	1,6	1,6	-0,1
Élasticité prévue	0,8	0,6	1,4	1,2	1,2	1,3	0,8	2,4	1,5	1,5
Impact budgétaire (Md €)	- 5	+ 11	+ 1	+ 10	+ 1	- 2	- 21	- 4	+ 1	- 6

Source : Cour des comptes, référé n° 68282.

**L'impact budgétaire moyen sur la période est de 4,5 milliards d'euros, exception faite de l'année 2009.** Cela est sensiblement supérieur à l'impact budgétaire moyen résultant des écarts de prévision de croissance du PIB, estimé à 2,5 milliards d'euros par la Cour des comptes et le ministère des Finances. Une décomposition des écarts pour les principales recettes de l'État est réalisée dans la partie suivante.

Dans le cadre des projets de loi de finances, les prévisions de recettes sont réalisées en vertu d'une analyse dite « ligne par ligne ». L'approche n'est donc pas globale selon une élasticité à la croissance déterminée *ex ante*, mais affinée en fonction d'une évaluation propre à chaque recette fiscale.

(1) Cour des comptes, référé n° 68282 sur les prévisions de recettes fiscales de l'État, 16 décembre 2013.

## 1. Les prévisions en matière de recettes de l'impôt sur le revenu

Le tableau suivant retrace les différences entre la prévision et l'exécution des recettes nettes de l'impôt sur le revenu.

### CROISSANCE DES RECETTES NETTES DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

(en milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)
<b>Prévision</b>	54,9	53,7	52,8	46,7	52,1	58,4	72,6	75,3
<b>Exécution</b>	49,1	51,7	46,7	47,4	51,5	59,5	67	68,9
<b>Écart</b>	- 5,8	- 2	- 6,1	+ 0,7	- 0,6	+ 1,1	- 5,6	- 6,4
<b>Écart en pourcentage</b>	11,8 %	3,9 %	13,1 %	1,5 %	1,2 %	1,9 %	8,4 %	9,3 %

Source : projets de loi de finances, Évaluation des voies et moyens, Tome I.

(p) : prévision.

**L'écart moyen entre les prévisions et l'exécution des recettes nettes d'impôt net sur le revenu sur la période 2007-2014 est de 6,4 %.**

En 2013, l'écart de recettes nettes de l'impôt sur le revenu s'élève à 4,7 milliards d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances initiale, après prise en compte de la censure du Conseil constitutionnel, soit quasiment 10 %. L'évolution de l'assiette explique un écart de 1,7 milliard d'euros en raison de l'atonie de la croissance économique. Une déformation de la distribution des salaires justifie 0,6 milliard d'euros de ce décalage. Le dynamisme moindre des revenus des indépendants justifie une surélévation de l'ordre de 0,5 milliard d'euros. Enfin, les revenus du patrimoine et les plus-values immobilières expliquent chacun 0,3 milliard d'euros de différence entre les montants prévus et les sommes constatées.

## 2. Les prévisions de recettes de l'impôt sur les sociétés

Les prévisions de recettes de l'impôt sur les sociétés sont historiquement ardues. L'impôt sur les sociétés bénéficie de mécanismes de report et se caractérise par sa sensibilité particulièrement forte à la conjoncture économique.

### CROISSANCE DES RECETTES NETTES DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

(en milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)
<b>Prévision</b>	46,1	53,8	52	33	44,3	46,2	52,3	36,2
<b>Exécution</b>	51	49,3	20,9	32,9	39,1	40,8	47,2	35,4
<b>Écart</b>	+ 4,9	- 4,5	- 31,1	- 0,1	- 5,2	- 5,4	- 5,1	- 0,8
<b>Écart en pourcentage</b>	10,6 %	9,1 %	59,8 %	0,3 %	13,3 %	13,2 %	10,8 %	2,3 %

Source : projets de loi de finances, Évaluation des voies et moyens, Tome I.

**L'écart moyen entre les prévisions et l'exécution des recettes nettes d'impôt sur les sociétés sur la période 2007-2014 est de 14,9 %.** Il convient cependant de tenir compte de la spécificité de l'année 2009, qui en raison d'un

retournement de la conjoncture a produit un résultat éloigné des prévisions initiales. Néanmoins, les écarts constatés sont révélateurs des difficultés de prévision des recettes d'impôt sur les sociétés.

### 3. Les écarts avec les prévisions en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

La TVA représente à cet égard un impôt dont le rendement conserve une certaine stabilité, d'où un écart réduit entre les prévisions et l'exécution des recettes nettes :

#### CROISSANCE DES RECETTES NETTES DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE

(en milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (p)
<b>Prévision</b>	133,5	135	138,3	125,4	130,6	136,9	141,4	139,3
<b>Exécution</b>	131,5	129,9	118,4	127,3	131,9	133,4	136,3	137,8
<b>Écart</b>	- 2	- 5,1	- 19,9	+ 1,9	+ 1,3	- 3,5	- 5,1	- 1,5
<b>Écart en pourcentage</b>	1,5 %	3,9 %	16,8 %	1,5 %	1 %	2,6 %	3,7 %	1,1 %

Source : projets de loi de finances, Évaluation des voies et moyens, Tome I.

**L'écart moyen entre les prévisions et l'exécution des recettes nettes de la taxe sur la valeur ajoutée sur la période 2007-2014 est de 4 %.**

### 4. L'amélioration de la prévision des recettes publiques

Les écarts de chiffrage entre les recettes publiques prévues et constatées sont concevables en raison de la complexité de l'exercice de prévision et du nombre élevé de variables à prendre en compte. Ces écarts peuvent par exemple résulter d'erreurs sur les prévisions d'inflation. Une faible inflation se traduit en effet par une progression moindre des recettes publiques du fait du ralentissement des bases taxables en valeur.

**La Rapporteuse spéciale estime toutefois que l'information du Parlement doit être améliorée en matière de prévision des recettes publiques.** De la même manière que la Cour l'a souhaité dans le cadre de son référé, il apparaît indispensable que les ministères compétents communiquent les éléments concernant le cadre méthodologique applicable aux prévisions de recettes. Les analyses approfondies *a posteriori* des écarts entre les prévisions et l'exécution des recettes doivent également faire l'objet d'une publicité.



## **DEUXIÈME PARTIE : LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE**

**Le projet de loi de finances pour 2015** marque l'intégration du programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* au sein du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*. Cette fusion s'inscrit dans l'effort de simplification de l'architecture budgétaire.

Cette fusion s'accompagne d'une réorganisation du programme en quatre actions :

– action n° 1 *État-major et politiques transversales* : elle regroupe les structures d'État-major telles que les cabinets, les fonctions du secrétariat général et les services transversaux tels que la direction des affaires juridiques (DAJ) ;

– action n° 2 *Expertise, audit, évaluation et contrôle* : elle est notamment composée de l'inspection générale des finances (IGF) ou du contrôle général économique et financier (CGEFi) ;

– action n° 5 *Prestations d'appui et de support* : elle concerne les services du secrétariat général chargés des fonctions logistiques ;

– action n° 7 *Pilotage des finances publiques et projets interministériels* : elle vise les services et directions chargés de missions de pilotage tels que la direction du budget, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), le service des achats de l'État (SAE), ou l'opérateur national de paye (ONP).

La stratégie du programme est recentrée sur trois priorités :

– renforcer la cohérence et la convergence des politiques menées par les ministères grâce à l'action du secrétariat général ;

– améliorer la qualité du service rendu auprès des commanditaires tant internes qu'externes ;

– maîtriser les finances publiques en poursuivant la modernisation des systèmes d'information de pilotage des ressources budgétaires, comptables et humaines de l'État.

Si la fusion des deux programmes permet une simplification de la cartographie budgétaire, elle ne favorise pas la cohérence d'ensemble portée par ce programme unique. Les modifications résultant de cette fusion sont exposées dans le schéma suivant :

Cartographie des programmes 218 et 221 en 2014		Cartographie du programme 218 en 2015	
Actions du Programme 218	Structures	Actions du Programme 218	Structures
01. – État-major, médiation et politiques transversales	SG pilotage Cabinets ministériels + bureau support des cabinets Structures à faibles effectifs des ministères (y/c <i>CICC</i> et <i>CCCOP</i> ) TRACFIN <i>Service des achats de l'État</i>	01. – État-major et politiques transversales (libellé modifié)	SG pilotage Cabinets ministériels + bureau support des cabinets Structures à faibles effectifs des ministères TRACFIN + <b>SIRCOM</b> (en provenance de l'action 03) + <b>DAJ</b> (en provenance de l'action 04) + <b>FSPOEIE</b>
02. – Expertise, audit, évaluation et contrôle	IGF CGEFi	02. – Expertise, audit, évaluation et contrôle	IGF CGEFi  + <i>CICC</i> , <i>CCCOP</i> (issues du P. 218 action 1)  + <i>CNOCP</i> , <i>ARJEL</i> , <i>Observatoire des jeux</i> (issus du P.221 actions 05 et 08)
03. – Promotion des politiques économique et financière	<i>SIRCOM</i>		
04. – Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique	<i>DAJ</i>		
05. – Prestations d'appui et support	SG soutien Service commun des Laboratoires <i>FSPOEIE</i>	05. – Prestations d'appui et support	SG soutien Service commun des Laboratoires
<b>Actions du Programme 221 :</b> 02. – Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques	<i>DB</i> <i>Réseau des DCB</i>	07. – Pilotage des finances publiques et projets interministériels (nouvelle)	<u>Structures issues du programme 221 :</u>  <b><i>DB</i>, <i>réseau DCB</i></b> <b><i>AIFE</i></b> <b><i>ONP</i></b> <b><i>DGAFP</i></b>  <u>Structure issue du programme 218 :</u>  <b><i>Service des achats de l'État</i></b>
05. – Information financière de l'État	<i>AIFE</i> <i>CNOCP</i>		
06. – Systèmes d'information et production de la paye	<i>ONP</i>		
07. – Politique de la fonction publique et modernisation de la GRH	<i>DGAFP</i>		
08. – Régulation des jeux	<i>ARJEL</i> <i>Observatoire des Jeux</i>		

## A. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME

Les objectifs assignés au programme sont diversifiés conformément à l'hétérogénéité des services visés.

L'action du programme s'articule autour de cinq objectifs principaux :

– l'amélioration de l'information auprès du Parlement et des publics externes ;

– l'amélioration de la qualité des prestations de service aux administrations ;

– la mise en œuvre d'une gestion personnalisée des ressources humaines ;

– l'amélioration des conditions d'emploi, de travail et de vie des agents et de leurs familles par la mise en œuvre de prestations d'action sociale adaptées ;

– la maîtrise du coût des fonctions support.

**L'amélioration de l'information auprès du Parlement et des publics externes** est mesurée à travers deux indicateurs. Le taux de satisfaction du Parlement à l'égard des documents budgétaires tels que les projets annuels de performance ou les rapports annuels de performance fait l'objet d'une enquête menée par la direction du budget par voie dématérialisée. Le taux de satisfaction constaté en 2013 est de 87 %, l'objectif pour l'année 2015 est établi à 89 %, avec une cible de 90 % en 2017. L'objectif d'information des publics externes est mesuré par des indicateurs évaluant, par sondage semestriel, le taux de reconnaissance par le grand public et par les chefs d'entreprises des projets menés par le ministère. L'objectif des deux sous-indicateurs est fixé à 58 % pour 2015, soit un taux peu ambitieux compte tenu des résultats obtenus les années précédentes.

**L'amélioration de la qualité des prestations de service aux administrations** illustre le rôle transversal assuré par une partie des services rattachés à ce programme. La satisfaction de cet objectif est mesurée au moyen de deux indicateurs, issus de deux enquêtes semestrielles. Le premier indicateur a trait à la satisfaction des usagers des services de l'IGF, du CGEFi et de la DAJ. Il mesure le taux de satisfaction des commanditaires et clients de ces services. Les objectifs prescrits ne visent aucunement une cible ambitieuse, dans la mesure où les prévisions pour l'année 2015 sont en retrait par rapport aux résultats constatés en 2013. Le second indicateur suit la satisfaction des utilisateurs (administrations centrales et déconcentrées) du système d'information Chorus proposé par l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE). La cible retenue pour l'année 2015 manque de nouveau d'ambition, elle est largement en retrait par rapport aux résultats réalisés en 2013.

**La mise en œuvre d'une gestion personnalisée des ressources humaines** se traduit au plan des indicateurs de performance par deux éléments :

– la part des agents de catégorie C ayant suivi au moins une formation dans l'année ;

– part des personnes handicapées dans l'effectif total des ministères économiques et financiers et au sein de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

Le premier indicateur prévoit l'atteinte de 70 % de ces agents ayant suivi au moins une formation au cours de l'année. Cet objectif apparaît sous-évalué par rapport au résultat constaté en 2013 de 78,9 %. Les agents de catégorie C représentent seulement 30 % des effectifs des ministères économiques et financiers au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Si la formation continue constitue notamment pour ces agents un levier efficace de développement des compétences, cela ne saurait justifier l'absence de critère d'évaluation pour la formation des autres agents des ministères concernés. Par ailleurs, le projet annuel de performance indique que la généralisation des formations à la déontologie et à la lutte contre la discrimination explique le résultat élevé pour 2013. Cependant, il convient également d'évaluer l'appréciation des agents sur ces formations en complétant l'indicateur quantitatif actuel par un indicateur de performance à visée plus qualitative. Le second indicateur prévoit une proportion de personnes handicapées de 5,8 % en 2015 parmi le personnel des ministères visés. Il s'agit d'un niveau cohérent avec la progression constatée au cours des dernières années, dont 5,6 % atteints en 2013. Le niveau légal de 6 % <sup>(1)</sup> devrait être atteint en 2017.

**L'amélioration des conditions d'emploi, de travail et de vie des agents et de leurs familles** représente l'ensemble des dispositifs d'action sociale menés par les ministères économiques et financiers. La mesure de réalisation de l'objectif se traduit par le suivi de la part des agents bénéficiant de prestations d'action sociale adaptées dans les secteurs de la restauration, de l'aide au logement et des séjours vacances pour enfants et adolescents. Les trois sous-indicateurs prévus pour évaluer l'atteinte de cet objectif ne font pas l'objet de cibles ambitieuses. Que ce soit pour 2015 ou même 2017, les valeurs cibles sont systématiquement inférieures aux résultats obtenus en 2013. Il convient dès lors, soit de relever les cibles annoncées, soit de prévoir d'autres indicateurs dont la complémentarité et la pertinence seraient avérées.

**La maîtrise du coût des fonctions support** repose sur quatre axes prioritaires : la globalisation et la standardisation des achats, la professionnalisation des fonctions support (notamment de la fonction ressources humaines), l'efficacité en matière bureautique et l'efficacité de la gestion immobilière. Cinq indicateurs évaluent les résultats obtenus au titre de ces axes prioritaires. Ils calculent d'une part les gains issus des fonctions achat, d'autre part

---

(1) Loi n° 87-517 du 10 juillet 1987.

les ratios d'efficacité des politiques de ressources humaines, de bureautique et immobilière des ministères économiques et financiers. Les différentes cibles prévues par ces indicateurs sont globalement satisfaisantes du point de vue de la logique de performance dans laquelle doit s'inscrire l'administration. **La Rapporteuse spéciale soutient ces efforts indispensables de rationalisation menés dans l'optique du respect de l'objectif de maîtrise de la dépense publique fixé par le Gouvernement et la majorité.**

## B. LES MOYENS FINANCIERS

Les autorisations d'engagement prévues pour 2015 reculent de 3,2 millions d'euros par rapport à celles ouvertes en loi de finances initiale pour 2014. Les crédits de paiement ouverts pour 2015 sont en retrait de 40,4 millions d'euros par rapport à ceux ouverts en loi de finances initiale pour 2014.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *CONDUITE ET PILOTAGE* *DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES*

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2015/2014 (en %)	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2015/2014 (en %)
État-major et politiques transversales	380,7	404,4	6,2	380,1	404,4	6,4
Expertise, audit, évaluation et contrôle	75	77,7	3,6	75,8	74,8	- 1,3
Prestations d'appui et support	432,9	446,5	3,1	434,7	408,3	- 6,1
Pilotage des finances publiques et projets interministériels	217,5	174,4	- 19,8	216,5	179,1	- 17,3
<b>Total</b>	<b>1 106,1</b>	<b>1 102,9</b>	<b>- 0,3</b>	<b>1 107</b>	<b>1 066,6</b>	<b>- 3,6</b>

Source : projet annuel de performances pour 2015.

La diminution des crédits concerne principalement l'action *Pilotage des finances publiques et projets interministériels*, dont la baisse de crédits est sensible. Seule l'action *État-major et politiques transversales* bénéficie d'une progression notable de ses crédits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement entre les années 2014 et 2015.

## 1. Les crédits dévolus au programme par action

- Action n° 01 : *État-major et politiques transversales*

Cette action représente 36,7 % des autorisations d'engagement du programme. Les dépenses de personnel (Titre 2) représentent 52,8 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement prévus pour cette action. Hors dépenses de personnel, l'essentiel des crédits est dévolu aux dépenses de fonctionnement soit 98 %. Les dépenses de fonctionnement recouvrent pour 81 % les crédits relatifs aux politiques d'action sociale, pour 11 % les mesures en faveur de la santé et la sécurité au travail, pour 3 % le budget dévolu à l'action du service de la communication (SIRCOM) et pour 2 % les crédits de la direction des affaires juridiques (DAJ). **L'augmentation des crédits de cette action résulte d'un changement d'imputation du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE).** Ce fonds, géré par la Caisse des dépôts et consignations, assure la couverture des risques vieillesse et invalidité des ouvriers des établissements industriels de l'État. Le montant de ces crédits de titre 2 était imputé sur l'action 5 du programme jusqu'en 2014. **À partir de 2015, il sera imputé sur l'action 1 à hauteur de 36,3 millions d'euros.** Ce changement d'imputation est neutre financièrement à l'échelle du programme.

- Action n° 02 : *Expertise, audit, évaluation et contrôle*

Les crédits de cette action s'élèvent à 7 % des autorisations d'engagement ouverts pour le programme. Outre l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL), cette action regroupe les services d'inspection et de contrôle des ministères économiques et financiers, IGF et CGEFi notamment. Les dépenses de personnel représentent 95 % des crédits de cette action. Les autres dépenses sont intégralement constituées de dépenses de fonctionnement, résultant des crédits accordés à l'ARJEL et des activités des corps et instances de contrôle.

- Action n° 05 : *Prestations d'appui et support*

Cette action constitue la première action du programme en termes de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement ouverts (40,5 % dans ce dernier cas). Elle regroupe l'ensemble des crédits des fonctions support de l'administration centrale et des cabinets ministériels dans les domaines informatique, logistique et immobilier. Les dépenses de personnel s'élèvent à 36 % des crédits de paiement ouverts pour cette action. Les crédits de paiement consacrés à des dépenses de fonctionnement représentent 92 % de l'ensemble des dépenses de cette action, hors dépenses de personnel. À ce titre, les dépenses d'immobilier et de logistique des services centraux constituent 85 % des dépenses de fonctionnement de la présente action. Les dépenses informatiques des services centraux sont le deuxième poste budgétaire de dépenses de fonctionnement, soit 13 % de ce budget.

**L'action n° 05 connaît une augmentation sensible de ses dépenses d'intervention (titre 6) en raison de la hausse des crédits alloués au Haut fonctionnaire de défense et de sécurité. Les crédits de paiement de ce service passent de 1,51 million d'euros en 2014 à 15,25 millions d'euros pour 2015. Il s'agit, selon l'administration, d'une remise à niveau de ses crédits de paiement en lien avec son activité. Ce service bénéficiait en effet de 10 millions d'euros de reports garantis en 2014.**

**Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement de cette action sont supérieures de 42 millions d'euros en autorisations d'engagement par rapport à l'année précédente.** Cela résulte essentiellement du coût de renouvellement de différents baux de locaux du ministère, notamment les sites Montreuil-Blanqui, Vincennes-IGPDE et Montreuil-Valmy. **Ainsi, les autorisations d'engagement prévues pour les baux s'élevaient à 15,19 millions d'euros en 2014 contre 63,08 millions d'euros en 2015, soit un différentiel de 48,61 millions d'euros.**

- Action n° 07 : *Pilotage des finances publiques et projets interministériels*

Cette action résulte directement de l'intégration du programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* à l'actuel programme 218. Elle regroupe les moyens affectés aux services en charge du pilotage des finances publiques, c'est-à-dire la direction du budget, l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), l'opérateur national de paye (ONP), la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et le service des achats de l'État (SAE). Cette action représente 15,8 % des autorisations d'engagements ouvertes pour le programme. Les dépenses de personnel représentent 44 % des crédits de paiement ouverts pour cette action. Cette action du programme se singularise par la répartition relativement équilibrée des crédits de paiement entre les dépenses de fonctionnement (47 %) et les dépenses d'investissement (53 %), hors dépenses de personnel. Cela résulte des investissements réalisés par l'AIFE et l'ONP, respectivement à hauteur de 33,3 et 19,3 millions d'euros en crédits de paiement. AIFE mène différents chantiers en 2015, la poursuite de la dématérialisation des procédures financières, la finalisation du déploiement de Chorus déplacements temporaires et la généralisation de l'outil de rédaction des marchés de l'État (ORME).

Si l'activité de l'ONP a été profondément remaniée à la suite de la décision du Premier ministre prise en mars 2014, celui-ci continue à fonctionner et poursuit ses projets d'une solution SIRH commune aux ministères, de services de ressources humaines dématérialisés interministériels et de mise en œuvre de la déclaration sociale nominative (DSN). **Néanmoins, les crédits alloués à l'ONP diminuent sensiblement par rapport à l'année précédente, de 41,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 45,9 millions d'euros en crédits de**

**paiement. Cette baisse se retrouve à l'échelle de l'action puisque les dépenses d'investissement baissent de 40,61 millions d'euros en autorisations d'engagement et 37,53 millions d'euros en crédits de paiement par rapport à 2014.**

## 2. Les crédits du programme par type de dépenses

Les crédits du programme suivent des dynamiques contradictoires selon la nature des dépenses concernées.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR TYPE DE DÉPENSES

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2015/2014 (en %)	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2015/2014 (en %)
Dépenses de personnel	526	511,1	- 2,8	526	511,1	- 2,8
Dépenses de fonctionnement	475,8	515,9	8,4	482	478,8	- 0,6
Dépenses d'investissement	97,5	60	- 38,5	97,2	60,8	- 37,4
Dépenses d'intervention	6,5	15,3	135,4	1,5	15,3	920
Dépenses d'opérations financières	0,3	0,6	100	0,3	0,6	100
Total hors FDC et ADP prévus	1 106,1	1 102,9	- 0,3	1 107	1 066,6	- 3,6
FDC et ADP prévus	1,9	2,1	10,5	1,9	2,1	10,5
Total y.c. FDC et ADP prévus	1 108	1 105	- 0,3	1 108,9	1 068,6	- 3,6

Source : projet annuel de performances pour 2015.

Le tableau précédent illustre la baisse des dépenses de personnel au sein du programme 218. Cela résulte notamment de la réduction du plafond d'emplois du programme à hauteur de 84 équivalents temps plein annuel travaillé par rapport à 2014. Les dépenses de fonctionnement ressortent en forte hausse en autorisations d'engagement en raison des dépenses immobilières issues du coût du renouvellement des baux (*cf. supra*). En crédits de paiement, les dépenses de fonctionnement sont stables, elles sont cependant tirées à la hausse par les dépenses informatiques de l'administration centrale qui s'élèvent à 30,56 millions d'euros en 2015 contre 25,6 millions d'euros en 2014. Les dépenses d'investissement du programme ressortent en baisse sensible par rapport à leur niveau de 2014. La réorientation profonde de l'ONP décidée en mars 2014 induit cette nette diminution des dépenses d'investissement prévues pour l'année 2015. Les dépenses d'intervention connaissent une augmentation entre 2014 et 2015, justifiée par la hausse des crédits alloués au haut fonctionnaire de défense et de sécurité (*cf. supra*).



## C. LE SYSTÈME D'INFORMATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT

### 1. Le système d'information Chorus

Le projet Chorus est à ce jour terminé. Les premiers comptes de l'État issus de Chorus (exercice 2012) ont été certifiés par la Cour des comptes en mai 2013. Les travaux autour du système d'information Chorus sont maintenant axés sur le maintien en condition opérationnelle et sur le développement de nouvelles fonctionnalités, dans l'objectif notamment d'améliorer le retour sur investissement et satisfaire au mieux la communauté interministérielle. Le programme Chorus a été déployé progressivement dans les services de l'État depuis le 30 juin 2008, avec un nombre d'utilisateurs et de fonctionnalités croissant. Chorus est actuellement utilisé par près de 53 000 agents de l'État en France métropolitaine et en outre-mer.

**Le coût budgétaire prévisionnel de Chorus de 2006 à 2015 est estimé à 923 millions d'euros en autorisations d'engagement et 903 millions d'euros en crédits de paiement.** Le coût global du projet est en baisse par rapport aux prévisions initiales. Ainsi, le coût global initial était estimé à 1 110,4 millions d'euros, il est réévalué aujourd'hui à 995 millions d'euros.

### 2. La refondation du programme SIRH/SI-Paye porté par l'ONP

Par une lettre en date du 1<sup>er</sup> juillet 2013, le Premier ministre a confié au directeur interministériel des systèmes d'information, M. Marzin, une mission de refondation du programme système d'information ressources humaines (SIRH) – système d'information (SI) - Paye. Ce programme, confié à l'ONP, a été lancé en 2007 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

L'ambition de ce programme était double :

– **en matière de paye**, remplacer les applications actuelles de paye, améliorer le service rendu et faciliter le pilotage de la masse salariale de l'État ;

– **en matière de SIRH**, optimiser les processus de gestion en les rendant compatibles, fluidifier et fiabiliser la collecte des données de gestion administrative.

Ces objectifs nécessitaient la mise en place d'un système de paye unifié et harmonisé pour tous les agents de l'État. La mission menée par M. Marzin a constaté les retards de raccordement au nouveau système de paye SI-Paye, initialement prévus pour 2016 et d'ores et déjà reportés au-delà de 2023. La complexité technique de ce programme pesait par ailleurs sur sa valeur actuelle nette estimée à – 965 millions d'euros même à l'horizon 2034. Compte tenu de ces éléments et du risque élevé d'un arrêt du SI-Paye pendant son déploiement, M. Marzin a préconisé :

– le renoncement à la mise en œuvre du SI-Paye de l'ONP pour la fonction publique d'État,

- la mise en œuvre de la rénovation des systèmes de paye existants,
- la poursuite de la modernisation des SIRH ministériels et le déploiement de l’offre SIRH de l’ONP.

Ces recommandations ont été suivies par une décision du Gouvernement rendue le 7 mars 2014. **Cette décision permet de stabiliser la valeur actuelle nette du programme global à – 670 millions d’euros et d’éviter près de 200 millions d’euros de dépenses budgétaires pendant les quatre prochaines années. Les pertes sèches résultant de l’abandon du SI-Paye sont évaluées à 204 millions d’euros, hors masse salariale des agents de l’ONP et hors dépenses spécifiques de raccordement des ministères.**

### 3. Les enseignements tirés de l’expérience SI-Paye

L’expérience du SI-Paye peut être mise en parallèle avec l’abandon du projet de logiciel de paye Louvois, qui a subi un accident industriel en production se traduisant par des défauts dans le calcul de la paye des militaires de l’armée de terre, notamment de ceux en opérations extérieures (OPEX). Ces deux chantiers informatiques illustrent la complexité de la paye des fonctionnaires et la difficulté technique à la prendre en compte.

Lors de son audition, M. Marzin a souligné le caractère inatteignable des objectifs initialement fixés par le projet SI-Paye. La gouvernance du projet était également problématique, elle n’était pas suffisamment centralisée comme elle avait pu l’être pour le projet Chorus. La complexité inhérente aux systèmes de paye avait peut-être été sous-évaluée en amont du projet. **La Rapporteuse spéciale souligne le risque de vouloir résoudre la complexité en souhaitant l’automatiser. La simplification des normes et des règles applicables doit intervenir précédemment à la systématisation des processus techniques.**

La gouvernance du projet refondé est confiée à une direction de programme interministérielle chargée de la coordination des travaux ministériels, sous l’autorité du directeur de la direction interministérielle des systèmes d’information et de communication (DISIC). Le service de compétence nationale ONP devient le « centre interministériel de services informatiques en matière de ressources humaines » (CISIRH) et a désormais vocation à être le point d’appui des projets interministériels de services informatiques en matière de ressources humaines.

\*

\* \*

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État en charge du Budget (voir le compte rendu de la commission élargie du 7 novembre 2014 à 9 heures 30 <sup>(1)</sup>), la commission des Finances examine les crédits des missions Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Provisions et Régimes sociaux et de retraite, ainsi que les comptes spéciaux Gestion du patrimoine immobilier de l'État et Pensions.*

*Suivant l'avis favorable de Mme Karine Berger, de MM. Jean-Louis Dumont et Michel Pajon et malgré l'avis défavorable de M. Camille de Rocca Serra, rapporteurs spéciaux, la Commission **adopte** les crédits de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.*

*Puis, suivant l'avis favorable de M. Michel Pajon rapporteur spécial, la Commission adopte les crédits de la mission Provisions et suivant l'avis favorable de M. Jean-Louis Dumont rapporteur spécial, elle **adopte** les crédits du Compte spécial Gestion du patrimoine immobilier de l'État.*

*Enfin, la Commission **adopte** suivant l'avis favorable de M. Yves Censi, rapporteur spécial, les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite et du compte spécial Pensions.*

\*

\* \*

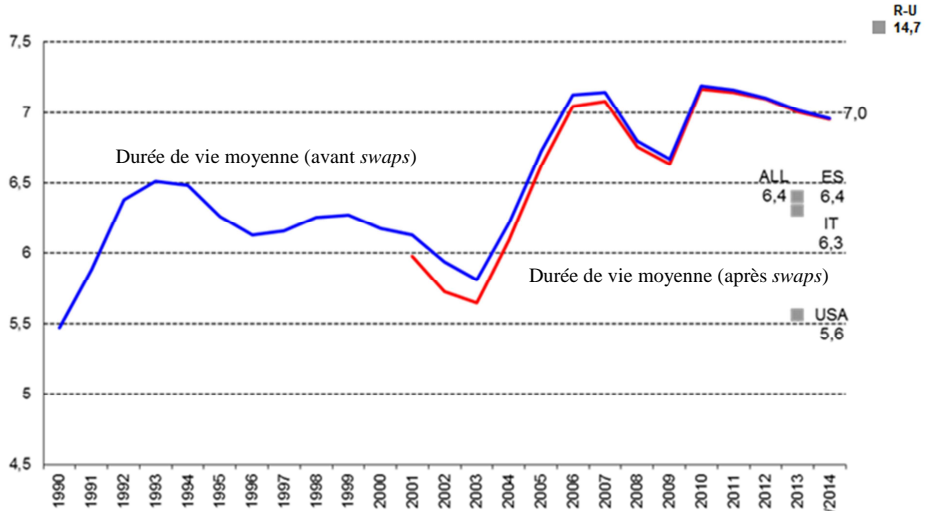
---

<sup>(1)</sup> [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions\\_elargies/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/)

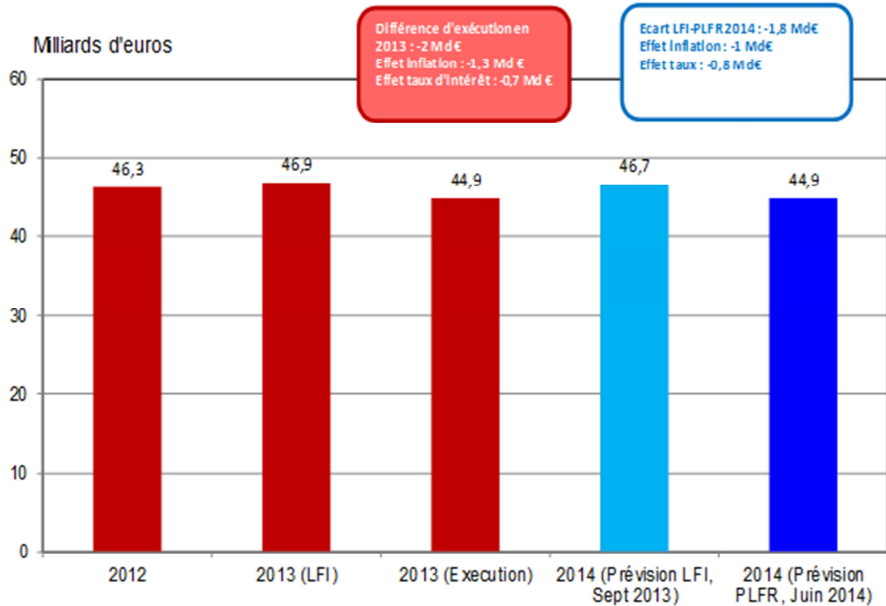


## ANNEXE 1 : LA GESTION DE LA DETTE FRANÇAISE

### DURÉE DE VIE MOYENNE DE LA DETTE FRANÇAISE



### CHARGE DE LA DETTE FRANÇAISE



Source : AFT.



**ANNEXE 2 :  
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE  
SPÉCIALE**

**Direction du Budget**

- M. Denis Morin, directeur du Budget
- Mme Sophie Mantel, cheffe de service

**Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche**

- M. Guillaume Gaubert, directeur des affaires financières
- Pierre-Laurent Simoni, adjoint au directeur des affaires financières

**Agence France Trésor (AFT)**

- M. Ambroise Fayolle, directeur général
- Mme Maya Atig, directrice générale adjointe
- M. Mikhael Ayache, responsable de la gestion de la trésorerie

**Direction interministérielle des Systèmes d'information et de communication (DISIC)**

- M. Jacques Marzin, directeur

**Ministère de l'Économie et des finances**

- M. Bruno Rousselet, chef du service de la gestion fiscale à la direction générale des finances publiques