



RAPPORT SUR LES RESULTATS ET LA GESTION BUDGETAIRE DE L'ETAT EXERCICE 2011

**(article 58-4° de la loi organique du 1er août 2001 relative aux
lois de finances)**

Sommaire

Sommaire	3
Introduction	13
PREMIERE PARTIE LES RESULTATS DE L'EXERCICE 2011....	19
Chapitre I Le solde d'exécution	23
Chapitre II Le résultat en comptabilité générale et son articulation avec le solde budgétaire	45
I - L'articulation des résultats budgétaire et patrimonial	46
II - Les enseignements tirés de l'examen du bilan et de l'annexe du compte général de l'Etat.....	52
Chapitre III Le résultat en trésorerie et l'évolution de la dette de l'Etat	57
I - Le tableau de financement de l'Etat	58
II - Le besoin de financement en 2011	60
III - Les ressources de financement apportées par la dette et la trésorerie.....	62
IV - La dette négociable de l'Etat	66
DEUXIEME PARTIE L'EXECUTION DU BUDGET 2011	69
L'EXECUTION DU BUDGET 2011	71
Chapitre I L'évolution des recettes de l'Etat.....	73
I - Les recettes fiscales de l'Etat	74
II - Les recettes non fiscales.....	85
Chapitre II La programmation et la gestion des crédits.....	93
I - La programmation des crédits	95
II - La gestion des autorisations d'engagement.....	103
Chapitre III Les dépenses de l'exercice.....	115
I - Les normes de dépenses prévues par la loi de programmation des finances publiques.....	117
II - Les dépenses de l'exercice 2011 au regard des documents de programmation pluriannuelle	127

TROISIEME PARTIE LES GRANDES COMPOSANTES DU BUDGET DE L'ETAT EN 2011.....	135
LES GRANDES COMPOSANTES DU BUDGET DE L'ETAT EN 2011	137
Chapitre I Les effectifs et la masse salariale de l'Etat	139
I - La gestion des crédits de titre 2.....	140
II - L'évolution des effectifs en 2011	143
III - La masse salariale.....	146
Chapitre II La gestion et l'exécution des dépenses fiscales en 2011 ...	151
I - Une réduction du coût des dépenses fiscales à peine amorcée en 2011	152
II - Les enjeux de l'amélioration de la gestion et du suivi des dépenses fiscales.....	157
Chapitre III Les dépenses d'intervention	161
I - Les objectifs de réduction des dépenses d'intervention sur la période 2011-2013	162
II - Un périmètre non stabilisé qui ne permet pas d'apprécier l'exécution au regard de la programmation	163
III - De faibles marges d'action à droit constant, des lacunes dans l'évaluation et des incertitudes quant aux choix opérés.....	166
Chapitre IV Les dépenses destinées au financement des opérateurs de l'Etat.....	171
I - Le poids croissant des opérateurs dans le budget de l'Etat	172
II - L'application aux opérateurs des outils de maîtrise de la dépense reste inégale	177
QUATRIEME PARTIE LES RELATIONS DU BUDGET DE L'ETAT AVEC LES AUTRES ENTITES PUBLIQUES	183
LES RELATIONS DU BUDGET DE L'ETAT AVEC LES AUTRES ENTITES PUBLIQUES	185
Chapitre I Les relations financières et budgétaires de l'Etat avec les collectivités territoriales	187
I - L'évolution des transferts financiers de l'Etat	188
II - Les dotations de péréquation et le soutien à l'investissement local	194

Chapitre II Les relations entre le budget de l'Etat et la sécurité sociale	197
I - Un exercice clos sans dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale.....	198
II - Des situations contrastées d'insuffisance ou d'excès de financement selon les dispositifs.....	199
Chapitre III Le budget de l'Etat, l'Union européenne et les Etats de la zone euro	207
I - Les relations financières de l'Etat avec l'Union européenne ...	207
II - L'incidence budgétaire des interventions en faveur des Etats de la zone euro	211
CINQUIEME PARTIE LA GESTION DU BUDGET DE L'ETAT : SOUTENABILITE, REGULARITE, PERFORMANCE	217
LA GESTION DU BUDGET DE L'ETAT : SOUTENABILITE, REGULARITE, PERFORMANCE	219
Chapitre I La soutenabilité des missions du budget de l'Etat	221
I - Plusieurs missions et programmes se caractérisent par une sous-évaluation persistante de leurs crédits	223
II - Une couverture des engagements pluriannuels problématique pour plusieurs missions du budget général	224
Chapitre II La régularité de l'exécution budgétaire	229
I - La régularité de l'exécution du budget général	229
II - Les infractions aux règles applicables aux budgets annexes et aux comptes spéciaux.....	232
Chapitre III La démarche de performance	239
I - Des résultats décevants ou indéterminés sur la période triennale	240
II - Une articulation insuffisante entre gestion budgétaire et démarche de performance	246
Conclusion générale	251
Récapitulatif des recommandations de la Cour	255
Le suivi des recommandations formulées par la Cour des comptes au titre de l'exercice 2010	257
ANNEXES	275
Annexe 1	277

Les vérifications effectuées par la Cour des comptes.....	277
Annexe 2.....	280
Caractéristiques des lois de finances rectificatives et des décrets d’avance adoptées au cours des derniers exercices	280
Annexe 4 – Les dispositifs fiscaux des projets de lois de finances rectificatives.....	284
Annexe 5.....	287
Annexe 6.....	289
Eléments méthodologiques et de calcul sur les normes de dépense	289
Annexe 7.....	290
Subventions exceptionnelles accordées aux communes	290
Annexe 8.....	294
Les relations entre l’Etat et l’Union européenne.....	294
Annexe 9.....	300
Glossaire	305

Le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat.

Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat conjointement au projet de loi de règlement du budget de l'exercice antérieur, ce rapport analyse l'exécution du budget de l'Etat sous tous ses aspects.

Prévu par l'article 58-4° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), il est l'une des quatre publications que la Cour présente chaque année dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances (article 47-2 de la Constitution), avec :

- la certification des comptes de l'Etat, annexée au projet de loi de règlement (article 58-5° de la LOLF) ;
- le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préliminaire au débat sur les finances publiques (article 58-3° de la LOLF) ;
- le (ou les) rapport(s) sur les ouvertures de crédits par décret d'avance en cours d'exercice (article 58-6° de la LOLF), qui accompagne(nt) le projet de loi de finances comportant leur ratification.

Ces rapports ainsi que l'acte de certification des comptes de l'Etat s'appuient sur les contrôles, enquêtes et vérifications conduits par la Cour. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par les sept chambres que comprend la Cour, le pilotage et la synthèse étant assurée par une formation commune associant les sept chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle, d'une enquête ou de vérifications, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle, enquête ou vérification est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des travaux.

Le contenu des projets de publication est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat, comme ses autres rapports sur les finances publiques et les actes de certification des comptes de l'Etat, sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes : www.ccomptes.fr . Ils sont diffusés par **La documentation Française**.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil (formation plénière), a adopté le présent rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2011.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations concernées et de la réponse adressée en retour à la Cour.

La réponse est publiée à la suite du rapport. Elle engage la seule responsabilité de son auteur.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Descheemaeker, Bayle, Bertrand, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, Lefas, Briet, présidents de chambre, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Rémond, Gillette, Duret, Monier, Troesch, Beaud de Brive, Thérond, Duchadeuil, Paul, Lebuy, Brun-Buisson, Alventosa, Lafaure, Frangialli, Mmes Morell, Fradin, MM. Morin, Braunstein, Mmes Ratte, Ulmann, MM. Barbé, Gautier (Jean), Vermeulen, Tournier, Mmes Darragon, Seyvet, MM. Bonin, Vivet, Mme Moati, MM. Charpy, Lefebvre, Sabbe, Petel, Martin (Christian), Ténier, Lair, Hayez, Mme Trupin, MM. Corbin, Rigaudiat, Doyelle, de Gaulle, Mme Saliou (Monique), MM. Piolé, Uguen, Prat, Guédon, Martin (Claude), Bourlanges, Le Méné, Sépulchre, Arnauld d'Andilly, Antoine, Mousson, Guérault, Mmes Malgorn, Bouygard, Vergnet, M. Chouvet, Mme Démier, M. Clément, Mme Cordier, MM. Le Mer, Migus, Mme Esparre, M. Lambert, Mme Pittet, M. Aulin, Mme Perin, conseillers maîtres, MM. Schott, Cazenave, Klinger, Blairon, Marland, Sarrazin, conseillers maîtres en service extraordinaire.

A assisté et participé aux débats, sans prendre part au délibéré, M. Jean-François Bénard, Procureur général. Il était accompagné de M. Vincent Feller, avocat général.

A été entendu en son rapport, M. Jean-Marie Bertrand, rapporteur général, assisté de MM. Denis Morin, conseiller maître, Emmanuel Giannesini, conseiller référendaire, et Fabrice Malcor, rapporteur.

M. Gérard Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 23 mai 2012.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil avait été préparé par une formation interchambres présidée par M. Babusiaux (jusqu'au 25 mars 2012), puis par M. Briet, présidents de chambre et composée MM. de Mourgues, Mayaud (jusqu'au 9 février 2012), Rémond (à compter du 4 juillet 2011), Monier, Lefas (jusqu'au 17 novembre 2011), Barbé (à compter du 2 mai 2012), Vermeulen, Charpy (depuis le 9 mars 2012), Lefebvre, Mme Trupin, M. Piolé (jusqu'au 9 mars 2012), Mme Briguët (jusqu'au 1^{er} janvier 2012), M. Bourlanges (à compter du 19 septembre 2011), Mmes Bouygard (à compter du 9 mars 2012) et Vergnet et M. Lambert (à compter du 8 juillet 2011), conseillers maîtres. MM. Vallernaud, Feller, avocats généraux, représentaient le procureur général.

Le rapporteur était M. Giannesini, conseiller référendaire, assisté de M. Malcor, rapporteur, avec le concours d'une équipe de synthèse composée de MM. Thérond et Viola, conseillers maîtres, MM. Bargeton, Boullanger, Lion, Ravalet, Jourdain, Vareille, conseillers référendaires ; M. Melmoux-Eude, auditeur, M. Plée, Mme Philbert, M. Pelé, rapporteurs, Mme Daros-Plessis, experte.

Le contre-rapporteur était M. Morin, conseiller maître.

Le présent rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2011 est accompagné des analyses par mission et par programme de l'exécution du budget de l'Etat.

Ces 60 analyses sont consultables sur le site Internet de la Cour des comptes

www.ccomptes.fr

Introduction

L'exercice 2011 s'est clos sur un déficit du budget de l'Etat de 90,72 Md€.

Les exercices 2009 et 2010 ayant été marqués par plusieurs initiatives budgétaires exceptionnelles, notamment par le plan de relance et les investissements d'avenir, une nette amélioration du solde d'exécution des lois de finances était prévue en loi de finances initiale pour 2011. Tel a bien été le cas en exécution, au terme d'un exercice marqué par une bonne maîtrise des dépenses et par une croissance importante des recettes fiscales nettes dans un contexte de croissance modérée (+1,7%). Le déficit de l'Etat se trouve ainsi dans la ligne des engagements pris dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010 et du programme de stabilité d'avril 2011.

Ce déficit est toutefois loin de retrouver le niveau qu'il avait atteint au cours des derniers exercices antérieurs à la crise (39,00 Md€ en 2006 et 38,40 Md€ en 2007), et demeure de 34,45 Md€ supérieur au niveau atteint en 2008 (56,27 Md€). Surtout, il se situe encore à un niveau deux fois supérieur à celui qui permettrait de stabiliser la dette de l'Etat.

Cette mise en perspective témoigne du fait que si les efforts de maîtrise de la dépense déployés tout au long de l'exercice 2011 ont abouti à un premier résultat, ils doivent être prolongés dans la durée, voire amplifiés pour amorcer réellement la décrue de la dette publique.

Le présent rapport revient sur ces évolutions et sur les premiers effets de la stratégie tracée par la loi de programmation des finances publiques et matérialisés par les différents textes budgétaires de l'exercice 2011.

L'articulation de ces textes constitue en effet l'une des caractéristiques notables de l'exercice écoulé, qui illustre le renouvellement des conditions de pilotage du budget de l'Etat amorcé depuis plusieurs années : les grands objectifs liés au solde et aux orientations générales ont été fixés par la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010, et contrairement à ce qui s'était produit fin 2008 avec la précédente loi de programmation, celle-ci a été effectivement appliquée par les lois de finances de l'année.

Notamment, les lois de finances rectificatives et le décret d'avance intervenus au cours de la gestion ont eu pour objet et pour effet de maintenir, en dépit des aléas de l'exécution, le budget de l'Etat dans la trajectoire tracée par la loi de programmation.

- La fréquence et la précocité des lois de finances rectificatives

Comme en 2010, quatre lois de finances rectificatives ont été adoptées au cours de l'exercice 2011, contre trois en 2009, deux en 2008 et seulement une en 2007 et en 2006.

La crise économique et monétaire européenne explique en partie ce phénomène. En 2011, la troisième loi de finances rectificative de l'année, datée du 2 novembre et destinée à faire face à la restructuration du groupe DEXIA, en procédait directement. Les trois autres lois reposaient quant à elles sur la nécessité d'opérer des modifications dans la répartition des crédits et d'ajuster les prévisions de recettes en fonction des perspectives macroéconomiques (cf. annexe 2).

La nécessité de procéder à des ajustements budgétaires, dans un contexte économique incertain, peut conduire le gouvernement à recourir à des lois de finances rectificatives dès le début de l'année.

La mise en œuvre du plan de relance en 2009 avait ainsi emprunté la voie d'une loi de finances rectificative dont le projet avait été déposé avant même la promulgation de la loi de finances initiale dans les derniers jours de l'année 2008. En 2010, ce sont les investissements d'avenir qui ont justifié un projet de loi de finances rectificative déposé le 20 janvier, tandis qu'en 2011, la suppression du « bouclier fiscal » a fait l'objet d'un projet déposé le 20 mai. Les mesures fiscales de la quatrième loi de finances rectificative pour 2011, présentées le 16 novembre et promulguées le 28 décembre, peuvent même être considérées comme apportant une première modification à la loi de finances initiale 2012.

Corrélativement, l'augmentation du nombre de lois de finances rectificatives a eu pour effet de réduire le nombre de décrets d'avance pris par le gouvernement en cours d'exercice, et de les retarder. De quatre en 2006, celui-ci est passé à trois en 2007, 2008 et 2009, puis deux en 2010 et enfin un seul en 2011.

- Prévisions et révisions macro-économiques

La dimension de pilotage prise par les lois de finances rectificatives se matérialise aussi par une traduction plus explicite et plus transparente dans le budget des prévisions et révisions macro-économiques. Plusieurs des lois de finances rectificatives adoptées au

cours des derniers exercices ont ainsi eu, sinon pour objet principal, du moins pour conséquence d'ajuster les prévisions de recettes retenues en la loi de finances initiale au regard de la conjoncture (cf. annexe 4).

Au cours des derniers exercices, ces ajustements ont été opérés plus fréquemment à la baisse qu'à la hausse (l'exercice 2010 faisant figure d'exception), tantôt en fonction d'une dégradation de conjoncture, tantôt en raison d'une prévision initiale trop optimiste.

Ajustement des prévisions de croissance du PIB dans les lois de finances rectificatives

	Prévision de croissance en LFI		Prévision de croissance revue	Croissance réalisée
2008	+2,25 %	1ère LFR	+1,00 %	-0,10 %
		2ème LFR	+1,00 %	
2009	+1,00 %	1ère LFR	+1,00 %	-2,70 %
		2ème LFR	-1,50 %	
		3ème LFR	-2,25 %	
2010	+0,75 %	1ère LFR	+1,40 %	+1,50 %
		2ème LFR	+1,40 %	
		3ème LFR	+1,40 %	
		4ème LFR	+1,40 %	
2011	+2,00 %	1ère LFR	+2,00 %	+1,70 %
		2ème LFR	+2,00 %	
		3ème LFR	+1,75 %	
		4ème LFR	+1,75 %	
2012	+1,00 %	1ère LFR	+0,50 %	

Source: PLF, LFI et PLFR de 2008 à 2012

En 2011, le fait que la prévision de croissance figurant dans les deux derniers projets de loi de finances rectificative ait été relativement prudente explique pour partie que les prévisions de recettes fiscales aient été atteintes. De fait, il apparaît plus conforme à l'objectif d'une réduction du déficit et d'une maîtrise accrue des dépenses de l'Etat que la prévision de croissance retenue dans la loi de finances initiale ne s'écarte pas de la moyenne des prévisions internationales. Un tel principe de prudence budgétaire conduirait le gouvernement à programmer le niveau des dépenses au regard d'une prévision de

recettes prudente, les éventuelles « bonnes surprises » contribuant alors directement à l'amélioration du solde.

- Les mesures fiscales intercalées en cours de gestion

Enfin, l'augmentation du nombre de lois de finances rectificatives, notamment au cours des exercices 2009 à 2011, tient aussi au choix de procéder en cours de gestion à des réformes fiscales substantielles, soit pour ajuster le volet « recettes » du budget face à un ralentissement de la croissance (comme l'illustre la deuxième loi de finances rectificatives de l'exercice 2011), soit pour mettre en œuvre des réformes fiscales considérées en tant que telles qui empruntent le vecteur d'une loi de finances.

En effet, les lois de finances n'ont pas le monopole des dispositions fiscales, mais depuis 2008, il est devenu plus systématique que les mesures présentant quelque ampleur soient portées par une loi de finances.

L'exercice 2011 marque une amplification de ce phénomène, puisque les trois lois de finances rectificatives ayant comporté des mesures fiscales ont procédé à 22 ajustements significatifs, dont 18 avaient un impact unitaire supérieur à 200 M€, contre seulement deux en 2010 et un en 2009.

Mesures fiscales supérieures à 200 M€ introduites par des lois de finances rectificatives

	LFR	Dispositifs fiscaux supérieurs à 200 M€	Incidence budgétaire totale (en M€)		
			année N	année N+1	année N+2
2008	2ème LFR (30 décembre)	3 dispositifs	NC	-3 805	874
2009	2ème LFR (20 avril)	1 dispositif	-1100	0	0
2010	1ère LFR (9 mars)	2 dispositifs	-168	-168	-168
2011	4ème LFR (28 décembre)	4 dispositifs	NC	5 252	7 104
	2ème LFR (19 septembre)	7 dispositifs	1 110	5 592	3 816
	1ère LFR (30 juillet)	7 dispositifs	-270	-281	-295

NB. Le détail des dispositifs fiscaux introduits dans la loi de finances rectificative figure en annexe. Le tableau ci-dessus en constitue une synthèse.

La relative proximité du solde d'exécution 2011 avec celui qui était prévu dans la loi de finances initiale (-90,72 Md€, contre -91,63 Md€) n'est donc pas le résultat d'une exécution « linéaire » de cette dernière, mais d'une série de textes qui ont contribué à ce que la trajectoire dessinée à l'automne 2010 soit respectée grâce à un pilotage resserré.

La première partie du présent rapport analyse l'évolution de ce solde d'exécution et en examine les déterminants, ainsi que l'articulation avec les résultats de l'exercice issus de la comptabilité générale et le résultat en trésorerie.

La deuxième partie retrace les grandes données de l'exécution, en examinant successivement les recettes, la programmation et la gestion des crédits et les dépenses de l'Etat. Elle montre à cet égard que les « normes de dépenses » ont été globalement respectées en 2011, mais qu'en revanche, plusieurs missions du budget général ont dépassé dès cette première année le montant des dépenses prévu par le budget triennal 2011-2013.

Les premiers résultats de la stratégie de maîtrise des dépenses exposée par la loi de programmation des finances publiques et le programme de stabilité sont étudiés en troisième partie, à travers les principales composantes du budget de l'Etat. Sont ainsi examinés successivement l'évolution des effectifs et de la masse salariale, les dépenses fiscales, les dépenses d'intervention et les dépenses liées au financement des opérateurs de l'Etat.

Les relations entre le budget de l'Etat et les collectivités territoriales, la sécurité sociale et l'Union européenne sont examinées dans la quatrième partie, avec, dans ce dernier cas, un développement spécifique consacré à la participation française aux instruments de stabilisation de la zone euro.

Enfin, la cinquième partie apporte des éléments d'appréciation de la qualité de la gestion budgétaire au regard des exigences de soutenabilité, de régularité et de performance.

Ces développements débouchent sur 17 recommandations relatives à la prévision et à l'exécution budgétaires qui sont formulées tout au long du rapport.

A cet égard, la Cour présente pour la première fois, après sa conclusion générale sur l'exercice 2011, un suivi exhaustif des trente recommandations qu'elles avaient formulées au titre de l'exercice 2010.

PREMIERE PARTIE

Les résultats de l'exercice 2011

Les résultats de l'exercice 2011

Cette première partie présente et analyse les résultats de l'exercice 2011.

Le premier résultat étudié est le solde d'exécution du budget de l'Etat exprimé en comptabilité budgétaire qui accuse un déficit de -90,72 Md€ (chapitre I). Ce chiffre correspond à une amélioration incontestable par rapport à l'exercice 2010, y compris en tenant compte de la fin des initiatives budgétaires exceptionnelles qui avaient accentué le déficit des années 2009 et 2010. Celle-ci doit toutefois être nuancée par l'importance des éléments non reductibles qui améliorent ce solde, et dont certains pourraient en sens inverse contribuer à dégrader celui de l'exercice 2012.

Le résultat en comptabilité générale (chapitre II) atteint quant à lui -88,5 Md€ en 2011, soit une amélioration de 23,5 Md€ par rapport à 2010 et de 14,2 Md€ par rapport à 2009 une fois les résultats de ces deux exercices retraités.

Le troisième résultat à prendre en compte est le résultat en trésorerie (chapitre III), qui correspond au solde du tableau de financement de l'Etat.

Trois approches des résultats de l'exercice

La Cour analyse les trois résultats de l'Etat, prévus par l'article 37 de la LOLF : le résultat budgétaire, ou solde d'exécution des lois de finances de l'année ; le résultat en comptabilité générale de l'exercice ; le résultat en trésorerie présenté dans le tableau de financement.

Ces trois résultats permettent de donner une vision précise et complète de la situation budgétaire et financière de l'Etat.

Le résultat de l'exercice (résultat budgétaire) est exprimé en comptabilité de caisse : il correspond au solde des dépenses effectivement décaissées et des recettes effectivement encaissées pendant l'exercice au titre du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

Le résultat en comptabilité générale est exprimé en droits constatés. Les charges et les produits sont comptabilisés et rattachés à l'exercice au moment du « service fait », même si les charges n'ont pas encore été payées et les recettes encore recouvrées. Ce résultat intègre donc des engagements dont le paiement interviendra dans le futur.

Le résultat du tableau de financement présente le montant total des besoins de financement de l'Etat en trésorerie sur l'exercice et la manière dont ceux-ci ont été financés.

Chapitre I

Le solde d'exécution

I - Le niveau du déficit budgétaire

L'exécution de l'exercice 2011 présente un déficit de 90,72 Md€.

Ce chiffre est en nette amélioration par rapport aux niveaux atteints en 2009 et en 2010 (respectivement 138,03 et 148,8 Md€), mais il demeure supérieur de près de 35 Md€ au niveau atteint avant la crise économique et financière.

La décrue du déficit en 2011 ne doit pas toutefois être analysée à périmètre courant puisque les résultats des exercices 2009 et 2010 avaient été fortement impactés en recettes par la réforme de la taxe professionnelle (7,7 Md€ d'impact négatif sur le résultat 2010¹) et en dépenses, par le plan de relance (32,0 Md€ en 2009 et 6,9 Md€ en 2010) et les investissements d'avenir (33,44 Md€ en 2010²).

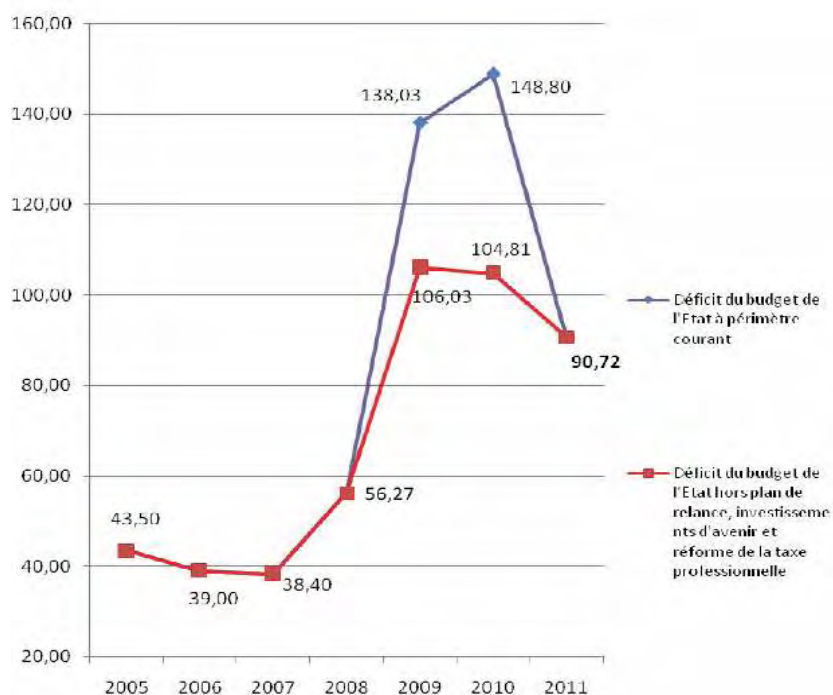
¹ Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2010, la Cour a estimé que cet impact final était lui-même sujet à caution, car il résulte de la somme algébrique d'un impact négatif certain de 17,90 Md€ sur le budget général, diminué d'un solde positif exceptionnel de 10,25 Md€ du compte d'avance aux collectivités territoriales dont les facteurs n'étaient pas connus avec la précision souhaitable, notamment pour déterminer le poids respectif des recettes réelles liées à des encaissements sur des rôles émis antérieurement et des recettes d'ordre ne se traduisant par aucun encaissement.

² La charge budgétaire de ces derniers a été supportée en totalité et en une seule fois sur l'exercice 2010 puisque les fonds correspondants ont été versés à la Caisse des dépôts et consignations et à neuf autres opérateurs de l'Etat, mais dans la mesure où

Si l'on neutralise l'effet sur les déficits 2009 et 2010 des éléments budgétaires exceptionnels (plan de relance, réforme de la taxe professionnelle, investissements d'avenir), le déficit 2011 est en repli de respectivement 15,30 et 14,09 Md€.

Ce sont ces chiffres qui traduisent l'impact de l'amélioration de la conjoncture en 2010 et en 2011 par rapport à 2009, de l'effort accru de maîtrise des dépenses qui a caractérisé la gestion 2011 ainsi que des mesures fiscales portées par les lois de finances rectificatives qui ont permis de respecter les prévisions de recettes formées à l'automne 2010.

Evolution du déficit du budget de l'Etat 2005-2011



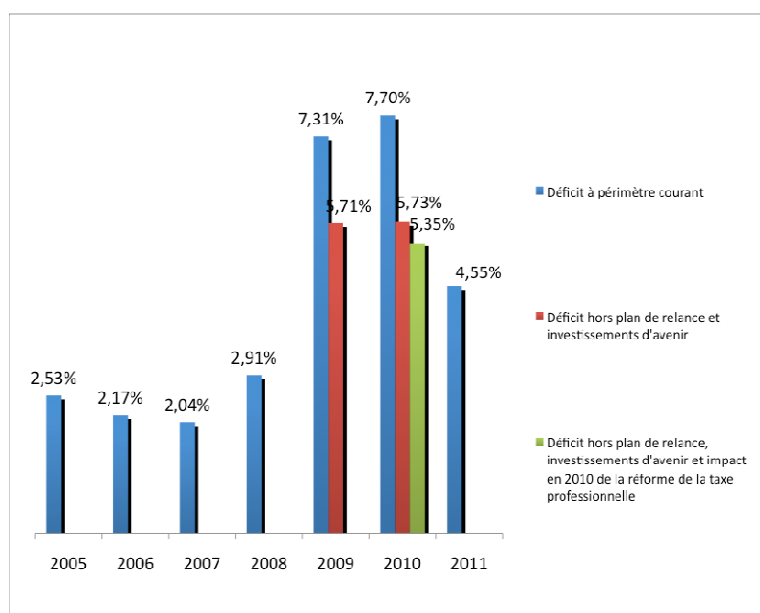
Source: Cour des comptes

ils font l'objet d'une obligation de dépôt sur le compte du Trésor, ils n'ont pas donné lieu à un décaissement réel immédiat. L'impact sur la dette de l'Etat sera donc différé et se matérialisera au fur et à mesure que seront rémunérés les fonds non consommables (15,03 Md€ au taux de 3,15 %) et que seront attribués les subventions, participations, prêts et avances qui en constituent la part consommable (19,56 Md€).

Les 90,72 Md€ du déficit de l'Etat représentent 4,55 % du produit intérieur brut (PIB) en 2011.

Ce chiffre traduit un repli important par rapport aux deux exercices précédents, où il avait atteint respectivement 7,31 et 7,70 %. Mais, hors plan de relance, investissements d'avenir et impact transitoire de la réforme de la taxe professionnelle, l'amélioration est plus modeste, avec 0,8 point de PIB gagné en 2011³.

Déficit du budget de l'Etat en pourcentage du PIB



Source: Cour des comptes

³ Cette présentation doit cependant être considérée avec prudence, car elle suppose que la réforme de la taxe professionnelle est entrée en 2011 dans son régime de croisière et que son impact en 2010 peut être rétrospectivement considéré comme transitoire : or, cela n'est pas certain, comme il est indiqué plus avant dans ce rapport (cf. quatrième partie, chapitre II).

Sur la période 2007-2011, les éléments de l'article d'équilibre se présentent ainsi :

Décomposition du solde du budget de l'Etat 2007-2011 (en Md€)

	2007	2008	2009	2010	2011
Recettes fiscales brutes	347,71	352,14	325,92	343,48	339,41
Recettes non fiscales	28,68	27,96	19,45	18,16	16,38
Prélèvements sur recettes	-66,78	-69,88	-76,20	-102,94	-74,07
Fonds de concours	3,83	3,20	3,52	3,14	3,83
Recettes brutes	313,44	313,42	272,69	261,84	285,55
Remboursements et dégrèvements	-81,00	-92,17	-111,67	-89,88	-84,39
Recettes nettes	232,44	221,25	161,02	171,96	201,16
Dépenses brutes	351,63	370,41	402,59	412,64	375,65
Remboursements et dégrèvements	-81,00	-92,17	-111,67	-89,88	-84,39
Dépenses nettes	270,63	278,24	290,92	322,76	291,25
Solde hors comptes spéciaux	-38,19	-56,99	-129,90	-150,80	-90,09
Solde des comptes spéciaux	-0,21	0,72	-8,12	2,00	-0,63
Solde	-38,40	-56,27	-138,02	-148,80	-90,72

Source: Cour des comptes

A grands traits, ces chiffres montrent que le profil budgétaire de l'exercice 2011 tend à ressembler davantage à celui des exercices antérieurs à la crise (2007 et 2008) qu'aux derniers exercices (2009 et 2010). Les recettes nettes demeurent toutefois encore inférieures, par rapport à leurs niveaux de 2007 et 2008, de respectivement 31 Md€ et 20 Md€.

Cette difficulté à retrouver le niveau d'exécution atteint en 2008 avait été anticipée par les documents de programmation pluriannuelle.

En effet, les prévisions de déficit formées par le gouvernement dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques du 30 décembre 2010, puis dans le programme de stabilité 2011-2014 communiqué à la Commission européenne en avril 2011, ont été respectées, les niveaux du déficit et du PIB ayant été tous deux légèrement inférieurs aux prévisions :

Le niveau de déficit en regard des engagements pluriannuels

	Prévision de PIB (Md€) (a)	Déficit prévu en LFI (Md€) (b)	Déficit "brut" comptabilité budgétaire (a) / (b)
Loi de programmation des finances publiques (décembre 2010)	2015	91,64	4,55 %
Programme de stabilité 2011-2014 (avril 2011)	2005	91,64	4,57 %

Réalisé	1995	90,72	4,55 %
----------------	-------------	--------------	---------------

Source : Cour des comptes à partir de la loi de programmation du 28 décembre 2010 et du programme de stabilité 2011-2014

La situation du budget de l'Etat au regard des engagements pluriannuels apparaît donc globalement conforme aux prévisions. Ce constat doit toutefois être nuancé par le fait que les éléments expliquant l'amélioration du solde budgétaire par rapport à la loi de finances initiale et à la dernière loi de finances rectificative de l'année ne correspondent pas tous à des éléments pérennes.

II - L'analyse du solde budgétaire**A - Les facteurs d'amélioration du solde par rapport à l'exercice 2010**

La comparaison d'exercice à exercice entre 2010 et 2011 est rendue difficile par le poids des événements exceptionnels qui ont marqué l'exercice précédent, et plus particulièrement par l'impact de la réforme de la taxe professionnelle, qui a modifié l'ordre de grandeur de plusieurs postes de l'article d'équilibre. La Cour en avait estimé l'effet final sur le solde budgétaire 2010 à 17,90 Md€ en comprenant dans ce montant la totalité du solde positif exceptionnel de 10,25 Md€ du compte de concours financier *Avances aux collectivités territoriales*, tout en soulignant les incertitudes qui entouraient ce montant.

La décomposition suivante de l'article d'équilibre des exercices 2010 et 2011, le premier à périmètre courant et corrigé des événements exceptionnels, doit donc être considérée avec précaution, en particulier pour ce qui concerne le solde des comptes spéciaux compte tenu de l'effet exceptionnel évoqué ci-dessus :

La formation du solde budgétaire de 2010 à 2011 (en Md€)

	2010	2010 hors événements exceptionnels	2011
Recettes fiscales brutes	343,48		339,41
<i>Dont nouvelles taxes en compensation de la réforme TP</i>	16,50	326,98	22,01
Recettes non fiscales	18,16	18,16	16,38
Prélèvements sur recettes	- 102,94		
dont dotation relais (réforme TP)	- 32,40	-70,54	- 74,07
Fonds de concours	3,14	3,14	3,83
Recettes brutes disponibles (hors prélèvements)	261,84	277,74	285,55
Remboursements et dégrèvements	- 89,88	-89,88	- 84,39
Recettes nettes	171,96	187,86	201,16
Dépenses brutes	412,64		
<i>Fin du plan de relance</i>	6,90	373,30	375,65
<i>Investissements d'avenir</i>	32,44		
Remboursements et dégrèvements	- 89,88	-89,88	-84,39
Dépenses nettes	322,76	283,42	291,25
Solde du budget général	- 150,80	- 95,56	- 90,10
Solde des comptes spéciaux	2,00		
<i>Dont investissements d'avenir sur comptes spéciaux</i>	- 1,00	- 9,25	- 0,63
<i>Dont solde du compte d'avance aux collectivités territoriales</i>	10,25		
Solde général	- 148,80	- 104,81	- 90,72

Source: Cour des comptes

Selon cette décomposition, le solde 2011 par rapport à un solde 2010 *pro forma* se serait amélioré de 14,09 Md€ au total, à raison de 5,47 Md€ sur le budget général et de 8,62 Md€ sur les comptes spéciaux.

Compte tenu des incertitudes évoquées ci-dessus au sujet des comptes spéciaux et en particulier du compte de concours financier *Avances aux collectivités territoriales*, c'est l'amélioration du solde du budget général qu'il convient de considérer à titre principal. Celle-ci est le fait de recettes nettes en hausse significative de 13,30 Md€ (cf. deuxième partie, chapitre I), qui ont permis de faire face à l'augmentation des dépenses nettes de 7,83 Md€, dont l'essentiel s'explique par l'augmentation des charges de la dette (5,72 Md€).

B - Les incertitudes persistantes sur les soldes passés du compte d'avance aux collectivités territoriales

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2010, la Cour avait conclu à une incertitude sur la charge nette ayant pesé en 2010 sur le budget de l'Etat à l'occasion de la première année de la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle. Le compte d'avances aux collectivités territoriales avait en effet dégagé en 2010 un excédent d'un niveau inhabituel de 10,25 Md€, contre une prévision dans la loi de finances initiale - déjà élevée - de 4,85 Md€. Ce surplus résultait majoritairement des recouvrements de la taxe professionnelle exigible en 2009 : initialement estimés à 4,54 Md€, les recettes enregistrées s'étaient élevées en 2010 à 9,98 Md€, soit 5,44 Md€ de plus que prévu.

En réponse aux interrogations exprimées par la Cour en 2011, l'administration fiscale s'est efforcée d'expliquer les 5,44 Md€ de recettes supplémentaires constatées en 2010.

D'après les éléments communiqués à la juridiction, ce phénomène aurait résulté des dégrèvements de taxe professionnelle : depuis plusieurs exercices, les entreprises auraient utilisé davantage que prévu le dispositif d'auto-imputation⁴ qui consistait à déduire par anticipation de l'impôt payé en année N le montant des dégrèvements devant leur être restitués en N+1 ou N+2. Ce comportement d'auto-imputation de leur dégrèvement futur aurait été plus élevé que prévu (80 % au lieu de 50 %) si bien que les dégrèvements effectivement versés par l'Etat en 2010 auraient été inférieurs aux prévisions, expliquant le solde exceptionnel du compte d'avance.

L'exercice 2010, le premier après la suppression de la taxe professionnelle, n'a donc enregistré que des recettes liées à des exercices antérieurs (et notamment à la taxe professionnelle exigible en 2008 et 2009), révélant pour la première fois l'importance des décalages entre l'année d'exigibilité de l'ancienne taxe et celle du recouvrement de toutes les dettes fiscales des entreprises qui y étaient assujetties.

Cet effet ne semble toutefois pas expliquer la totalité du solde 2010.

En effet, la Cour a procédé, en 2011 et au début de l'année 2012, à un examen d'ensemble du compte d'avances aux collectivités territoriales et des données comptables relatives aux recouvrements de la taxe.

⁴ Les dégrèvements qui sont imputés par anticipation sur le solde de l'imposition, et par conséquent ne donnent pas lieu à des décaissements et encaissements, se traduisent par des recettes dites « pour ordre » du compte d'avances.

Il en ressort que les hypothèses avancées en 2011 par l'administration fiscale pour expliquer le solde 2010 ne sont pas confirmées par les données figurant dans les applications des services fiscaux. Celles-ci font apparaître un taux d'auto-imputation de 64 % qui, pour être effectivement supérieur aux estimations initiales, n'atteint pas les 80 % avancés par les services du ministère chargé du budget.

Il apparaît que la budgétisation des recettes de taxe professionnelle du compte d'avances reposait ainsi sur une modélisation inexacte, à défaut de données fiscales et comptables précises et détaillées. Ce modèle sous-estimait l'étalement sur plusieurs exercices des opérations budgétaires et comptables liées à la taxe éligible au titre d'une année donnée, et plus particulièrement de l'effet dans le temps des dégrèvements et recouvrements.

En conséquence, la Cour constate que les éléments permettant d'expliquer de manière satisfaisante le niveau élevé du solde du compte d'avance aux collectivités territoriales en 2010 font encore défaut.

C - De la prévision à l'exécution, les déterminants du déficit en 2011

1 - Un déficit inférieur de 0,91 Md€ à la prévision initiale et de 4,62 Md€ à la dernière prévision

Avec 90,72 Md€, le déficit général de l'Etat est inférieur de 0,91 Md€ à ce qui était prévu par la loi de finances initiale (-91,63 Md€), et de 4,62 Md€ à la dernière prévision formée par la loi de finances rectificatives du 28 décembre 2011 (-95,34 Md€). Cette configuration singulière d'une exécution proche de la prévision formée à l'automne 2010 mais plus éloignée de celle formée à l'automne 2011 résulte de l'évolution défavorable des recettes spontanées en cours d'année et des différents ajustements apportés en cours de gestion afin de maintenir au niveau prévu les recettes nettes de l'Etat (cf. deuxième partie, chapitre I).

En volume, le facteur le plus important de l'écart entre la dernière prévision et l'exécution – qui est aussi celui qui explique le retour du solde exécuté à un niveau meilleur que celui de la loi de finances initiale – est le solde des comptes spéciaux, puisque celui-ci est passé d'un déficit prévisionnel de -3,42 Md€ dans la loi de finances initiale et rectificative (le solde des comptes spéciaux n'ayant quasiment pas été modifié par les quatre lois de finances rectificatives) à seulement -0,63 Md€ à la clôture de la gestion, soit un effet positif sur le solde général de 2,79 Md€.

**Formation du solde budgétaire de la loi de finances initiale à
l'exécution (en M€)**

	LFI	Dernière LFR	Exécution	Ecart Exécution- LFI	Ecart Exécution- LFR4
Recettes fiscales brutes	337 034	339 417	339 413	2 379	- 4
Recettes non fiscales	16 873	16 517	16 379	- 494	- 138
Prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne	18 235	18 232	18 231	- 5	- 1
Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales	55 342	55 892	55 836	494	-56
Remboursements et dégrèvements sur impôts d'Etat	71 024	74 225	72 915	1 891	- 1 310
Remboursements et dégrèvements sur impôts locaux	11 128	11 708	11 480	352	- 228
Fonds de concours	3 226	3 226	3 829	603	603
Recettes nettes	201 403	199 103	201 159	- 244	2 055
Dépenses brutes du budget général	371 769	376 953	375 647	3 878	- 1 306
<i>dont Remboursements et dégrèvements</i>	<i>82 152</i>	<i>85 933</i>	<i>84 395</i>	<i>2 243</i>	<i>- 1 537</i>
Dépenses nettes du budget général y compris fonds de concours	289 617	291 020	291 252	1 635	231
Solde du budget général	- 88 214	- 91 917	-90 093	- 1 879	1 824
Budgets annexes - solde	11	11			
Solde des CAS	- 200	- 200	1 538	1 738	1 738
Solde des CCF	- 3 250	-3 593	- 2 440	810	1 153
Soldes comptes de commerce	- 32	311	217	249	-94
Soldes comptes d'opérations monétaires	57	57	59	2	2
Solde comptes spéciaux	- 3 425	- 3 425	- 626	2 799	2 799
Solde général	- 91 628	- 95 330	- 90 719	920	4 623

Source : Cour des comptes à partir de la LFI, des LFR et de la situation budgétaire et financière de l'Etat (SBFE) au 29 février 2012.

Par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, les 0,91 Md€ d'amélioration du déficit résultent de deux effets distincts, l'un relatif au solde des comptes spéciaux, l'autre à la bonne tenue des recettes, auxquels s'ajoutent, pour des montants moins élevés, différents effets de sens contraire sur les grands postes du budget général.

Décomposition de l'écart entre le solde prévu en loi de finances initiale et le solde exécuté (en Md€)

Solde prévu en LFI	- 91,63
Ecart sur recettes brutes (recettes fiscales et non fiscales)	+ 1,881
Ecart sur les prélèvements sur recettes	- 0,489
Ecart sur les remboursements et dégrèvements	- 2,240
Recettes sur fonds de concours	+ 0,603
Dépenses nettes supplémentaires sur le budget général	- 1,635
Amélioration du solde des comptes spéciaux	+ 2,790
<i>dont comptes d'affectation spéciale</i>	+ 1,737
<i>dont comptes de concours financiers</i>	+ 0,802
<i>dont comptes de commerce</i>	+ 0,249
<i>dont comptes d'opérations monétaires</i>	+ 0,002
Solde exécuté	- 90,72

Source: Cour des comptes

Sur le budget général, l'effet positif de recettes brutes plus dynamiques a été annulé par des remboursements et dégrèvements plus importants, si bien que les recettes nettes disponibles pour couvrir les dépenses du budget général ont été finalement très proches de la prévision initiale (avec un écart négatif de -244 M€ seulement).

Cette vision macrobudgétaire ne rend cependant pas totalement compte d'ajustements plus fins apportés en cours de gestion, et notamment du fait que les mesures fiscales introduites en cours d'exercice par les lois de finances rectificatives ont généré 1,3 Md€ de recettes dès 2011. C'est la première fois depuis le début des années 2000 que les ajustements fiscaux apportés en cours d'année contribuent à l'amélioration ou à une moindre détérioration du solde de l'exercice en cours (cf. deuxième partie, chapitre I), et participent ainsi au pilotage de l'exécution.

En sens inverse, bien que les dépenses aient été globalement maîtrisées en 2011, tant en loi de finances initiale qu'en cours de gestion, les dépenses supplémentaires enregistrées sur le budget général par rapport aux prévisions initiales représentent 1,63 Md€. Cet écart aurait pesé directement sur le solde si celui-ci n'avait pas été soutenu par le solde des comptes spéciaux, qui ont été finalement exécutés à -0,63 Md€ contre une prévision de -3,42 Md€ en loi de finances initiale, soit un écart positif de 2,79 Md€.

L'écart sur les comptes spéciaux représente également 60 % de l'écart positif entre le solde d'exécution et la prévision de la dernière loi de finances rectificative.

Décomposition de l'écart entre le dernier solde prévu dans la dernière loi de finances rectificative et le solde exécuté (en Md€)

Solde prévu par la dernière LFR	- 95,34
Ecart sur recettes disponibles (recettes fiscales et recettes non fiscales, nettes des prélèvements sur recettes)	- 0,076
Economies sur remboursements et dégrèvements	1,538
Economies sur les charges de la dette	0,245
Economies sur les missions du budget général hors charge de la dette et remboursements et dégrèvements	0,124
Amélioration du solde des comptes spéciaux	2,789
<i>dont comptes d'affectation spéciale</i>	<i>1,737</i>
<i>dont comptes de concours financiers</i>	<i>1,145</i>
<i>dont comptes de commerce</i>	<i>-0,094</i>
<i>dont comptes d'opérations monétaires</i>	<i>0,002</i>
Solde exécuté	-90,72

Source: Cour des comptes

Que ce soit par rapport à la loi de finances initiale ou par rapport à la dernière loi de finances rectificative, ce sont donc les mêmes éléments qui expliquent les écarts constatés dans la formation du solde : le solde des comptes d'affectation spéciale ; le solde des comptes de concours financier ; et le montant des remboursements et dégrèvements, dont l'effet sur le solde est inversé selon que l'on rapporte l'exécution à la loi de finances initiale ou à la dernière loi de finances rectificative, celle-ci ayant surestimé leur coût.

2 - Des remboursements et dégrèvements marqués par des inconnues et des risques de reports de charges sur 2012

La prévision du montant des remboursements et dégrèvements d'impôts présente chaque année des difficultés, et il est inévitable que des écarts soient constatés en cours de gestion par rapport aux prévisions initiales. L'exercice 2011 n'a pas fait exception à la règle.

Initialement programmés en loi de finances initiale à 82,15 Md€, ceux-ci ont été réestimés par la dernière loi de finances rectificative à 85,93 Md€ mais n'ont finalement atteint en exécution que 84,39 Md€.

L'écart de 2,24 Md€ avec la loi de finances initiale s'explique principalement par le dynamisme des remboursements de TVA (+2,15 Md€), par les crédits d'impôts relatifs à l'impôt sur les sociétés qui avaient été sous-estimés (+1,65 Md€), et par de moindres dépenses au titre de la gestion des impôts (-1,70 Md€).

Ces différents phénomènes avaient été correctement mesurés et réévalués en cours de gestion jusqu'à la dernière loi de finances rectificative. L'écart qui subsiste entre celle-ci et l'exécution tient à deux facteurs distincts qui présentent un risque de report sur 2012, probable dans son principe mais pas dans son montant pour le premier, et encore hypothétique pour le second.

a) Les effets retardés de la condamnation probable de l'Etat dans le contentieux du « précompte mobilier »

Les moindres remboursements et dégrèvements par rapport à la dernière loi de finances rectificative résultent pour 0,90 Md€ de « contentieux fiscaux », correspondant aux remboursements que l'Etat s'attend à devoir verser dans le contentieux du « précompte mobilier » engagé par plusieurs entreprises depuis le début des années 2000. Ces crédits figurent dans la budgétisation de la mission **Remboursements et**

⁵ Le premier projet de loi de finances rectificatives pour 2012 en date du 8 février évoquait, pour expliquer une partie du moindre déficit constaté en 2011, « le surcroît de recettes fiscales de l'État en 2011 ». Les recettes fiscales et non fiscales ont été légèrement inférieures aux prévisions formées par la dernière loi de finances rectificatives (-140,01 M€), et les prélèvements sur recettes ayant été eux aussi inférieurs à ce qui avait été anticipé (de 63,79 M€), les recettes totales nettes des prélèvements n'accusent qu'un écart négatif modeste avec les prévisions initiales (76,22 M€). Ce sont en réalité les remboursements et dégrèvements d'impôts, comptabilisés en dépenses du budget général qui ont été inférieurs de 1,538 Md€ aux évaluations, à raison de 1,31 Md€ au titre des impôts d'Etat et 0,227 Md€ au titre des impôts locaux.

dégrèvements depuis plusieurs exercices et sont reconduits d'année en année dans l'attente de la réalisation des dépenses. N'ayant pas été dépensés en 2011, ils ont été réintroduits par la loi de finances rectificative du 14 mars 2012 dans la budgétisation 2012, avec cette fois une perspective crédible de dépense.

En effet, à la suite des réponses apportées en septembre 2011 par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) aux questions préjudicielles du juge administratif, les premières décisions du Conseil d'Etat devraient intervenir au cours du premier semestre 2012. Si la condamnation de l'Etat apparaît désormais probable dans son principe, l'estimation des sommes susceptibles d'être reversées est impossible à ce stade. L'administration évalue le montant total des droits litigieux à 2,2 Md€, auxquels il convient d'ajouter 0,8 M€ d'intérêts moratoires. En regard de ces 3,0 Md€ de condamnation potentielle, la provision passée dans les comptes de l'Etat pour risques et charges, en comptabilité générale, s'élève à 3,3 Md€ à la clôture de l'exercice 2011. La budgétisation de 0,90 Md€ pour 2011 puis 2012 ne constitue donc qu'une estimation sur un exercice de la dépense plausible selon le rythme d'aboutissement des contentieux, entreprise par entreprise.

Pour ce qui concerne le niveau du déficit, il est donc certain que la non-consommation de ces 0,90 Md€ en 2011 ne constitue pas un acquis durable. Au contraire, la dépense finale liée au contentieux du précompte mobilier risque de peser davantage sur le budget de l'Etat au cours des prochains exercices, peut-être même dès 2012.

b) Des incertitudes quant à l'impact sur les remboursements et dégrèvements de la réforme de la taxe professionnelle

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) constitue, avec la cotisation foncière des entreprises (CFE) l'une des deux composantes de la contribution économique territoriale (CET), qui a remplacé la taxe professionnelle à compter de l'exercice 2010.

Les entreprises assujetties à la CET bénéficient d'un dispositif d'écêtement de leurs pertes, dont le coût avait été estimé à 710 M€ dans la loi de finances initiale pour 2011.

Sur ce montant, seuls 150 M€ correspondant à l'écêtement sur la CFE ont été enregistrés, alors que le dispositif doit également s'appliquer à la CVAE. La direction générale des finances publiques n'a pas été en mesure de préciser à la Cour si l'écêtement des pertes sur la CVAE avait été inappliqué en 2011, ou si, localement, il avait été décompté dans les « autres dégrèvements » du programme 201–*Remboursements et dégrèvement d'impôts locaux*, ce qui pourrait expliquer que ceux-ci

représentent 870 M€ en exécution contre seulement 410 M€ prévus dans la loi de finances initiale.

Dans la première hypothèse, il y aurait nécessairement un report de charge sur l'exercice 2012, dont l'ordre de grandeur serait de 560 M€ (par différence entre la budgétisation en loi de finances initiale 2011 et l'exécution du seul écrêtement sur la CFE). Dans la seconde, il n'y aurait eu qu'un problème d'imputation de l'écêtement sur la CVAE en 2011, sans impact sur le solde en 2012.

Faute de certitudes à cet égard, les services du ministère chargé du budget ont choisi de ne demander aucune réévaluation des crédits du programme 201 dans le projet qui a abouti à la loi de finances rectificative du 14 mars 2012.

3 - Le solde des comptes d'affectation spéciale

Le solde des comptes d'affectation spéciale (CAS) est, en volume, l'élément le plus important dans la décomposition des écarts entre loi de finances initiale, dernière loi de finances rectificative et exécution avec un effet positif de +1,74 Md€.

Solde des comptes d'affectation spéciale (en M€)

	Solde prévu en LFI	Solde en exécution
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	0	617,15
Développement agricole et rural	0	2,07
Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique	0	0
Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat	0	193,63
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	0	846,82
Participations financières de l'Etat	0	- 81,58
Pensions	- 200	-241,23
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	0	40,80
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	0	160,23
Total	- 200	1 537,88

Source : Cour des comptes à partir des données d'exécution

Ce solde d'exécution plus élevé que prévu ne provient pas principalement de recettes plus dynamiques (les recettes tirées du patrimoine immobilier et du spectre hertzien ayant toutefois été plus élevées que prévu) mais de dépenses inférieures aux prévisions (cf. annexe 3).

Or, à l'exception du CAS **Pensions**, tous ces comptes avaient été présentés dans la loi de finances initiale et dans la loi de finances rectificative à l'équilibre. S'il est vrai que les CAS ont vocation à équilibrer leurs recettes et leurs dépenses, cet équilibre peut être réalisé à moyen terme et non au cours d'un seul exercice, comme le prévoit la loi organique en disposant que le solde de chaque compte est reporté « *sauf disposition expresse d'une loi de finances* ». Il n'existe aucune obligation légale de présenter les CAS à l'équilibre dans la loi de finances : à l'inverse, la sincérité de la prévision budgétaire exige d'afficher les soldes prévisionnels de chaque compte, positifs ou négatifs, tels qu'ils résultent du profil prévisible de l'exécution.

A cet égard, au moment où était préparée la loi de finances initiale et plus encore la dernière loi de finances rectificative de l'exercice, le solde positif de certains comptes était prévisible.

Sur le CAS **Contrôle de la circulation et du stationnement routiers**, les très faibles dépenses constatées à la clôture sont liées au nouveau dispositif de reversement aux communes du produit des amendes routières. Alors que celles-ci étaient antérieurement traitées en prélèvements sur recettes et versées au cours de la période complémentaire, à compter de l'exercice 2011 ces amendes sont traitées en recettes du CAS l'année de leur encaissement, mais ne donneront lieu à une dépense au profit des communes qu'en février de l'année N+1. En 2011, seuls ont été dépensés 0,06 Md€ revenant aux départements, tandis que les 0,6 Md€ revenant aux communes seront rattachés à l'exercice budgétaire 2012. A défaut, les collectivités concernées auraient reçu un double versement au cours de cette année de transition. A partir de 2013, l'impact sur le solde budgétaire de l'Etat sera égal à la variation du produit des amendes d'une année sur l'autre.

Le fonctionnement de ce compte et son effet exceptionnel sur le solde budgétaire la première année de son exécution étaient connus lors de la présentation du projet de loi de finances initiale pour 2011. Le solde positif du compte aurait donc dû être affiché sans attendre la loi de règlement.

Le CAS **Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien**, créé en 2009, a été utilisé en dépenses pour la première fois en 2011, mais la comptabilisation de 1,3 Md€ de

recettes liées à l'attribution de la bande de fréquence 800 MHz a été trop tardive au cours de l'exercice pour que les dépenses programmées sur ce compte soient exécutées ou même engagées. Les recettes enregistrées sur ce compte ont été incluses dans l'équilibre général de la loi de programmation militaire du 29 juillet 2009 pour les années 2009-2014 dans le cadre d'une « interchangeabilité » en pratique entre le budget général et ce compte, en recettes comme en dépenses. Pour l'heure, le solde positif du compte a contribué à améliorer le solde des exercices 2010 et 2011, mais il s'agit d'une situation transitoire si l'on considère que les dépenses programmées devront être finalement engagées sur les exercices 2012 à 2014.

Au moment où était déposé le dernier projet de loi de finances rectificative de l'année (16 novembre 2011), le profil de l'exécution de ce compte était lui aussi connu, si bien que le maintien d'une prévision à l'équilibre ne correspondait pas à la totalité de l'information dont disposait le gouvernement à cette date.

4 - Le solde des comptes de concours financiers

Les comptes de concours financiers (communément appelés comptes d'avance) affichent un solde d'exécution de - 2,44 Md€, apportant ainsi une contribution positive à hauteur de 0,81 et 1,15 Md€ à l'écart entre le solde d'exécution, et, respectivement, le solde prévu dans la loi de finances initiale (- 3,25 Md€) et en dernière loi de finances rectificative (- 3,59 Md€).

Solde des comptes de concours financier (en M€)

	Solde prévu en LFI	Solde en exécution
Accords monétaires internationaux	0	0
Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics	- 20,16	- 88,15
Avances à l'audiovisuel public	0	0
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	- 150,00	- 198,47
Avances aux collectivités territoriales	1 170,80	696,33
Prêts à des Etats étrangers	- 6 236,95	- 6 790,04
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	1 986,00	3 940,56
Total	- 3 250,32	- 2 439,78

Source : Cour des comptes à partir des données d'exécution

D'une façon générale, ces comptes ont connu un volume d'activité, en recettes et en dépenses, inférieur aux prévisions, notamment le compte *Avances à divers services publics de l'Etat* qui, comme tous les ans, n'a fonctionné qu'à 85 % de la prévision formée dans la loi de finances initiale.

Par rapport à la loi de finances initiale, c'est le compte *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* qui provoque l'essentiel de l'écart en volume, avec un solde positif de 3,94 Md€ contre seulement 1,98 Md€ prévu. Cette situation avait été anticipée très tôt pendant l'exercice, puisque c'est la première loi de finances rectificative qui avait porté la prévision à ce niveau (3,98 Md€). Ce solde exceptionnel est lié quasi-exclusivement au programme 863–*Prêts à la filière automobile*, qui a connu un exercice de fin de période marqué par les remboursements (enregistrés en recettes de l'exercice) de prêts consentis en 2009 et 2010 représentant 4,00 Md€ en capital et 371,66 M€ en intérêts, dont une partie de remboursements anticipés qui expliquent l'ajustement apporté en première loi de finances rectificative. Dans le même temps, seuls 60,40 M€ ont été versés au titre des appels sur les prêts nouveaux ou en cours. La loi de finances initiale 2012 ne prévoit aucune activité sur le programme 863 en 2012, si bien que l'exercice 2011, à ce stade, correspond quasiment à un exercice de solde des années 2009-2011, ce qui explique, s'agissant d'un compte d'avance, le montant exceptionnel du solde.

En fin de gestion, c'est la moindre mobilisation des prêts aux Etats étrangers qui explique l'essentiel de l'écart entre la dernière prévision et l'exécution (0,97 Md€ sur 1,14 Md€). Cette situation est en partie le fait du décalage dans le temps d'une tranche de prêts à la Grèce, qui représente une moindre dépense de 461 M€ en 2011 mais qui sera mécaniquement reportée en 2012. Les crédits correspondants ont d'ailleurs été ouverts par la première loi de finances rectificative du 14 mars 2012.

5 - Des éléments positifs par rapport aux dernières prévisions qui n'auront pas tous d'effets durables

La plupart des ajustements aux agrégats de l'article d'équilibre rendus nécessaires par l'évolution de la conjoncture ou le suivi des premières données de l'exécution ont été apportés par les lois de finances rectificatives dans des conditions et pour des montants qui relèvent d'un pilotage réussi, notamment en matière de recettes.

Ce qui constitue la singularité de l'exercice 2011 en matière d'écart à la prévision, à savoir les 4,62 Md€ de différence entre l'ultime prévision formée mi-novembre 2011 et l'exécution, appelle en revanche une appréciation plus critique. Les principaux postes qui expliquent cet écart peuvent être rangés en quatre catégories :

- ceux qui correspondent à un effet d'optique sans impact réel : il s'agit des 0,61 Md€ de solde enregistrés sur le CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* ;
- ceux qui constituent un acquis réel en 2011 mais n'auront pas d'effet sur 2012, en ce sens qu'ils n'ont pas conduit le gouvernement à revoir ses prévisions de recettes ou de dépenses en loi de finances rectificative ;
- ceux qui constituent une économie durable, c'est-à-dire qui sont acquis pour 2011 et justifient une correction « en base » sur 2012 dans la loi de finances rectificative du 14 mars ;
- ceux qui constituent des décalages de dépenses sur 2012 ou sur des exercices ultérieurs : cette dernière catégorie comprend les dépenses identifiées que constituent les 0,90 Md€ de crédits programmés au titre des contentieux fiscaux et les 0,461 Md€ de prêts à la Grèce évoqués ci-dessus, ainsi que les crédits reportés des CAS qui ont connu en 2011 un pic en recettes sans avoir véritablement engagé leur programmation en dépenses.

Selon cette décomposition, sur les 4,62 Md€ d'écart, 2,34 Md€, soit la moitié, correspondent à des dépenses non effectuées en 2011 mais qui seront enregistrées sur 2012 et les exercices suivants.

**Effets sur 2012 des écarts constatés entre l'exécution 2011 et la
dernière loi de finances rectificative (en Md€)**

	Ecart entre exécution et dernière LFR	Effet budgétaire sans impact réel	Acquis 2011 sans effet en base en 2012	Effet durable	Report de dépense sur 2012 ou les exercices suivants
Moindres recettes fiscales	-0,076		-0,076		
Economie sur "Remboursements et dégrèvements"	1,538			0,638	0,900
Economie sur les charges de la dette	0,245			0,245	
Economie sur les missions du budget général hors charge de la dette et remboursements et dégrèvements	0,124			0,124	
CAS Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	0,617	0,617			
CAS Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	0,847				0,846
CAS Financement de l'apprentissage	0,160		0,025		0,135
CCF Avances aux collectivités territoriales	0,268		0,260		
CCF Prêts à des Etats étrangers	0,969		0,508		0,461
Autres comptes spéciaux	-0,072		-0,072		
Total	4,620	0,617	0,645	1,007	2,342

Source : Cour des comptes

D - Les opérations effectuées après le 31 décembre 2011

La circulaire du 6 octobre 2011 relative aux dates limites de fin de gestion applicables à l'exercice a rappelé le principe suivant lequel il n'y aurait pas de période complémentaire⁶, c'est-à-dire qu'aucune opération

⁶ L'article 28 de la loi organique relative aux lois de finances autorise l'existence d'une période complémentaire mais tend à en restreindre l'usage : « Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, des recettes et des dépenses budgétaires peuvent être comptabilisées au cours d'une période complémentaire à l'année civile, dont la durée ne peut excéder vingt jours. En outre, lorsqu'une loi de finances rectificative est promulguée au cours du dernier mois de l'année civile, les opérations de recettes et de dépenses qu'elle prévoit peuvent être exécutées au cours de cette période complémentaire. (...) »

budgétaire ne pourrait plus être réalisée, ni en recettes, ni en dépenses, au-delà du 31 décembre 2011.

Cette suppression, qui a été continûment recommandée par la Cour depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, est aujourd'hui rendue plus effective par le déploiement de l'application Chorus, dont le module budgétaire est paramétré pour être clos le 31 décembre, sans possibilités de « forçage ». En revanche, comme le rappelait la circulaire, il est resté possible d'enregistrer hors-Chorus des opérations budgétaires particulières dans les premiers jours du mois de janvier 2012.

Sur le budget général, les opérations de recettes enregistrées pendant la période complémentaire représentent au total un effet négatif de – 53,51 M€ sur les recettes nettes de l'Etat.

Cet effet peu significatif sur le solde correspond à la différence algébrique entre 204,72 M€ de recettes sur des impôts d'Etat, 234,98 M€ de recettes non fiscales et 12,68 M€ de recettes sur fonds de concours enregistrées entre le 1er et le 11 janvier 2012, d'une part, et 505,89 M€ de recettes enregistrées pour le compte des collectivités territoriales, d'autre part, qui viennent accroître les prélèvements sur recettes.

Le rattachement de ces recettes à l'exercice budgétaire 2011 ne soulève pas de difficultés particulières.

Les opérations de recettes comptabilisées en janvier 2012 sur les comptes spéciaux sont plus importantes en volume puisqu'elles atteignent 6,90 Md€.

Ce montant est cependant habituel, puisqu'il comprend 6,54 Md€ de recettes sur le programme 821–*Avances à l'agence de services et de paiement* au titre du préfinancement des aides communautaires, correspondant au remboursement à l'euro près par l'Agence de services et de paiements (ASP) de l'avance consentie par l'Etat plus tôt dans l'année. Ce mécanisme, prévu par la circulaire annuelle relative aux dates de clôture de la gestion, est appliqué tous les ans à hauteur du même montant, et n'a qu'un impact marginal sur le solde général : si le remboursement annuel par l'ASP de l'avance consentie par l'Etat au titre d'un exercice N était comptabilisé en recette de l'exercice N+1, l'effet sur le solde serait égal à la progression ou à la réduction du montant de l'avance d'un exercice à l'autre, après un impact négatif la première année.

La seconde opération qui explique le volume des recettes enregistrées en janvier 2012 sur les comptes spéciaux tient aux avances à l'audiovisuel public, à hauteur de 492,59 M€. Là encore, il s'agit d'un mécanisme reconduit d'année en année, qui procède du choix de solder le

compte de concours financier *Avances à l'audiovisuel public* à un niveau proche de l'équilibre en rattachant à l'exercice N les versements sur ce compte effectués par la mission *Remboursements et dégrèvements* au titre de la prise en charge, par le budget général, des exonérations de la contribution à l'audiovisuel public.

Les corrections matérielles apportées après le 11 janvier 2012 représentent, quant à elles, un volume global de 98,30 M€, sous la forme d'annulations de dépenses (87,98 M€ sur le budget général, dont 55,75 M€ de remboursements et dégrèvements et 32,22 M€ d'autres dépenses, auxquels s'ajoutent 10,32 M€ de dépenses sur les comptes de concours financiers). Leur effet sur le solde d'exécution conduit à porter le déficit arrêté au 11 janvier 2012, soit -90,83 Md€, au montant figurant dans le projet de loi de règlement, soit -90,72 Md€.

Les opérations de la période complémentaire ont donc un impact non négligeable sur les masses budgétaires en recettes, notamment via les comptes spéciaux. Cet impact est proche en 2011 de celui qu'avaient les mêmes opérations sur l'exercice 2010. Elles n'ont pas eu d'effet artificiel ou exceptionnel sur le solde budgétaire 2011 et, dans la limite des vérifications qui ont pu être effectuées par la Cour, elles correspondent à des opérations prévues par les lois de finances qui ont été enregistrées dans les conditions prévues par la circulaire du 6 octobre 2011.

CONCLUSION

Avec un déficit de -90,72 Md€, soit 4,55 % du produit intérieur brut (PIB), le solde de l'exercice 2011 est en nette amélioration par rapport aux niveaux atteints en 2009 et 2010. En neutralisant l'effet des événements exceptionnels qui avaient fortement caractérisé ces deux derniers exercices, l'amélioration du solde en 2011 représente 14,09 Md€ et 0,7 point de PIB, et permet au déficit de l'Etat de se situer au niveau prévu par la loi de programmation des finances publiques et le programme de stabilité.

Le déficit de l'Etat est inférieur de 0,91 Md€ à ce qui était prévu par la loi de finances initiale (-91,63 Md€), et de 4,62 Md€ à la dernière prévision dans la loi de finances rectificatives (-95,34 Md€).

Les écarts constatés dans la formation du solde s'expliquent principalement par des recettes nettes en hausse significative par rapport aux prévisions et par l'amélioration du solde des comptes spéciaux, passé d'un déficit prévisionnel de -3,42 Md€ en loi de finances initiale et rectificative à seulement -0,63 Md€ à la clôture de la gestion.

Cette évolution positive du résultat budgétaire doit être toutefois nuancée par le constat que les éléments d'amélioration ne correspondent pas tous à des éléments pérennes. Ainsi, sur les 4,62 Md€ d'écart positif avec la dernière loi de finances rectificative, 2,34 Md€ tiennent à des dépenses non effectuées en 2011 mais qui seront enregistrées en 2012 ou sur les exercices suivants.

Chapitre II

Le résultat en comptabilité générale et son articulation avec le solde budgétaire

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 1er août 2001, l'Etat ne tient plus seulement une comptabilité des opérations budgétaires en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), mais également une comptabilité générale enregistrant l'ensemble de ses opérations et débouchant sur un compte général que la Cour des comptes est chargée de certifier.

Les principes de la comptabilité des opérations budgétaires sont posés à l'article 8 de la LOLF pour la comptabilité des engagements et à l'article 28 pour la comptabilité d'exécution des dépenses et des recettes. Elles sont formalisées dans le référentiel de comptabilité budgétaire diffusé par la direction du budget début 2009. Ces règles seront complétées dans le futur décret sur la gestion budgétaire et comptable publique, destiné à succéder au décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Conformément à l'article 30 de la LOLF, le compte général de l'ensemble des opérations de l'Etat est établi, pour sa part, sur le fondement de la constatation des droits et des obligations de l'Etat selon les règles comptables applicables aux entreprises, sous réserve des spécificités propres à l'action de l'Etat rassemblées dans le recueil des normes comptables de l'Etat.

Si la comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires est déjà étroitement articulée avec la comptabilité générale, il n'en est pas de même pour la comptabilité des engagements, principalement en raison des limites de l'ancien système d'information financière et comptable de l'Etat, dit « palier LOLF ». La bascule des programmes budgétaires dans Chorus a permis en partie à la comptabilité des engagements de contribuer à la fiabilité des données de la comptabilité générale de l'Etat en apportant des éléments de probation et de confrontation avec les écritures et les opérations d'inventaire qui y sont enregistrées.

I - L'articulation des résultats budgétaire et patrimonial

A - Le résultat patrimonial

Le résultat patrimonial (ou solde des opérations de l'exercice) correspond à la différence entre :

- les charges, nettes des produits hors impôt (c'est-à-dire par exemple les produits « commerciaux », les produits financiers ou les reprises de provisions), d'une part ;
- et les produits régaliens (impôts, produits des jeux, amendes et autres pénalités issues d'infractions à une obligation légale ou réglementaire), nets des obligations fiscales et décisions qui remettent en cause le bien-fondé de la créance fiscale initialement comptabilisée, d'autre part.

Le résultat patrimonial de l'Etat (en Md€)

Au 31 décembre	2009 retraité	2010 retraité	2011	Variation	
Charges de fonctionnement nettes	161,4	164,9	168,6	+3,7	+ 2,3 %
Charges d'intervention nettes	153,6	167,5	140,6	- 26,9	-16,1 %
Charges financières nettes	26,9	31,5	44,8	+ 13,3	+ 42,2 %
Charges nettes	341,9	363,9	354,0	- 9,9	- 2,7 %
Produits fiscaux nets	252,3	265,9	278,7	+ 12,8	+ 4,8 %
Autres produits régaliens nets	7,2	5,6	7,0	+ 1,4	+ 25,2 %
Ressources propres (TVA et PNB) de l'Union européenne	- 18,3	- 17,6	- 18,2	- 0,6	- 3,6 %
Produits régaliens nets	241,2	253,9	267,4	13,5	+ 5,3 %
Solde des opérations de l'exercice	- 100,7	- 110,0	- 86,5	23,5	- 21,3 %

Source : compte général de l'Etat de 2011

Ce résultat s'améliore en 2011 après cinq années consécutives de détérioration, pour atteindre -86,5 Md€ en 2011, soit une amélioration de 23,5 Md€ par rapport à 2010 et de 14,2 Md€ par rapport à 2009⁷. Cette évolution résulte de la diminution des charges nettes de -9,9 Md€ et d'une hausse des produits régaliens nets de +13,5 Md€.

**1 - Une diminution des charges nettes, principalement
occasionnée par l'impact de la réforme de la taxe professionnelle
sur les comptes de l'Etat**

Les charges nettes de l'Etat se composent de trois catégories : (i) les charges de fonctionnement nettes ; (ii) les charges d'intervention nettes ; (iii) les charges financières nettes.

Les charges de fonctionnement nettes augmentent de 3,7 Md€. Cette hausse provient essentiellement des subventions pour charges de service public (+2,1 Md€) et des achats, variations de stocks et prestations externes (+1,4 Md€). L'augmentation des subventions pour charges de service public s'explique en partie par la réforme des universités puisque 22 nouvelles universités sont entrées dans le champ des établissements universitaires autonomes au 1^{er} janvier 2011, portant à 90 % la proportion

⁷ Ces deux derniers résultats ont été retraités conformément à la méthodologie des comptes *pro forma* pour permettre les comparaisons du fait des changements de méthodes comptables, enrichissements du bilan et corrections d'erreurs intervenus au cours de l'exercice.

d'établissements universitaires autonomes en France. Ce changement de statut a pour corollaire une augmentation des subventions versées par l'Etat aux universités concernées et une diminution à due concurrence de charges de fonctionnement (de personnel, notamment) qui étaient antérieurement directement supportées par le budget de l'Etat (cf. troisième partie, chapitre IV).

Les charges d'intervention nettes sont en baisse de 26,9 Md€ (soit - 16,1 %). Cette évolution est due à une baisse des charges d'intervention « brutes » (c'est-à-dire avant imputation des produits d'intervention) de 35,9 Md€ et une diminution des produits d'intervention de 9 Md€. Ce phénomène est lié à la réforme de la taxe professionnelle qui avait donné lieu à une compensation pour les collectivités territoriales par voie d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat en 2010 (32,2 Md€) comptabilisé en charges et non reconduit en 2011. La baisse des dégrèvements afférents à cette réforme s'élève à 2,7 Md€ et explique également une partie de la baisse des charges d'intervention. La diminution des produits d'intervention est due pour sa part à la baisse des reprises sur provisions pour dépréciation des créances collectées pour le compte de tiers (4,9 Md€ en 2011 contre 12,4 Md€ en 2010, soit une baisse de 7,5 Md€) là aussi du fait de la réforme de la taxe professionnelle. Il y est revenu ci-dessous.

Les charges financières nettes, enfin, augmentent de 13,3 Md€ en raison de l'accroissement des dotations aux provisions pour dépréciation au titre des participations contrôlées (+ 8,6 Md€) et d'un renchérissement des charges d'intérêt de la dette négociable (+ 2,6 Md€) ainsi que de la hausse de la charge d'indexation des obligations référencées sur l'inflation (+ 1,8 Md€).

2 - Une hausse modérée des produits régaliens nets

Valorisés à 267,4 Md€ au 31 décembre 2011, les produits régaliens nets augmentent de 13,5 Md€ (+ 5 %) par rapport à 2010.

Cette variation conjugue les effets de l'augmentation de l'impôt sur les sociétés (+ 4,8 Md€), des produits liés à la cotisation économique territoriale et à l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (+ 4 Md€), de l'impôt sur le revenu (+3,8 Md€), de la TVA (+ 2,6 Md€) et des amendes (+ 1,4 Md€), et de la baisse des produits des mutations à titre gratuit (-1,6 Md€), des produits sur frais d'assiette et de recouvrement de la taxe d'habitation et aux taxes foncières (- 1,7 Md€).

Les prélèvements au profit de l'Union européenne, au titre de la TVA et de la ressource fondée sur le revenu national brut, en hausse de 0,6 Md€ sur 2011, ne sont pas considérés comme des charges mais

s'imputent, en raison de la nature même des engagements de la France vis-à-vis de l'Union, sur les produits régaliens nets pour 18,2 Md€. Les ressources propres traditionnelles (droits de douane, cotisation sucre et isoglucose) sont suivies en compte de tiers sans impact sur le résultat (cf. quatrième partie, chapitre III).

3 - Le traitement de la réforme de la taxe professionnelle en comptabilité générale

La fin des dispositifs transitoires de 2010 liés à la réforme de la taxe professionnelle et leur remplacement par les mécanismes définitifs à compter du 1^{er} janvier 2011 ont un impact positif majeur sur le résultat en comptabilité générale évalué à +28,8 Md€ par rapport à 2010.

Ce dispositif final se caractérise dans un premier temps par le transfert aux collectivités territoriales des impôts créés par la réforme : ainsi, les recettes liées à la cotisation foncière des entreprises (CFE), aux impôts forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) et à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), provisoirement affectées à l'Etat en 2010, sont désormais perçues par les collectivités territoriales au travers du mécanisme des avances mensuelles du compte d'avances aux collectivités locales. Les deux premières contributions (CFE et IFER) recouvrées par voie de rôle, avaient généré un produit de 7,1 Md€ en 2010. Ce n'est plus le cas en 2011. A l'inverse, la CVAE n'a pas généré de produit en 2010 en raison des modalités de son recouvrement (acomptes versés en 2010 et règlement du solde en 2011) mais l'a fait au moment de la liquidation de la contribution en 2011 (11,2 Md€). A l'inverse, les acomptes avaient été comptabilisés en recettes budgétaires de 2010 en comptabilité budgétaire.

L'impact du transfert des recettes fiscales de ces impôts aux collectivités entraîne une augmentation des produits régaliens de + 4,1 Md€ par rapport à 2010. A compter de 2012, la CVAE, au même titre que la CFE et les IFER en 2011, ne générera aucun produit comptable sur l'exercice.

Le dispositif définitif inclut également l'attribution de ressources complémentaires aux collectivités pour pallier la baisse des cotisations de CET par rapport aux ressources de taxe professionnelle : à ce titre, le transfert des recettes de taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et de taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA) a généré une baisse des produits de l'Etat de -4,6 Md€ sur 2011. De même, l'affectation aux collectivités d'une quote-part des frais d'assiette et de recouvrement sur la taxe d'habitation et des taxes foncières diminue les produits de -1,8 Md€.

Enfin, le mécanisme transitoire de compensation-relais appliqué en 2010 est définitivement arrêté à compter du 1^{er} janvier 2011, entraînant une diminution des charges de l'Etat de -32,2 Md€. Le coût des nouveaux systèmes de garantie des ressources mis en place sur l'exercice, tels que la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), est évalué à 3,4 Md€, soit une économie globale de -28,8 Md€ pour l'Etat au titre des mécanismes de compensation par rapport à 2010.

B - Le passage du résultat budgétaire au résultat en comptabilité générale

Dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'Etat, la Cour a audité en 2011, comme chaque année, le passage du solde budgétaire au résultat patrimonial et n'a constaté aucune anomalie.

Solde budgétaire et résultat en comptabilité générale depuis 2006

<i>En Md€</i>	Solde budgétaire (hors FMI)	Résultat budgétaire (en exercice y compris FMI)	Résultat patrimonial
2006	- 39,00	- 40,2	- 31,6
2007	- 38,40	- 34,5	- 41,4
2008	- 56,27	- 54,7	- 70,2
2009	- 138,03	- 137,5	- 100,7
2010	- 148,80	- 148,7	- 110,0
2011	- 90,72	- 89,3	- 86,5

Sources : compte général de l'Etat publié et situation budgétaire et financière de l'Etat de 2006 à 2011.

Le solde d'exécution des lois de finances et le solde des opérations de l'exercice en comptabilité générale correspondent à des concepts comptables différents. En effet, le fait générateur des charges et des produits intervient lors de la constatation des droits et des obligations de l'Etat en comptabilité générale, alors que celui des dépenses et des recettes budgétaires se rapporte aux mouvements de caisse, sauf exception⁸. Par ailleurs, certaines opérations du compte général de l'Etat n'ont pas d'impact sur le solde budgétaire (amortissements, provisions, dépréciations), parce qu'elles ne correspondent pas à des flux réels d'encaissements ou de décaissements.

⁸ Notamment, les loyers budgétaires et les charges d'indexation des titres négociables à moyen et long terme.

Les principaux écarts sont présentés dans le tableau suivant :

**Passage du solde d'exécution des lois de finances au solde des opérations
de l'exercice (en Md€)**

	2010	2011
Solde d'exécution budgétaire hors FMI	- 148,8	- 90,72
Opérations avec le FMI	0,1	+ 1,3
Solde d'exécution budgétaire (y compris FMI)	- 148,7	- 89,2
Produits enregistrés en cours d'année mais non encore encaissés	13,9	19,4
Produits enregistrés les années antérieures, encaissés dans l'année	- 8,1	- 8,9
Dépenses budgétaires inscrites à l'actif du bilan sans impact sur le résultat patrimonial	124,3	121,2
<i>dont prêts aux constructeurs automobiles (plan de relance)</i>		
<i>dont prêt à la Grèce</i>	4,4	6,9
<i>dont programme d'investissements d'avenir</i>	25,6	-
Recettes budgétaires : inscription au bilan de l'Etat, sans impact sur le résultat patrimonial	- 86,7	- 109,9
Valeur comptable des éléments d'actifs cédés enregistrée en charges dans le résultat patrimonial	- 1	- 1,5
<i>dont cessions de titres pour le Fonds stratégique d'investissement</i>	-	
Acomptes d'IS rattachés budgétairement à 2009/2010 dont le produit est comptabilisé en 2010/2011	38,3	37,4
Acomptes d'IS rattachés budgétairement à 2010/2011 dont le produit sera comptabilisé en 2011/2012	- 38,5	- 38,4
Acomptes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	- 10,4	10,4
Opérations comptables d'inventaire (a)	+ 2,7	- 21,4
Admissions en non-valeur, annulations de prise en charge, remises gracieuses enregistrées en charges	- 4,1	- 3,6
Avances versées non régularisées en fin d'exercice	5,6	2,2
<i>dont programme d'investissements d'avenir</i>	5,4	0
Opérations non budgétaires sur participations	0,2	-0,5
Réconciliation des dettes Etat/sécurité sociale	0,9	-0,3
Intérêts courus sur OAT, diminution de charge sans impact sur le solde budgétaire	2,7	1,4
Prélèvement de l'Etat sur le compte COFACE comptabilisé en produit	- 0,9	- 0,7
Autres éléments non ventilés	- 2,2	- 4,1
Solde des opérations de l'exercice (résultat patrimonial)	- 112,0	- 86,5

Sources : Cour des comptes et CGE pour 2011 (a) variation de stocks, production stockée, dotations et reprises aux amortissements et aux provisions, charges à payer, charges constatées d'avance, produits à recevoir et produits constatés d'avance.

II - Les enseignements tirés de l'examen du bilan et de l'annexe du compte général de l'Etat

La comparaison des deux comptabilités implique d'examiner l'évolution du bilan puisque la situation financière de l'Etat se mesure en définitive à l'aune de l'évolution de son patrimoine. Le bilan ou tableau de la situation nette comprend des actifs qui sont des éléments de patrimoine ayant une valeur économique positive pour l'Etat et des passifs qui sont constitués des obligations à l'égard de tiers qui existent à la date de clôture et dont il est probable ou certain qu'elles entraîneront une sortie de ressources sans contrepartie attendue de leur part après la date de clôture.

Le bilan synthétique comparatif (en Md€)

Au 31 décembre	2009 retraité	2010 retraité	2011	Variation 2011-2010 retraité	
Actif immobilisé	705,1	765,8	776,8	+ 10,9	+ 1,4 %
Actif circulant	91,3	98,9	110,4	+ 11,5	+ 11,6 %
Trésorerie	46,7	25,4	28,3	+ 3,0	+ 11,7 %
Comptes de régularisation	11,5	10,7	12,5	+ 1,8	+ 16,3 %
Total Actif	854,6	900,8	928,0	+27,2	+ 3,0 %
Dettes financières	1 176,0	1 254,7	1 339,0	+ 84,2	+ 6,7 %
Dettes non financières	147,3	155,1	152,6	+ 2,5	+ 5,4 %
Provisions pour risques et charges	109,3	109,9	113,7	+ 3,9	+ 3,5 %
Autres passifs	12,1	31,2	28,9	- 2,3	- 7,4 %
Trésorerie	67,5	72,9	86,2	+ 13,3	+ 18,2 %
Compte de régularisation	18,0	41,3	42,1	+0,7	+ 1,7 %
Total Passif	1 530,2	1 665,1	1 762,5	+ 97,4	+ 5,8 %
Situation nette	-680,4	- 764,3	- 834,5	- 70,2	

Source : compte général de l'Etat pour 2011. Les comptes 2011 sont présentés avec deux exercices de comparaison retraités (2009 et 2010).

A - L'actif du bilan s'est enrichi de plus de 27 Md€

L'actif immobilisé (776,8 Md€) a progressé depuis plusieurs années et à nouveau en 2011 pour plusieurs raisons :

- la réévaluation des actifs routiers et des ouvrages hydrauliques concédés (+6,7 Md€) et les extensions de périmètre, en particulier les mises en service de sections d'autoroutes (+2,2 Md€) ; la réévaluation à la valeur de marché du parc immobilier et la fiabilisation des données dans Chorus pour 7,5 Md€ ;
- le versement d'une partie du prêt à la Grèce pour 4,4 Md€ dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'assistance européen ;
- ces augmentations sont en partie compensées par la dépréciation des participations contrôlées par l'Etat (écart d'équivalence) de -8,4 Md€.

L'actif circulant augmente de 11,5 Md€ essentiellement du fait de la diminution de la dépréciation des créances de l'impôt sur le revenu (+3,8Md€) soutenue par l'augmentation des créances nettes liées à la TVA et à l'impôt sur les sociétés (1,7 Md€), et de la créance de 3,4 Md€ liée au partenariat relatif à la mise en œuvre des projets d'éco-taxa « poids lourds », suite au Grenelle de l'environnement.

L'augmentation de la trésorerie active de 3,0 Md€ s'explique par la hausse de 14,2 Md€ des opérations de dépôts sur le marché interbancaire et par la baisse des titres pris en pension par l'Etat (-9,4 Md€).

B - Le passif du bilan de l'Etat s'est alourdi de 97,4 Md€

Le passif augmente de 97,4 Md€ par rapport à 2010 (+5,8%), dont 84,2 Md€ au titre des seules dettes financières et 13,3 Md€ pour la trésorerie passive. L'évolution des dettes financières tient surtout à la forte hausse des titres négociables (+84,4 Md€). Ces augmentations traduisent l'endettement croissant de l'Etat, qui induira des dépenses budgétaires dans les années à venir au titre des charges d'intérêt.

Les dettes non financières (152,6 Md€ au 31 décembre 2011) diminuent de 2,5 Md€ par rapport à 2010 en raison de la constatation du produits des acomptes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle (10,4 Md€), partiellement compensée par les crédits de TVA du mois de

décembre et les crédits d'impôts sur les sociétés (+4,2 Md€).

La trésorerie passive augmente de 13,3 Md€ essentiellement en raison des comptes de dépôts des fonds au Trésor pour 12,1 Md€.

C - La situation nette se dégrade de plus de 70 Md€

La situation nette⁹ s'établit à -834,5 Md€ fin 2011, contre -764,3 Md€ fin 2010. La dégradation, moins marquée que celle de l'année passée (-88,8 Md€ en 2010 par rapport à 2009), résulte du résultat déficitaire de l'exercice, moindre qu'en 2010, (-88,5 Md€), des corrections d'erreurs, et changements de méthode impactant la situation nette à la baisse pour -7,8 Md€.

D - Les principaux engagements hors bilan portés par l'Etat

Le compte général de l'Etat présente les engagements hors bilan portés par l'Etat, qui répondent à la définition générale des passifs éventuels¹⁰. Ces éléments éclairent le lecteur des comptes sur des éléments qui peuvent se traduire, selon la réalisation d'événements futurs et sous certaines conditions, par des décaissements futurs.

Certains engagements ne sont pas chiffrés. Parmi ceux qui le sont, les plus significatifs sont les engagements de retraite envers les fonctionnaires et les militaires, dont la valeur actualisée calculée suivant les règles du référentiel comptable de l'Etat s'élève à 1 192 Md€ (cette évaluation reposant sur des hypothèses par nature évolutives quant à l'ampleur des effectifs concernés et au montant du taux d'actualisation retenu).

⁹ Le bilan de l'Etat présente deux particularités par rapport à un bilan d'entreprise. La première est qu'il isole le poste « trésorerie » à l'actif et au passif. La seconde est qu'il comporte un solde entre les actifs et les passifs appelé situation nette qui ne peut être rapproché des capitaux propres d'une entreprise puisqu'il ne comporte notamment pas de capital initial.

¹⁰ Selon le référentiel comptable applicable à l'Etat, « les passifs éventuels consistent : soit en une obligation potentielle de l'Etat à l'égard de tiers résultant d'événements dont l'existence ne sera confirmée que par la survenance, ou non, d'un ou plusieurs événements futurs incertains qui ne sont pas totalement sous le contrôle de l'Etat ; soit une obligation de l'Etat à l'égard de tiers dont il n'est pas probable ou certain qu'elle provoquera une sortie de ressources nécessaire à l'extinction de l'obligation. »

Figure également à l'annexe la garantie de protection des épargnants (339 Md€), qui concerne principalement les dépôts effectués par les épargnants sur les livrets A, les livrets bleus, les livrets de développement durable et les livrets d'épargne populaire, ainsi que la dette garantie par l'Etat (124 Md€) et les aides au logement (93 Md€).

Une présentation plus complète de ces engagements figure en annexe du compte général de l'Etat.

CONCLUSION

La Cour a audité la concordance des comptabilités. Si la fiabilité du tableau de passage du résultat budgétaire au résultat patrimonial a pu être vérifiée, cette vérification n'atteste pas la qualité de chacune des deux comptabilités, dont l'articulation demeure insatisfaisante compte tenu, notamment, des lacunes de la comptabilité des engagements et de l'inadéquation des systèmes d'information relatifs aux recettes.

Le compte général de l'Etat arrête le résultat de l'exercice et permet d'évaluer sa situation patrimoniale. Il apporte également un éclairage indispensable sur l'exécution budgétaire et sur les différentes composantes de la dépense et de la recette comme sur les faits marquants de l'exercice (réforme de la taxe professionnelle, crise financière, plan de relance, mesures d'assistance aux pays de la zone euro confrontés à des perturbations graves du marché de leurs titres souverains).

Enfin, l'analyse des passifs permet d'identifier les dépenses budgétaires futures, tant en matière d'intérêts de la dette financière que de dispositifs d'interventions qui font l'objet de provisions pour charges ou d'une présentation en hors bilan.

Chapitre III

Le résultat en trésorerie et l'évolution de la dette de l'Etat

Après plusieurs années de progression contenue, la charge nette de la dette de l'Etat s'est très sensiblement accrue en 2011 (+5,8 Md€) pour s'établir à 46,3 Md€.

Cette augmentation est d'abord imputable, pour environ 3,4 Md€, à la forte croissance de l'encours qui n'est aujourd'hui plus compensée par la baisse des taux d'intérêt. L'évolution des taux a contribué à alourdir la charge de la dette de 0,3 Md€ en 2011, la hausse des taux courts demeurant en partie contrebalancée par les gains de refinancement sur le moyen terme. Dans l'ensemble, les conditions de financement de l'Etat sont restées à des niveaux historiquement avantageux. Ensuite, le regain d'inflation enregistré en début d'année 2011 a renchéri le coût des emprunts indexés de 1,4 Md€¹¹. Les fluctuations de l'inflation, largement non anticipées, conduisent à une forte variabilité de la charge de la dette indexée qui ne facilite pas la prévision et le pilotage budgétaires. Cette charge a plus que doublé entre 2009 et 2011. Enfin, les effets dits « calendaires » ont joué à hauteur de +0,7 Md€ sur le montant des intérêts de la dette versés en 2011.

Le solde des opérations de trésorerie, négatif depuis l'exercice 2009, continue de se dégrader en raison notamment de la rémunération des fonds non consommables destinés au financement des investissements d'avenir et du plan Campus. La poursuite des opérations de mutualisation des trésoreries publiques sur le compte unique du Trésor

¹¹ La part des emprunts indexés dans la dette négociable s'établit à 12,6 % fin 2011.

qui permet de diminuer, toutes choses égales par ailleurs, l'appel au marché ainsi que le montant de la dette brute et, par conséquent, des intérêts payés, s'est accompagnée d'une augmentation des charges de trésorerie, une partie des dépôts étant rémunérée.

I - Le tableau de financement de l'Etat

En application des articles 34 et 37 de la loi organique du 1er août 2001, le tableau de financement présente les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à l'équilibre financier de l'Etat. Il rassemble, du côté des besoins de financement, l'impact en trésorerie des opérations budgétaires ainsi que les amortissements d'emprunts arrivés à échéance et, du côté des ressources, le mouvement des disponibilités de l'Etat, les flux affectant les dépôts des correspondants du Trésor et l'ensemble des flux de trésorerie associés aux émissions de dette.

Le tableau de financement fixe en outre le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an. Cette variation correspond aux émissions à moyen et long terme nettes des rachats diminuées de l'amortissement des dettes de l'Etat à moyen et long terme.

Tableau de financement en exécution pour 2011 (en Md€)

Besoin de financement (Md€)	Exécution 2010	LFI 2011	LFR du 29 juillet 2011	LFR du 19 septembre 2011	LFR du 2 novembre 2011	LFR du 28 décembre 2011	Exécution 2011
Amortissement de la dette à long terme	29,5	48,8	48,8	48,7	48,7	48,7	48,8
Amortissement de la dette à moyen terme	53,5	48	48	46,1	46,1	46,1	46,1
Amortissement de dettes reprises par l'Etat	4,1	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Variation d'autres besoins de trésorerie	0						0,0
Variation des dépôts de garantie	0,2						0,1
Impact en trésorerie du solde de la gestion 2011	149,6	91,6	92,3	95,5	95,5	95,3	93,1
Total	236,9	189	189,7	190,9	190,9	190,7	188,6

Ressources de financement (Md€)	Exécution 2010	LFI 2011	LFR du 29 juillet 2011	LFR du 19 septembre 2011	LFR du 2 novembre 2011	LFR du 29 déc. 2011	Exécution 2011
Emissions à moyen et long terme nettes des rachats	187,6	186	186	184	184	184	183,4
Annulation de titres de l'Etat par la CDP	0	2,9	2,9	2,9	0	0	0,0
Variation des BTF	-27	- 1,1	- 0,4	- 0,6	- 4,4	- 4,6	- 9,3
Variation des dépôts des correspondants	43,7	- 3	- 3	- 1,1	4,5	4,5	12,4
Variation d'avance de trésorerie	0						0,0
Variation du compte unique du Trésor	22,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	- 3,9
Autres ressources de trésorerie	10,6	3	3	4,5	5,6	5,6	6,1
Total	236,9	189	189,7	190,9	190,9	190,7	188,6

Source : Cour des comptes, à partir des données d'exécution

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2010, la Cour avait recommandé que le tableau de financement en exécution soit établi de manière à fournir une lecture directe du solde budgétaire en gestion. En effet, la ligne « Impact en trésorerie du solde de la gestion » est calculée comme un solde venant équilibrer ressources et charges de trésorerie au sein du tableau de financement¹². Cette information n'émane pas du système budgétaire et comptable. Elle intègre en outre des éléments étrangers au solde budgétaire en gestion ou en caisse, comme par exemple le remboursement de la dette non négociable qui n'est pas isolé au sein du besoin de financement. Une ou plusieurs lignes retraçant les différents écarts entre le solde budgétaire et son impact en trésorerie renforcerait la lisibilité du tableau de financement, en faciliterait l'interprétation et attesterait la cohérence de la comptabilisation.

La Cour avait également souhaité que la charge d'indexation des obligations indexées sur l'inflation, inscrite en dépense budgétaire, ne figure pas dans le tableau de financement car celle-ci, n'étant pas décaissée, ne correspond à aucun flux de trésorerie¹³. Elle n'impacte pas

¹² Toutefois, dans la loi de finances initiale ainsi qu'en cours d'exercice, le solde figurant dans le tableau de financement correspond au déficit prévu pour l'exercice. L'équilibre du tableau s'opère implicitement sur la variation prévue de la dette à court terme (BTF).

¹³ Article 125 de la loi de finances initiale pour 2000. Pour respecter l'équilibre du tableau, une ressource fictive de même montant est inscrite à la ligne « autre ressources de trésorerie ».

le besoin de financement de l'Etat ni le volume des ressources à mobiliser pour le couvrir. Seule l'indexation des emprunts arrivant à échéance dans l'année fait l'objet d'un versement aux détenteurs de titres, simultanément au remboursement du principal et à l'indexation au titre des années antérieures. La partie de cette charge qui est comptabilisée dans les lignes relatives aux amortissements de dette à moyen ou long terme apparaît ainsi deux fois dans le besoin de financement de l'année (0,3 Md€ en 2011).

Aucune de ces deux recommandations relatives à la présentation du tableau de financement n'ayant été appliquée, la Cour est conduite à les réitérer.

II - Le besoin de financement en 2011

Le besoin de financement de l'Etat résulte de l'impact en trésorerie du déficit budgétaire et des amortissements de dette à moyen et long terme ou reprise par l'Etat.

A - Une réduction du besoin de financement largement optique

Après avoir atteint un niveau exceptionnellement élevé au cours des deux années précédentes (246,2 Md€ en 2009 et 236,9 Md€ en 2010), le besoin de financement de l'Etat tel qu'il est retracé dans le tableau de financement est revenu à 188,6 Md€ en 2011, soit une baisse de 48,3 Md€. Ce niveau demeure toutefois bien supérieur à celui des années d'avant crise : 112,6 Md€ en moyenne sur la période 2002-2007.

L'évolution du besoin de financement en 2011 tient à la forte diminution de « l'impact en trésorerie du déficit budgétaire » qui s'est établi à 93,1 Md€ après 149,6 Md€ en 2010. Cette diminution revêt un caractère largement optique dans la mesure où elle intègre le contrecoup mécanique du programme d'investissements d'avenir lancé en 2010, dont la majeure partie des 34,64 Md€ de crédits ouverts en 2010 à ce titre n'avait pas été décaissée, mais déposée par les opérateurs sur des comptes dédiés ouverts dans les livres du Trésor, constituant ainsi pour l'Etat une ressource de financement. En ne retenant dans l'impact en trésorerie du déficit que la partie réellement décaissée des fonds (soit 675 M€ en

2010 et 1,5 Md€ en 2011) et non l'ensemble des dotations (33,44 Md€ en 2010) et de leur rémunération (165 M€ en 2010 et 565 M€ en 2011), le besoin de financement aurait été de 202,8 Md€ en 2010 (au lieu de 236,9 Md€) et de 189,6 Md€ en 2011 (au lieu de 188,6 Md€), soit une réduction limitée à 13,2 Md€ en 2011¹⁵.

B - Une charge d'amortissement en progression

L'amortissement des dettes à moyen et long terme, y compris celles reprises par l'Etat, a progressé de 8,3 Md€ malgré une politique de rachat de titres très active en 2009 et 2010. Les rachats intervenus en toute fin d'année 2010 ont permis en particulier d'alléger de 2 Md€ supplémentaires la charge d'amortissement en 2011 par rapport à la loi de finances initiale.

Aucune reprise de dette d'autres organismes par l'Etat n'est intervenue au cours de l'exercice 2011.

L'amortissement des dettes précédemment reprises par l'Etat s'est élevé à 583 M€. Il correspond aux échéances d'emprunts du service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF (SAAD) pour 83 M€ et de Charbonnages de France pour 500 M€. La dette reprise de l'entreprise de recherche et d'activité pétrolière (ERAP) avait été totalement amortie en 2010. Les deux derniers emprunts de l'entreprise minière et chimique (EMC) n'ont donné lieu à aucun remboursement en 2011. Ils viendront à échéance en août 2014 pour un montant de 100 M€ chacun. L'encours résiduel de dettes reprises antérieurement s'élève fin 2011 à 4,6 Md€.

C - Un programme de financement toujours considérable

Le programme de financement à moyen et long terme net des rachats a été fixé à 184 Md€ par la loi de finances rectificative du 19 septembre 2011, contre 186 Md€ prévus dans la loi de finances initiale. Il s'est établi in fine à 183,4 Md€.

¹⁴ L'affectation du produit de la taxe exceptionnelle sur les bonus versés en 2009 (298 M€) au capital d'OSEO n'entre pas dans le périmètre des investissements d'avenir.

¹⁵ Par ailleurs, l'impact en trésorerie du déficit budgétaire et, par conséquent, le besoin de financement ont été artificiellement augmentés en 2011 de 2,3 Md€ du fait de la modification de la période complémentaire évoquée au chapitre I.

Dans son annonce au marché du 21 décembre 2010, l'Agence France Trésor avait indiqué que, compte tenu des dernières opérations de rachats réalisées en toute fin d'année 2010, les tombées d'emprunts à moyen et long terme s'élèveraient en 2011 à 94,8 Md€ au lieu de 96,8 Md€ inscrits dans la loi de finances initiale. En conséquence, les émissions à moyen et long terme nettes des rachats ont été ramenées de 186 Md€ à 184 Md€, sans modification du plafond de variation nette de dette à plus d'un an fixé par la loi de finances initiale.

Ces éléments, connus et rendus publics dès la fin de 2010, auraient dû conduire, comme les années précédentes, à une actualisation du tableau de financement dès la première loi de finances rectificative. Cela n'a pas été le cas et, pendant neuf mois, le tableau de financement n'a pas été cohérent avec les prévisions.

III - Les ressources de financement apportées par la dette et la trésorerie

A - Le programme d'émission à moyen long terme

En 2011, l'Agence France Trésor n'a pas procédé à de profondes modifications dans sa stratégie d'émission ni eu recours à des opérations nouvelles.

La seule évolution dans la politique d'émission concerne la création de nouvelles souches d'emprunts avec des dates d'amortissement plus adaptées au profil spontané des recettes de trésorerie et permettant, par suite, de réduire les émissions de BTF. Ainsi, par exemple, le BTAN 25 février 2016 a été émis à la place du traditionnel BTAN échéance 12 janvier. Ce déplacement au 25 février de la date anniversaire permettra de mobiliser les premières rentrées fiscales de l'année au titre de l'impôt sur le revenu¹⁶ pour financer le remboursement du capital et de réduire le solde de trésorerie de fin d'année. L'échéance de janvier devrait normalement disparaître d'ici 2016.

La gestion de la dette s'est inscrite dans un environnement de marché turbulent en 2011. Les conditions de financement de l'Etat se sont légèrement détériorées en 2011 par rapport à 2010 tout en restant à des niveaux historiquement avantageux. La demande de titres de dette

¹⁶ Versements du premier tiers provisionnel et des deux premières échéances mensualisées.

française est restée soutenue. Le taux de couverture aux adjudications s'est établi en moyenne à 2,64 pour les BTF et 2,38 pour les OAT/BTAN.

Taux moyen pondéré à l'émission

	Moins d'un an (BTF)	Moyen long terme (OAT et BTAN)
Moyenne (1998- 2007)	3,10 %	4,15 %
2007	3,94 %	4,24 %
2008	3,61 %	4,13 %
2009	0,70 %	2,95 %
2010	0,45 %	2,53 %
2011	0,81 %	2,80 %

1 - La volatilité de la charge budgétaire liée à la dette indexée

En 2011, l'Etat a émis 20,1 Md€ d'obligations indexées sur les inflations française et européenne. Cela représente 10,9 % du total des émissions nettes à moyen et long terme, conformément à l'annonce faite au marché en décembre 2010 par l'AFT de consacrer « environ 10 % » de son programme de moyen long terme aux émissions indexées.

L'encours actualisé de titres indexés a progressé de 6,5 Md€ pour s'établir à 165,9 Md€ en fin d'année. Leur part dans le total de la dette négociable s'établit à 12,6 %.

La demande pour les emprunts indexés a été relativement soutenue en début d'année dans un contexte de reprise économique et d'inflation un peu plus élevée en France et dans la zone euro. Au second semestre, la révision des perspectives macro-économiques a entraîné une modération des anticipations d'inflation et un affaiblissement de la demande pour ces titres. Cette évolution a été accentuée par le contexte de stress des marchés souverains au mois de novembre qui a conduit les investisseurs à privilégier les titres des actifs les plus liquides, c'est-à-dire les emprunts à taux fixe. Un phénomène identique avait été observé à l'automne 2008 après la faillite de la banque Lehman Brothers. Le point mort d'inflation à 10 ans est tombé fin novembre 2011 en deçà de 0,9 % après avoir dépassé 2,3 % au printemps.

Les variations du rythme d'inflation induisent une grande volatilité de la charge brute de la dette indexée. Celle-ci a plus que doublé entre 2009 (3,6 Md€) et 2011 (7,5 Md€). En théorie, l'émission de titres

indexés sur l'inflation permet de lisser le déficit budgétaire, l'inflation ayant normalement tendance à suivre le rythme de l'activité. En bas de cycle, la dégradation du solde budgétaire serait ainsi en partie compensée par une moindre charge de la dette indexée. L'inverse se produirait en haut de cycle. La récente déconnexion de l'inflation avec le cycle d'activité européen constatée en 2010 et 2011, liée en partie à la hausse des prix pétroliers ainsi qu'au maintien d'une croissance robuste dans les pays émergents, a eu pour effet d'alourdir les charges d'intérêt et de détériorer le solde budgétaire en bas de cycle.

Cette variabilité est inhérente à l'émission d'emprunts indexés, la provision d'indexation devant être inscrite chaque année en charge budgétaire. L'encours actualisé des titres indexés sur l'inflation française (OATi et BTANi) s'élevant à 76 Md€ fin 2011 et celui des OAT€i à 90 Md€, un choc d'un point sur l'inflation spécifique à la France entraînerait mécaniquement une charge d'indexation supplémentaire de près de 1 Md€¹⁷. En cas de choc d'inflation commun à l'ensemble de la zone euro, le supplément d'indexation serait de 1,7 Md€.

Ces variations, largement non anticipées, entraînent aussi des écarts importants entre la prévision dans la loi de finances initiale et l'exécution qui ne facilitent pas le pilotage du solde budgétaire. Sur les quatre derniers exercices, l'écart absolu moyen a été de 1,7 Md€, soit 30 % de la prévision moyenne inscrite en loi de finances initiale (5,7 Md€). Il en a résulté de fréquentes corrections dans la loi de finances rectificative.

2 - Une politique de rachats contrariée par les turbulences de marché

La politique de rachats d'emprunts avant l'échéance vise principalement à lisser le profil d'amortissement tel qu'il résulte des émissions de titres réalisées au cours des années précédentes. Les rachats anticipés permettent de diminuer le montant des tombées à venir et, par conséquent, celui du besoin de financement, ce qui contribue à atténuer les variations du programme d'émissions d'une année sur l'autre. En l'absence de rachats avant échéance, les émissions à moyen et long terme auraient, toutes choses égales par ailleurs, fortement augmenté à partir de 2010 et dépassé le seuil de 200 Md€ en 2011 et 2012.

¹⁷ Le poids de la France dans l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) de la zone euro étant de 20,8 %, un point d'inflation supplémentaire en France se traduit par 0,2 point sur l'indice européen.

L'AFT a racheté, au cours de l'année 2011, 23,8 Md€ de titres (valeur nominale) dont 19,3 Md€ arrivant à échéance en 2012 et 4,4 Md€ de maturité 2013, ainsi que 75 ML€ de l'OAT€i du 25 juillet 2022. Le programme a démarré dès le mois de janvier 2011. Fin septembre, 21,2 Md€ de titres avaient été rachetés contre 16,3 Md€ un an auparavant. Toutefois, en raison des perturbations qui ont traversé les marchés à l'automne 2011, aucune opération de rachat n'a pu être effectuée entre le 7 octobre et le 28 novembre 2011¹⁸.

Au cours de cette période, les emprunts qui sont régulièrement émis ou abondés par l'AFT, ont vu leur taux se dégrader plus rapidement que les autres, en raison d'un rapport entre offre et demande moins favorable à l'émetteur. Le prix des anciens titres pouvant faire l'objet d'un éventuel rachat s'est trouvé plus élevé que celui des titres de court terme (BTF ou BTAN) de même maturité. L'AFT a estimé qu'opérer des rachats dans ces conditions n'aurait pas été à l'avantage du contribuable.

B - Les ressources de trésorerie

Attendu en repli de 3 Md€ en loi de finances initiale, l'encours des dépôts des correspondants du Trésor a de nouveau très sensiblement augmenté en 2011 (+12,4 Md€). Il s'établit à 122,9 Md€ au 31 décembre 2011.

Cette forte hausse qui a permis de réduire, toutes choses égales par ailleurs, le niveau d'endettement de l'Etat en fin d'année, résulte notamment de la poursuite de la politique de mutualisation des trésoreries publiques qui s'est concrétisée en 2011 par le rapatriement de fonds placés sur des SICAV (1,9 Md€) par les établissements publics nationaux et le transfert de la trésorerie de plusieurs entités publiques dans les livres du Trésor (5,5 Md€) dont notamment le compte Etat à la Coface (4,3 Md€). La hausse constatée tient également à des décaissements moindres qu'anticipés sur les fonds destinés aux investissements d'avenir¹⁹ ainsi qu'à une hausse des dépôts des collectivités locales et de leurs établissements alors qu'une légère décollecte était attendue.

Dans son rapport de l'an passé, la Cour avait recommandé de « continuer à mieux centraliser la trésorerie des entités contrôlées par l'Etat sur le compte du Trésor ». Une partie des évolutions constatées en 2011, notamment celles imputables au rapatriement sur le compte du

¹⁸ En 2010, l'AFT avait procédé à 4,8 Md€ de rachats courant octobre et novembre, soit 21 % du total des rachats de l'année.

¹⁹ Evalués à 5 Md€ dans la loi de finances initiale, ces décaissements n'ont été en réalité que de 1,5 Md€.

Trésor de fonds déposés sur des SICAV et de la trésorerie de certaines entités publiques, répond à cette recommandation.

La poursuite des opérations de mutualisation des trésoreries publiques sur le compte unique du Trésor qui permet de diminuer, toutes choses égales par ailleurs, l'appel au marché ainsi que le montant de la dette brute et, par conséquent, des intérêts payés aux créanciers de l'Etat, s'est accompagnée d'une augmentation des charges de trésorerie, une partie des dépôts étant rémunérée. Les intérêts versés sur les comptes de correspondants du Trésor ont sensiblement augmenté en 2011 : 365 M€ contre 248 M€ en 2010.

Le solde spontané du compte du Trésor a augmenté de 3,9 Md€ entre la fin de 2010 (25,7 Md€) et la fin 2011 (29,6 Md€). L'encours de trésorerie en fin d'année 2010 avait été notamment réduit par anticipation du transfert du compte Etat de la Coface dans les livres du Trésor, prévu début janvier 2011.

Enfin, les « autres ressources de trésorerie » ont apporté 6,1 Md€ de ressources supplémentaires en 2011, après 10,6 Md€ en 2010.

IV - La dette négociable de l'Etat

L'encours de dette négociable de l'Etat est passé de 1 229 Md€ fin 2010 à 1 313 Md€ fin 2011, soit une augmentation de 84 Md€.

En application du I (9°) de l'article 34 de la LOLF, le Parlement fixe, en première partie de loi de finances, « le plafond de variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable à plus d'un an ». Cette variation correspond aux émissions à moyen et long terme nettes des rachats diminuées de l'amortissement de la dette de l'Etat à moyen et long terme tels qu'ils figurent dans le tableau de financement.

La variation de la dette négociable à plus d'un an a été de 88,6 Md€ (183,4 Md€ d'émissions nettes des rachats diminuées de 94,8 Md€ d'amortissements d'emprunts de l'Etat). Le plafond fixé par le Parlement à 89,2 Md€ dans la loi de finances initiale a par conséquent été respecté.

La poursuite de la politique de mutualisation des trésorerie publiques engagée en 2010 a permis d'augmenter les dépôts des correspondants du Trésor et de continuer à réduire l'encours de BTF. Celui-ci a diminué de 9,3 Md€ en 2011 et ne représente plus que 13,5 % de l'ensemble de la dette négociable fin 2011, contre 15,2 % fin 2010. L'encours de la dette à court terme a baissé de 36 Md€ par rapport à la fin

2009, date à laquelle il avait atteint un point haut (18,7 % de l'encours total). Dans ces conditions, la sensibilité à court terme de la charge de la dette à une remontée des taux s'est amoindrie. La part de la dette devant être refinancée à horizon d'un an est retombée en deçà de 20 %, à un niveau proche de celui qui prévalait au début des années 2000. Elle avait culminé à 28,3 % en 2009.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le besoin de financement de l'Etat s'est élevé en 2011 à 188,6 Md€, en retrait de -48,3 Md€ par rapport à l'exercice précédent. Ce niveau demeure toutefois très supérieur à celui atteint avant la crise, qui se situait à 112,6 Md€ en moyenne sur la période 2002-2007.

De surcroît, ce repli est largement optique dans la mesure où il intègre le contrecoup du programme d'investissements d'avenir lancé en 2010 pour 33,44 Md€. En ne prenant en compte que les décaissements de fonds en 2010 et 2011, le besoin de financement aurait été de 202,8 Md€ en 2010 (au lieu de 236,9 Md€) et de 189,6 Md€ en 2011 (au lieu de 188,6 Md€), soit un besoin de financement en repli de 13,2 Md€ au lieu de 48,3 Md€.

Même si elles demeurent favorables, les conditions de financement de l'Etat se sont légèrement détériorées en 2011 par rapport à 2010, avec un taux moyen pondéré à l'émission passé de 0,45 % à 0,81 % pour les BTF et de 2,53 % à 2,80 % pour les OAT et BTAN.

Les variations du rythme d'inflation intervenues au cours de l'année 2011, ainsi que les turbulences survenues sur les marchés financiers à l'automne n'ont pas été sans effet sur la gestion de la dette. L'AFT a ainsi été confrontée à une baisse de la demande pour les titres de dette indexée, et a dû réduire ses opérations de rachats d'emprunts avant l'échéance au cours du dernier trimestre.

Par ailleurs, l'encours des dépôts des correspondants du Trésor a sensiblement augmenté en 2011 (+12,1 Md€, à 122,6 Md€ en fin d'année). Ces ressources de trésorerie ont contribué à réduire le niveau du besoin de financement de l'Etat, grâce, notamment, à la poursuite de la politique de mutualisation des trésoreries publiques.

La Cour réitère deux de ses recommandations antérieures :

- Recommandation n ° 1 - Etablir le tableau de financement de manière à fournir une lecture directe du solde budgétaire en gestion.*
 - Recommandation n ° 2 – Dans le tableau de financement, retirer la charge d'indexation des emprunts indexés de l'impact en trésorerie du solde budgétaire.*
-

DEUXIEME PARTIE

L'exécution du budget 2011

L'exécution du budget 2011

Cette deuxième partie analyse l'évolution des recettes de l'Etat au cours de l'exercice écoulé (chapitre I), en constatant notamment que les recettes fiscales ont connu une forte progression en 2011 par rapport à 2010 une fois neutralisé l'effet exceptionnel, sur ce dernier exercice, de la réforme de la taxe professionnelle.

Elle traite ensuite de la programmation et de la gestion des crédits (chapitre II), marquée par des sous-budgétisations persistantes sur certaines missions, par un usage de la réserve de précaution encore perfectible.

Enfin, elle procède à une caractérisation du niveau et de l'évolution des dépenses (chapitre III), qui ont globalement respecté les normes définies par la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010 mais présentent une situation plus diversifiée, mission par mission, au regard des plafonds définis par les lois de programmation pour les périodes 2009-2011 et 2011-2013.

Chapitre I

L'évolution des recettes de l'Etat

En reprenant la présentation traditionnelle de l'article d'équilibre des lois de finances, les recettes fiscales nettes se sont élevées à 255,02 Md€, soit +1,43 Md€ par rapport à 2010, correspondant à des recouvrements bruts de 339,41 Md€, dont se déduisent 84,39 Md€ au titre des remboursements et dégrèvements. Les recettes non fiscales ont atteint 16,38 Md€ après 18,16 Md€ en 2010.

Récapitulatif des recettes du budget général 2010-2011 (en Md€)

	2007	2010	2011
Recettes fiscales brutes	347,71	343,48	339,41
<i>à déduire :</i>			
<i>Remboursements et dégrèvements</i>	- 81,00	- 89,89	- 84,39
Recettes fiscales nettes (acception courante)	266,71	253,59	255,02
Recettes non fiscales	28,679	18,16	16,38
<i>Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'UE</i>	- 66,78	- 102,94	- 74,07
Montants nets pour le budget général	228,61	168,81	197,33
Evaluation des fonds de concours et crédits correspondants	3,832	3,14	3,83
Montants nets disponibles pour le budget général, y compris fonds de concours	232,44	171,95	201,16

Source : Cour des comptes à partir des données d'exécution

Les exercices 2008 à 2010 ayant été profondément marqués par les mesures fiscales du plan de relance et par la réforme de la taxe professionnelle – qui ont modifié l’ordre de grandeur des remboursements et dégrèvements pour le premier et les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales pour la seconde – le dernier exercice présentant un profil d’exécution susceptible d’être comparé à 2011 est l’exercice 2007. Pour autant, la comparaison des montants de recettes disponibles pour couvrir les dépenses du budget général entre ces deux exercices, soit 201,16 Md€ contre 232,44 Md€, montre que l’Etat est loin d’avoir retrouvé le niveau de recettes qui était le sien quatre ans auparavant.

I - Les recettes fiscales de l’Etat

Compte tenu de l’évolution des remboursements et dégrèvements (-5,5 Md€) et de la forte baisse des prélèvements sur recettes (-28,87 Md€), les recettes totales disponibles pour le budget général ont fortement progressé, passant de 171,95 Md€ en 2010 à 201,16 Md€ en 2011. Cette progression repose pour plus des deux tiers sur les effets d’une conjoncture économique moins dégradée en 2011, et pour un tiers sur les mesures fiscales instituées par les lois de finances de l’année.

A - La remontée des recettes nettes

1 - Une progression qui amplifie le rebond de l’année passée

Les recettes fiscales brutes de l’Etat se sont établies à 339,4 Md€ en 2011, en baisse de 4,07 Md€ (-1,2 %) par rapport à 2010. Les remboursements et dégrèvements d’impôts ont quant à eux diminué de 5,50 Md€ (-6,1 %). Cette baisse porte pour une faible part sur des impôts d’Etat (-1,1 %) et pour l’essentiel sur des impôts locaux (-28,9 %), cette dernière diminution étant imputable à la réforme de la taxe professionnelle qui a réduit le volume des remboursements et dégrèvements sur ces impôts.

Au total, avec un montant de 255,02 Md€, les recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements sont en augmentation de 1,4 Md€ (+0,6 %) par rapport à 2010.

Comme il a été indiqué en première partie, le montant de ces recettes est présenté dans l’article d’équilibre du projet de loi de règlement en déduisant des recettes fiscales brutes totales l’ensemble des remboursements et dégrèvements y compris ceux qui concernent la

fiscalité locale (11,5 Md€), ce qui ne correspond pas à une image exacte des recettes fiscales nettes de l'Etat. En s'en tenant aux seuls remboursements et dégrèvements sur impôts d'Etat, les recettes fiscales nettes s'établissent à 266,5 Md€ en 2011, soit une diminution de 3,2 Md€ par rapport à 2010.

Toutefois, la comparaison entre l'année 2011 et 2010 n'a de sens que si sont déduites de l'année 2010 les nouvelles taxes créées en remplacement de la taxe professionnelle, qui ont été transitoirement encaissées par l'Etat et reversées aux collectivités territoriale par la voie d'un prélèvement sur les recettes.

Evolution des recettes fiscales de 2008 à 2011 (en Md€)

	2008	2009	2010	2010, après retraitement de la réforme TP	2011
Recettes fiscales brutes	357,3	325,9	343,5	323,8	339,4
Remboursements et dégrèvements d'impôts	92,2	111,7	89,9	84,8	84,4
Recettes fiscales nettes	265,1	214,3	253,6	239,1	255,0
Recettes fiscales nettes des seuls impôts d'Etat*	281,3	232,1	269,7	250,3	266,5

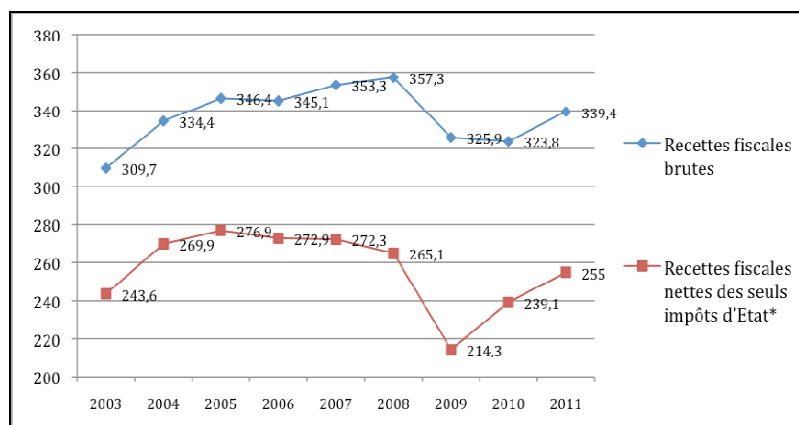
Source : Cour des comptes à partir des données d'exécution

* Recettes fiscales nettes sans déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

L'impact de la réforme de la taxe professionnelle sur les recettes fiscales nettes en 2010 s'est élevé à +14,5 Md€. Corrigé de cet effet, les recettes fiscales de 2011 ont progressé de 15,9 Md€ soit +6,7 % par rapport à l'année précédente. Cette progression amplifie le rebond constaté en 2010 où les recettes fiscales nettes avaient augmenté de 7,0 Md€ (une fois déduit l'effet des mesures fiscales du plan de relance et de la réforme de la taxe professionnelle²⁰), après quatre années de baisse.

²⁰ La progression des recettes fiscales en 2010 par rapport à 2009 avait été de +39,3 Md€, mais elle résultait de trois séries de mesures qui ne correspondaient pas à une augmentation réelle des recettes : l'impact de la réforme de la taxe professionnelle qui avait majoré transitoirement les recettes de l'Etat de 14,5 Md€ ; le contre-coup des mesures du plan de relance : +14,5 Md€ ; des mesures de périmètre : +3,3 Md€ ; soit au total 32,3 Md€ sur les 39,3 Md€ d'augmentation globale. Par différence, la progression réelle des recettes fiscales pouvait être estimée à 7,0 Md€.

**Evolution 2003-2011 des recettes fiscales brutes et nettes de l'Etat,
après neutralisation de l'impact de la réforme de la taxe
professionnelle sur les recettes fiscales de 2010**



Source : Cour des comptes sur éléments direction du budget

2 - Une croissance liée pour partie à une réorientation de la politique fiscale

La hausse réelle de 15,9 Md€ des recettes fiscales nettes résulte principalement de la croissance spontanée des impôts liés à la conjoncture économique, mais aussi de mesures fiscales nouvelles qui marquent au tournant des années 2011 et 2012 une réorientation de la politique de l'Etat.

a) L'effet des mesures fiscales intégrées aux lois de finances pour 2011 : +4,7 Md€²¹

Il a été indiqué en introduction que les quatre lois de finances rectificatives de l'exercice 2011 avaient été prioritairement conçues pour amplifier les dispositions fiscales de la loi de finances initiale et respecter strictement les objectifs du programme de stabilité communiqué au printemps.

²¹ La Cour a considéré que devaient être reclassées en mesures nouvelles trois mesures fiscales prises en loi de finances initiale de 2011 à hauteur de 1,2 Md€ (suppression du crédit d'impôt sur les dividendes, contribution supplémentaires de 1 % sur les hauts revenus, suppression du plafonnement de la quote-part pour frais et charges sur les dividendes) qui avaient été initialement rangées par le ministère chargé du budget parmi les mesures de périmètre.

Les mesures votées dans la loi de finances initiale ont généré 3,4 Md€ de recettes supplémentaires, avec notamment la modification du taux réduit de la TVA applicable sur les abonnements aux services de télévision (1,1 Md€), la suppression du crédit d'impôt sur les dividendes (0,6 Md€), la contribution supplémentaire sur les hauts revenus (0,4 Md€), la réduction des avantages fiscaux en faveur de l'énergie photovoltaïque (0,1 Md€), la taxe sur les banques destinée à améliorer le cadre prudentiel de l'activité bancaire (0,5 Md€).

Ces mesures ont été complétées en cours d'année, notamment par la deuxième loi de finances rectificative du 19 septembre 2011 à travers deux dispositifs liés à l'impôt sur les sociétés (limitation des mécanismes de report des déficits et abrogation du régime du bénéfice mondial consolidé) qui ont représenté en fin d'exercice environ 1,3 Md€ de recettes supplémentaires.

b) L'impact des mesures antérieures à l'exercice 2011 (+1,9 Md€)

Les mesures fiscales antérieures à l'exercice 2011, hors mesures transitoires de 2010 liées à la réforme de la taxe professionnelle, ont généré 2,0 Md€ de recettes en raison notamment de la fin du dispositif exceptionnel de restitution anticipée du crédit impôt recherche décidé dans le cadre du plan de relance qui avait été prorogé en 2010 (+2,4 Md€).

c) La croissance constatée des recettes, à législation constante et hors mesures de périmètre (+11,0 Md€)

Après s'être déjà redressée en 2010 avec une évolution positive de 8,6 Md€, la progression dite « spontanée »²² des recettes a atteint 11,0 Md€ en 2011, soit la plus forte croissance depuis 2007.

Cette croissance est toutefois inégalement répartie selon les impôts, avec +2,7 Md€ pour l'impôt sur le revenu (+5,6 %), +0,5 Md€ pour l'impôt sur les sociétés (+1,4 %), +4,5 Md€ pour la TVA (3,5 %), de +0,3 Md€ pour la TICPE (+2,4 %) et +3,0 Md€ pour les autres recettes fiscales (+17,3 %).

²² La croissance « spontanée » désigne la progression du produit des impôts à législation constante, du fait de la seule conjoncture économique.

d) Les mesures de périmètre et de transferts (-1,7 Md€)

L'augmentation des recettes a été minorée par les mesures de transfert et de périmètre qui ont réduit les recettes fiscales nettes de -1,7 Md€. La principale de ces mesures concerne le transfert au régime général de sécurité sociale d'une fraction de la TVA collectée sur divers biens et services médicaux à hauteur de 1,1 Md€ pour participer au financement de l'assurance vieillesse.

3 - Des recettes encore très inférieures aux montants recouvrés avant la crise

Avec un montant de 255,0 Md€, les recettes fiscales nettes de 2011 restent inférieures, en euros courants, de 17,3 Md€ à celles de 2007, année d'avant crise. Dans le même temps, le produit intérieur brut (PIB) en valeur a dépassé celui de 2007. Ainsi les recettes fiscales nettes qui représentaient 14,4 % du PIB de 2007 n'en représentaient plus, en 2011 que 12,8 %.

Cette diminution de la part des recettes fiscales nettes de l'Etat dans le PIB est antérieure à 2007. Elle a été amorcée au début des années 2000 avec les baisses d'impôts intervenues dès cette période et s'est trouvée amplifiée par des transferts de ressources fiscales au profit des organismes de sécurité sociale et des collectivités locales.

B - Des recettes globalement conformes aux prévisions grâce aux mesures fiscales décidées en cours d'exercice

La loi de finances initiale pour 2011 évaluait les recettes fiscales nettes de l'Etat à 254,9 Md€. Avec 255,0 Md€, l'exécution est quasiment identique à cette prévision.

Ce résultat procède d'un pilotage réussi, puisque le manque à gagner lié à une croissance spontanée des recettes plus faible qu'escompté, perceptible dès le printemps 2011, a été compensé par les mesures fiscales adoptées pendant l'année.

Alors que la croissance spontanée des recettes nettes avait été évaluée à 14,4 Md€, celle-ci n'a finalement atteint que 11,0 Md€ du fait d'une quasi-stabilité de l'impôt sur les sociétés (+0,5 Md€) au lieu d'une croissance attendue de 5,3 Md€.

L'exercice 2011 est le quatrième consécutif à accuser un écart significatif entre la prévision et l'exécution pour ce qui concerne la croissance spontanée des recettes fiscales à législation constante. En 2008

et 2009, cet écart pouvait s'expliquer par la révision à la baisse de la prévision de croissance en cours d'année. Mais en 2010 et surtout en 2011, ce phénomène est de moindre ampleur. La croissance du PIB a été légèrement plus faible que prévu (1,7 % au lieu de 2 %). L'écart constaté repose presque exclusivement sur l'impôt sur les sociétés, et de façon plus diffuse, sur une surestimation de l'élasticité²³ des différents impôts à la croissance économique.

**Elasticité des recettes fiscales nettes issue de la croissance spontanée
par rapport au PIB (chiffres provisoires)**

Exercice	Élasticité prévue par le PLF	Élasticité constatée
2002	1	-0,1
2003	0,9	0,2
2004	0,7	1,7
2005	1,5	1,3
2006	1,2	2
2007	1,3	1,8
2008	1,3	0,8
2009		Pas calculée car négative
2010	2,4	2
2011	1,5	Entre 1,3 et 1,4

Source : direction du budget

Cet écart négatif a d'abord été compensé par un moindre coût du dispositif de compensation de la réforme de la taxe professionnelle auprès des collectivités territoriales en 2011. Alors que son impact sur les recettes fiscales avait été estimé dans la loi de finances initiale à - 1,8 Md€, il a finalement été contenu à -0,1 Md€ seulement.

De surcroît, l'impact sur les recettes des autres mesures fiscales antérieures à 2011 (et notamment la fin des dispositifs liés au plan de relance) a également été supérieur aux prévisions initiales, dégageant un solde positif de 1,5 Md€.

²³ L'élasticité se définit comme le rapport entre la progression spontanée du produit d'un impôt donné ou de l'ensemble des recettes fiscales et la progression du PIB. Une élasticité de 1 signifie que le produit de l'impôt progresse dans la même proportion que le PIB (c'est généralement le cas de la TVA). Une élasticité supérieure à 1 signifie que l'impôt augmente plus que proportionnellement au PIB (c'est généralement le cas de l'impôt sur le revenu compte tenu de la progressivité de son barème).

Mais l'exercice 2011 se distingue des autres exercices affectés par la crise en ceci que le gouvernement a été amené à proposer, au fur et à mesure de la dégradation économique, des mesures de redressement destinées à maintenir le niveau des recettes fiscales fixé initialement pour 2011 et 2012, avec notamment les « plans de redressement » communiqués les 24 août et 7 novembre 2011. Ces mesures, qui produiront l'essentiel de leurs effets en 2012, se sont traduites dès 2011 par un surcroît de recettes de 1,3 Md€, comme il a été indiqué ci-dessus.

Enfin, les recettes nettes sont supérieures de 1,5 Md€ aux prévisions de la dernière loi de finances rectificatives.

Cet écart repose sur de moindres remboursements et dégrèvements dus aux reports sur exercices ultérieurs des dépenses prévues au titre du contentieux du « précompte mobilier » (0,9 Md€). En outre, des interrogations demeurent sur la prise en compte ou non en 2011 du dispositif d'écêtement des pertes sur la contribution économique territoriale (CET), qui ont été évoqués en première partie.

C - L'exécution par impôt

Les recettes constatées impôt par impôt montrent que la bonne tenue des recettes nettes en 2011 repose sur les effets reportés de l'exercice 2010, avec notamment la progression substantielle des impôts « décalés » (impôt sur le revenu et dans une moindre mesure impôt sur les sociétés) qui étaient restés faibles au sortir des années de crise 2008-2009.

Produit 2010-2011 des principaux impôts, nets des remboursements et dégrèvements sur chacun d'eux (en Md€)

	LFI	4 ^{ème} LFR	Exécution		Evolution à périmètre	
	2011		2010	2011	courant	constant
Recettes fiscales nettes	254,9	253,5	253,6	255	0,6 %	0,7 %
Impôt sur le revenu net	52,2	51	47,4	51,5	8,5 %	6,4 %
Impôt sur les sociétés net	44,8	40	32,9	39,1	18,9 %	18,1 %
TICPE (ex. TIPP)	14,1	14	14,2	14,3	0,4 %	1,5 %
Taxe sur la valeur ajoutée	130,9	132,3	127,3	131,9	3,6 %	4,5 %
Autres recettes fiscales nettes	12,9	16,2	31,8	18,3	-42,4 %	-41,2 %

Source : direction du budget

Les recettes de TVA ont augmenté de 4,6 Md€ soit une progression de 3,6 %. Avec un montant net de 131,9 Md€, ces recettes ont retrouvé le niveau d'avant crise (131,5 Md€ en 2007). La hausse de 2011 résulte presque exclusivement de la croissance spontanée de la TVA à législation constante (+4,5 Md€), qui a été plus forte que l'année précédente (+3,9 Md€). Supérieure de 1,0 Md€ aux prévisions initiales, l'exécution s'est soldée par une légère moins-value par rapport aux prévisions de la dernière loi de finances rectificatives (-0,4 Md€). La suppression du taux réduit sur les abonnements aux services de télévision a effectivement représenté un produit supplémentaire de 1,1 Md€ conformément aux prévisions, mais cet effet a été compensé par le transfert de 1,1 Md€ de TVA sur diverses catégories de biens aux organismes de sécurité sociale.

A périmètre pratiquement inchangé, les recettes nettes de l'impôt sur les sociétés (IS) ont progressé de 6,2 Md€ par rapport à 2010 soit +18,9 %. Cette progression tient pour une faible part à la croissance spontanée (+0,5 Md€) alors qu'elle avait représenté 6,7 Md€ l'année précédente. L'essentiel de la croissance du produit de l'IS résulte de l'impact des mesures fiscales antérieures à 2011 qui ont dégagé des ressources à hauteur de 3,7 Md€. Il s'agit principalement de la non reconduction en 2011 de la restitution anticipée du crédit impôt recherche (+2,4 Md€) et de l'impact positif sur l'IS de la réforme de la taxe professionnelle (+1,6 Md€). Les mesures prises en cours d'année dans le cadre du premier plan de redressement des finances publiques ont généré 1,4 Md€ de recettes avec la limitation des mécanismes de report de déficit (+0,9 Md€) et la suppression du régime du bénéfice mondial consolidé (+0,6 M€).

Les recettes de l'impôt sur le revenu ont augmenté de 4,0 Md€ par rapport à 2010, soit une progression de 8,5 %. Les mesures fiscales prises au cours de l'année 2011 ont généré 1,1 Md€ de recettes supplémentaires avec notamment la contribution supplémentaire de 1 % sur les hauts revenus (+0,4 Md€) et la suppression du crédit d'impôt sur les dividendes (+0,6 Md€), tandis que la croissance spontanée les augmentait de 2,7 Md€. Il s'agit d'une évolution significative qui contraste avec les deux années précédentes où celle-ci avait été négative. Inférieures de 0,7 Md€ aux prévisions initiales, les recettes de l'impôt sur le revenu ont été supérieures de 0,4 Md€ aux prévisions révisées de la dernière loi de finances rectificative.

Les recettes de la part revenant à l'Etat de la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE), ex-taxe intérieure sur les produits pétroliers, avec un montant de 14,2 Md€, sont identiques à celles de 2010, ce qui correspond à la fin du déclin enregistré depuis

plusieurs années. L'évolution spontanée de ces recettes est redevenue positive (+0,3 Md€), après trois années de baisse. Des mesures de transfert aux collectivités territoriales ont réduit les recettes de l'Etat de 0,3 Md€. Mais les recettes de TICPE en 2011 ont été artificiellement majorées de 0,2 Md€ par l'imputation de produits qui devaient être rattachés à l'exercice 2010, par suite d'un défaut de paramétrage informatique.

Les autres recettes fiscales sont passées de 31,8 Md€ en 2010 à 18,3 Md€ en 2011, soit une baisse de 42,4 %. Toutefois, comme il a été indiqué, cette baisse n'est pas significative car les recettes de 2010 incluaient les nouvelles taxes créées à l'occasion de la réforme de la taxe professionnelle. Corrigées de cet effet, les autres recettes fiscales s'élevaient en 2010 à 15,3 Md€, si bien que la progression réelle de 2011 par rapport à 2010 atteint 3,0 Md€, imputable en totalité à la croissance spontanée, après deux années de baisse.

Ces « autres recettes fiscales » ont enregistré en exécution un produit plus élevé que les prévisions des lois de finances initiale et rectificatives. Ces écarts résultent de deux facteurs : des recettes supplémentaires sur un certain nombre d'impôts liés au patrimoine mobilier et immobilier ; l'affectation en cours d'année des recettes de cotisation foncière des entreprises concernant l'année 2010 ; et surtout de moindres remboursements et dégrèvements sur les impôts autres que les grands impôts évoqués ci-dessus.

D - La présentation de l'article d'équilibre des lois de finances : la notion de recettes et dépenses « brutes » et « nettes »

L'article d'équilibre des lois de finances est fondé sur une séquence recettes et charges brutes / postes à soustraire / recettes et charges nettes qui aboutit à des « *montants nets pour le budget général* ». Les dépenses nettes s'obtiennent en soustrayant des dépenses brutes le montant des dépenses de la mission ***Remboursements et dégrèvements***. Les recettes nettes, quant à elles, correspondent au montant des recettes brutes de l'Etat, déduction faite des mêmes remboursements et dégrèvements et des prélèvements sur recettes.

Article d'équilibre de la loi de règlement 2011 (en M€)

	Ressources	Charges	Soldes
Budget général			
Recettes fiscales brutes/dépenses brutes	339 413	371 818	
<i>A déduire :</i>			
<i>Remboursements et dégrèvements</i>	<i>84 395</i>	<i>84 395</i>	
Recettes fiscales nettes/dépenses nettes	255 018	287 423	
Recettes non fiscales	16 378		
Recettes totales nettes/dépenses nettes	271 396	287 424	
<i>A déduire :</i>			
<i>Prélèvements sur recettes au profit des CT et de l'UE</i>	<i>74 067</i>		
Montants nets pour le budget général	197 329	287 424	- 90 093
Evaluation des fonds de concours et crédits correspondants	3 829	3 829	
Montants nets pour le budget général, y compris fonds de concours	201 159	291 252	
Budgets annexes			
Contrôle et exploitation aériens			
Publications officielles et information administrative			
Totaux pour les budgets annexes			
Evaluation des fonds de concours et crédits correspondants :			
Totaux pour les budgets annexes, y compris fonds de concours			
Comptes spéciaux			
Comptes d'affectation spéciale	57 010	55 472	1 538
Comptes de concours financiers	100 018	102 458	- 2 440
Comptes de commerce (solde)	53 841	53 624	217
Comptes d'opérations monétaires hors FMI	269	210	59
Solde pour les comptes spéciaux			- 626
Solde général			- 90 719

Source : Cour des comptes à partir des données d'exécution

La soustraction du montant des remboursements et dégrèvements à la fois des recettes et des dépenses soulève des questions.

Ces remboursements et dégrèvements comprennent deux catégories : ceux sur impôts d'Etat, correspondant au programme 200, qui a enregistré 72,92 Md€ de dépenses en 2011 ; et ceux sur impôts locaux, correspondant au programme 201, exécuté à hauteur de 11,48 Md€ en 2011.

La déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat des recettes fiscales brutes de l'Etat relève d'un choix de présentation *ratione materiae* : même si ces remboursements et dégrèvements prennent la forme de dépenses budgétaires et sont partiellement décorrélés des recettes de l'année (ils comprennent des reversements aux contribuables suites à des contentieux fiscaux par exemple), ils participent d'un moindre rendement du système fiscal. Ils peuvent donc figurer dans l'article d'équilibre à la fois comme une moindre recette et comme une catégorie spécifique de dépense, montants bruts et montants nets ayant chacun une signification.

En revanche, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ne correspondent pas à un moindre rendement du système fiscal, mais à la prise en charge budgétaire par l'Etat des mesures d'exonérations ou de réfaction décidées sur les impôts locaux. En effet, l'Etat recouvre les impôts locaux et garantit aux collectivités locales l'intégralité du montant qu'elles ont voté. Lorsque la législation accorde à un contribuable un dégrèvement sur un impôt local, c'est l'Etat qui en supporte le coût. En fait et en droit, l'Etat procède donc à une dépense budgétaire au profit des collectivités financée à partir des recettes du budget général, et non à partir d'un prélèvement sur les impôts locaux.

Faire apparaître un montant de « recettes nettes » qui procède à hauteur de 11,48 Md€ de la déduction d'une dépense budgétaire revient donc à minorer simultanément les recettes et les dépenses nettes de l'Etat.

Une présentation plus rigoureuse de l'article d'équilibre fondée sur les recettes et dépenses nettes relevant de l'Etat devrait donc ne considérer que les seuls remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat, en recettes comme en dépenses. Dans la loi de règlement, cette présentation aurait pour effet de majorer les « *montants nets pour le budget de l'Etat* » de 11,48 Md€, qui correspondent à la fois à des recettes et des dépenses effectives du budget général. Elle n'aurait en revanche d'effet, ni sur le solde, ni sur les comptes en comptabilité générale (les remboursements et dégrèvements étant déjà traités comme des charges), ni sur les agrégats de la comptabilité nationale dans lesquels sont exprimés les engagements européens.

Elle pourrait enfin conduire à modifier le périmètre d'application des normes de dépenses (cf. deuxième partie, chapitre III) puisque celles-ci se fondent actuellement sur les dépenses nettes du budget général. Précisément, la Cour a déjà recommandé d'inclure dans les périmètres soumis aux normes les remboursements et dégrèvements qui procèdent de décisions de politiques publiques, ce qui inclut la prise en charge par l'Etat d'une fraction des remboursements et dégrèvements sur impôts locaux correspondant à l'action « Politiques publiques » de la mission *Remboursements et dégrèvements*.

II - Les recettes non fiscales

Les recettes non fiscales se sont élevées à 16,38 Md€ en 2011 et représentent 8,3 % des recettes nettes de l'Etat (contre 10,6 % en 2010). A la différence des recettes fiscales, elles ont enregistré une baisse par rapport à l'exercice précédent (-9,8 %). L'exécution 2011 se situe également en léger retrait par rapport à la loi de finances initiale (qui prévoyait un montant de 16,87 Md€), mais ce résultat résulte de mouvements de sens contraire selon les catégories de recettes.

Les fonds de concours et attributions de produits représentent quant à eux à 3,83 Md€, en forte progression, aussi bien par rapport à 2010 (+22,1 %) que par rapport à la loi de finances initiale 2011 (+18,7 %).

A - Des recettes non fiscales en repli par rapport à une année 2010 atypique

1 - L'impact de la dégradation des marchés financiers et l'absence de recettes exceptionnelles sur le budget général

A périmètre courant, les recettes non fiscales sont passées de 19,5 Md€ en 2009 à 16,4 Md€ en 2011 (-15,8 %).

Les recettes non fiscales par catégorie (périmètre courant)

<i>En millions d'euros</i>	Exécution 2009	Exécution 2010	LFI 2011	Exécution 2011	Ecart à la prévision (2011)
Dividendes et recettes assimilées	5 288	7 881	7 901	7 769	- 1,70 %
Produits du domaine de l'Etat	1 257	1 769	1 845	1 722	- 6,70 %
Produit de la vente de biens et services	4 921	1 141	1 289	1 191	- 7,60 %
Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	1 887	957	1 114	1 223	9,80 %
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites	1 787	2 031	1 246	1 052	- 15,50 %
Divers	4 313	4 378	3 478	3 421	- 1,60 %
Total (y compris loyers budgétaires)	19 452	18 156	16 873	16 378	- 2,90 %
Total (hors loyers budgétaires)	18 787	17 060	15 742	15 293	- 2,90 %

Source : Fascicule « Voies et moyens » et direction du budget

Cette érosion est en réalité due à une modification de périmètre intervenue en 2010, avec la requalification en recettes fiscales de la rémunération de l'Etat pour « *frais d'assiette et de recouvrement des impôts sur rôle établis au profit des collectivités locales* ». La recette correspondante de plus de 4 Md€ était en effet comptabilisée en recettes non fiscales jusqu'en 2009 sous la rubrique « Produit de la vente de biens et services »²⁴. Ne subsistent désormais plus, classés en recettes non fiscales, que les « *autres frais d'assiette et de recouvrement* », qui portent sur des taxes et sur des produits très divers recouvrés par l'Etat pour le compte d'autres bénéficiaires (collectivités territoriales, agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, CADES, conservatoire du littoral ...).

A périmètre constant, en revanche, l'exécution 2011 se situe à un niveau comparable à celle de 2009. C'est par rapport à 2010 qu'un recul se manifeste, même en tenant compte de la légère modification de

²⁴ Diverses mesures de périmètre et de transfert avaient déjà réduit le champ des recettes non fiscales en 2009 à la suite du basculement en recettes fiscales du produit issu de la Française des jeux et des prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos et sur le Pari mutuel, pour un montant total de -3,5 Md€.

périmètre enregistrée en 2011 (qui se traduit par une diminution des recettes non fiscales de 0,3 Md€). L'exercice 2010 avait en effet été marqué par la conjonction de plusieurs phénomènes à l'origine d'une réalisation supérieure de 3,1 Md€ à la loi de finances initiale : d'une part, l'importance de recettes exceptionnelles, telles que la récupération auprès de France Télécom d'une taxe d'Etat indue (pour 1 Md€) et une amende prononcée par l'autorité de la concurrence auprès d'établissements bancaires (pour 0,4 Md€)²⁵ ; d'autre part, des versements de la Caisse des dépôts et consignations, et plus généralement des autres sociétés financières et non financières, supérieurs à la prévision (respectivement +1 Md€ et +0,7 Md€).

Au contraire, l'exercice 2011 n'a pas enregistré de recettes non récurrentes comparables et, plus généralement, s'est trouvé confronté à la dégradation de la situation des marchés financiers qui a eu un effet direct sur les prélèvements opérés sur les institutions financières.

2 - De fortes variations selon les catégories de recettes non fiscales

Les produits des établissements financiers se sont élevés à 2,8 Md€, en repli de 0,5 Md€ par rapport à la loi de finances initiale 2011 et à l'exécution 2010.

Produits des participations dans les entreprises financières (en M€)

	Exécution 2010	LFI 2011	Exécution 2011	Ecart exécution - LFI
Banque de France	1 702	1 611	1 555	- 56
Caisse des dépôts	660	1 300	1 169	- 131
SPPE	637	182	0	- 182
AFD	220	200	71	- 129
Caisse centrale de réassurance	55	30	0	- 30
Autres	10	6	14	8
Total	3 284	3 329	2 808	- 521

Source : Cour des comptes

Contrairement à ce qui était prévu en loi de finances initiale, la société de prise de participation de l'Etat (SPPE) n'a versé aucun dividende en 2011. Le remboursement anticipé de ses participations (hors

²⁵ Cette décision a été infirmée par la Cour d'appel de Paris en février 2012.

actions DEXIA) est à l'origine de rémunérations inférieures à la prévision effectuée à l'été 2010. S'y ajoutent les effets de la dépréciation des titres DEXIA, achetés en 2008 pour 1 Md€, et qui ont dû faire l'objet de plusieurs provisions depuis dans les comptes de l'Etat (440 M€ en 2008, 237 M€ en 2010, et un montant quasiment identique en 2011).

Le dividende de l'Agence française de développement (AFD) s'est établi à 71 M€ (soit -129 M€ par rapport à la loi de finances initiale). Ce moindre versement résulte de la réduction du résultat net comptable de l'agence, passé de 247 M€ en 2009 à 104 M€ en 2010, et d'un changement des règles de distribution du dividende²⁶.

En 2011, la situation de la Caisse centrale de réassurance (dont l'Etat est actionnaire à 100 %) est singulière. En vertu de l'article 71 de la loi de finances initiale, son dividende a été affecté dans la limite de 100 M€, au fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit « Fonds Barnier ») pour le financement des acquisitions immobilières rendues nécessaires à la suite de la tempête Xynthia.

Le dividende de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) s'est élevé à 1,17 Md€, en retrait par rapport à la loi de finances initiale (qui prévoyait 1,30 Md€ de dividende), mais sensiblement plus élevé que le dividende versé en 2010 (660 M€) du fait de la modification des règles usuelles présidant à son calcul. Jusqu'à l'exercice 2010, le bénéfice net de la Caisse était réparti en « trois tiers » : 1/3 versé l'Etat, 1/3 destinés aux fonds propres, 1/3 alloué au financement des missions d'intérêt général de l'établissement. Dorénavant, le dividende attribué à l'Etat s'élève à 50 % du résultat net consolidé, et plafonné à 75 % du résultat social afin de ne pas dégrader les fonds propres de la Caisse. L'application de ce nouveau mode de calcul s'est traduit par une hausse des recettes pour l'Etat de 122 M€ en 2011. Ce produit a en outre été majoré par une application rétroactive de la règle des 50 % au résultat antérieur (c'est-à-dire celui de 2010). Les recettes ont été augmentées par ce moyen de 330 M€. Si l'on ajoute au dividende la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) et le prélèvement sur les résultats de la gestion des fonds d'épargne, les recettes provenant de la Caisse se sont élevées en 2011 à 2,7 Md€, en retrait de 0,2 Md€ par rapport à la loi de finances initiale. Il s'agit toutefois du plus fort niveau atteint depuis 2007.

²⁶ Le prélèvement était initialement de 100 % du résultat net. Il est désormais de 75 % jusqu'à 75 M€ du résultat net puis de 50 % jusqu'à 140 M€.

Versements effectués par la Caisse des dépôts et consignations

<i>En M€</i>	2007	2008	2009	2010	LFI 2011	exécution 2011	Ecart LFI exécution
Dividende	1383	937	0	660	1300	1169	-131
CRIS	516	383	59	511	371	545	174
Gestion du fonds d'épargne	923	743	0	742	1230	965	-265
Total	2822	2063	59	1913	2 901	2679	-222

Source : Cour des comptes

Contrastant avec les résultats des entreprises financières, et à l'exception d'AREVA, les dividendes versés par les entreprises non financières, avec un montant de 4,4 Md€, sont en augmentation de 330 M€ (+8,1 %) par rapport à l'exercice précédent et supérieurs à la loi de finances initiale de 5,1 %. Ces recettes ne retrouvent cependant pas le niveau atteint avant la crise financière (5,6 Md€ en 2008).

Recettes issues des entreprises non financières

<i>En M€</i>	2008	2009	2010	LFI 2011	Exéc. 2011	Ecart LFI-exéc.
EDF	2 070	984	1 828	1 679	1 796	117
GDF-Suez	1 630	1 113	1 217	1 192	1 217	25
France Télécom	870	493	500	500	499	-1
AREVA	10	21	21	189	0	-189
La Poste	140	106	105	82	105	23
ADP	110	82	71	66	78	12
SAFRAN	60	30	48	53	94	41
Sogepa (Aérospatiale, EADS)	0	24	25	15	20	5
SNCF	130	183	0	9	69	60
Défense Conseil International	0	11	5	8	2	-6
Air France	30	0	4	5	5	0
Renault	160	0	0	0	13	13
Autres	370	237	261	402	518	116
TOTAL	5 580	3 284	4 085	4 200	4 415	215

Source : Cour des comptes

En dehors des dividendes et recettes assimilées (7,8 Md€ en exécution), les autres recettes non fiscales se sont élevées à 8,6 Md€ en 2011, en retrait de 4 % par rapport à la loi de finances initiale (9,0 Md€). Le recul est plus fort par rapport à l'exercice précédent (10,3 Md€). L'absence de recettes exceptionnelles comparables à celles qui avaient été enregistrées en 2010 l'explique en grande partie.

Ainsi, dans un contexte économique défavorable affecté par un risque de sinistralité plus élevé, le reversement de la compagnie d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE), avec 450 M€, a été inférieur à prévision de la loi de finances initiale (-150 M€) et à l'exécution 2010 (-400 M€). En revanche, un prélèvement, non prévu en loi de finances initiale, a été effectué sur le solde de trésorerie du compte de l'Etat auprès de Natixis pour 220 M€.

De même, le remboursement des avances consenties par l'Etat aux constructeurs aéronautiques a été supérieur aux prévisions de la loi de finances initiale (279 M€, soit 50 M€ de plus que la prévision initiale). Cette hausse correspond à une modification du cadre juridique des avances afin de se conformer à une décision de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui a jugé certaines de ces avances illégales. Leur remboursement a donc été anticipé dès l'exercice 2011 : cette recette exceptionnelle aura pour contrepartie une baisse de la recette prévue à ce titre en 2012, ce dont la loi de finances initiale a pris acte.

B - Des fonds de concours supérieurs aux prévisions

Avec 3,8 Md€ en crédits de paiements, les recettes de fonds de concours se situent à un niveau supérieur de 21 % à celui observé en 2010 et prévu en la loi de finances initiale (3,2 Md€). Cette évolution est principalement imputable aux missions Défense (+298 M€ en AE et CP), Recherche et enseignement supérieur (+99,8M€ en AE et +86 M€ en CP) et Ecologie (+3 651 M€ en AE, +293 M€ en CP).

Sur la mission **Défense**, cette situation est liée à la vente de matériels militaires d'occasion, qui a fait l'objet d'une réattribution de produit via un fonds de concours.

Pour le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur, une contribution par voie de fonds de concours, non prévue en loi de finances initiale, a été réalisée afin de soutenir la phase de développement par Airbus de l'A350 sur le programme 190-*Recherches dans le domaine de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables*.

En ce qui concerne la mission **Ecologie**, la recette exceptionnelle inscrite dans le contrat de concession de l'autoroute A63 (soit 400 M€),

initialement prévue comme une ressource propre de l'AFITF (en 2010, puis reportée en 2011), a finalement été perçue par l'Etat en 2011 sous la forme d'un fonds de concours attaché au programme 203-*Infrastructures et services de transport*. En outre, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a versé à l'Etat par voie de fonds de concours 3,4 Md€ en autorisations d'engagement, au titre du contrat de partenariat relatif à la « taxe poids lourds » qui devait initialement être financée directement sur le budget de l'AFITF, sans passer par le budget de l'Etat. Cette opération n'était pas prévue par la loi de finances initiale (ce qui explique le quasi-doublement des recettes rattachées par voie de fonds de concours au budget général en autorisations d'engagement du seul fait de cette opération). Il n'est apparu qu'en cours de gestion que l'Etat étant le signataire du contrat, il lui appartenait – et non à l'AFITF – de procéder aux engagements juridiques et budgétaires.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Les recettes fiscales brutes collectées par l'Etat ont atteint en 2011 339,41 Md€ de recettes fiscales, et les recettes fiscales nettes 255,02 Md€ après déduction de 84,39 Md€ de remboursements et dégrèvements. Une fois neutralisé l'impact de la réforme de la taxe professionnelle, l'exercice 2011 s'est caractérisé par une forte croissance des recettes nettes par rapport à l'exercice précédent, à hauteur de 16 Md€. Celles-ci restent cependant inférieures de 12 Md€ en euros courants au niveau atteint avant la crise de 2007, et de 31 Md€ une fois déduits les prélèvements sur recettes.

La hausse des recettes fiscales nettes résulte pour l'essentiel de la croissance spontanée des impôts liés à la conjoncture économique. Cet effet, le plus important depuis 2007, a contribué pour 11 Md€ à la croissance des recettes. Des mesures fiscales nouvelles ont en outre permis à l'exécution d'être globalement conforme aux prévisions.

Les recettes non fiscales se sont élevées à 16,38 Md€ en 2011 et représentent 8,3 % des recettes nettes de l'Etat. A la différence des recettes fiscales, elles ont enregistré une baisse de 9,8 % par rapport à l'exercice précédent. L'exercice 2011 n'a en effet pas enregistré de recettes exceptionnelles comparables et s'est trouvé confronté à la dégradation de la situation des marchés financiers qui a affecté les prélèvements opérés sur les institutions financières qui se sont élevés à

2,8 Md€, en repli de 0,5 Md€ par rapport à la loi de finances initiale 2011 et à l'exécution 2010.

Les fonds de concours et attributions de produits représentent 3,83 Md€, en forte progression, aussi bien par rapport à 2010 (+22,6 %) que par rapport à la loi de finances initiale 2011 (+18,7 %).

La Cour formule la recommandation suivante :

- *Recommandation n° 3 - Modifier la présentation de l'article d'équilibre des lois de finances en ne déduisant que les seuls remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat des recettes brutes pour aboutir aux recettes nettes.*

Chapitre II

La programmation et la gestion des crédits

La loi de finances initiale pour 2011 a ouvert aux administrations un total de 378,52 Md€ de crédits en autorisations d'engagement et de 368,54 Md€ en crédits de paiement sur le budget général, soit, par rapport à la loi de finances initiale 2010 à périmètre courant, une diminution de respectivement 0,64 et 2,87 %.

Le présent chapitre examine successivement la programmation des crédits, marquée par des sous-budgétisations récurrentes (I), puis la gestion des autorisations d'engagement qui présente encore des lacunes (II). Il analyse enfin la gestion de la réserve de précaution (III).

Evolution de la programmation des crédits 2009-2011

<i>En millions d'euros</i>		2009		2010		2011	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI		392 020	379 028	380 947	379 421	378 516	368 542
LFR		24 184	23 445	30 270	29 981	6 721	5 183
	<i>Ouvertures de crédits</i>	<i>31 004</i>	<i>30 287</i>	<i>38 814</i>	<i>38 202</i>	<i>9 092</i>	<i>7 603</i>
	<i>Annulations de crédits</i>	<i>6 820</i>	<i>6 842</i>	<i>8 545</i>	<i>8 220</i>	<i>2 371</i>	<i>2 420</i>
Mouvements administratifs hors FDC		8 307	3 089	9 130	3 429	10 888	2 022
Reports (article 15)		8 390	3 172	9 148	3 447	10 910	2 043
Virements (article 12-I)	<i>Ouvertures de crédits</i>	<i>147</i>	<i>140</i>	<i>80</i>	<i>74</i>	<i>222</i>	<i>225</i>
	<i>Annulations de crédits</i>	<i>- 147</i>	<i>- 140</i>	<i>- 80</i>	<i>- 74</i>	<i>- 222</i>	<i>- 225</i>
Transferts (article 12-II)	<i>Ouvertures de crédits</i>	<i>4 470</i>	<i>4 015</i>	<i>1 879</i>	<i>3 109</i>	<i>475</i>	<i>481</i>
	<i>Annulations de crédits</i>	<i>- 4 470</i>	<i>- 4 015</i>	<i>- 1 879</i>	<i>- 3 109</i>	<i>- 475</i>	<i>- 481</i>
Décret d'avance (article 13)	<i>Ouvertures de crédits</i>	<i>709</i>	<i>712</i>	<i>2 116</i>	<i>1 846</i>	<i>1 000</i>	<i>916</i>
	<i>Annulations de crédits</i>	<i>- 774</i>	<i>- 777</i>	<i>- 2 116</i>	<i>- 1 846</i>	<i>- 1 000</i>	<i>- 916</i>
Décret de répartition dépenses accidentelles (article 11)	<i>Ouvertures de crédits</i>	<i>29</i>	<i>29</i>	<i>29</i>	<i>30</i>	<i>11</i>	<i>11</i>
	<i>Annulations de crédits</i>	<i>- 29</i>	<i>- 29</i>	<i>- 29</i>	<i>- 30</i>	<i>- 11</i>	<i>- 11</i>
Annulations (articles 14 et 17)		- 18	- 18	- 18	- 18	- 22	- 21
Fonds de concours		4 149	3 500	3 570	3 122	7 502	3 829
Total des crédits disponibles		428 661	409 063	423 917	415 953	403 628	379 575
Poids des mouvements de crédits (hors FDC)		32 492	26 534	39 400	33 410	17 610	7 204
Poids des mouvements de crédits en % de la LFI (hors FDC)		8,29%	7,00%	10,34%	8,81%	4,65%	1,95%

Source : Cour des comptes

I - La programmation des crédits

Les modifications apportées à la programmation et à la répartition initiale des crédits ont été, en volume, moins importantes que lors des exercices précédents. Ce résultat tient principalement à l'objectif de respect du déficit, qui a été continûment pris en compte en gestion, et non à une programmation améliorée : au contraire, la fin de gestion a mis en évidence des tensions et des situations objectives de sous-budgétisations que la loi de finances initiale aurait pu anticiper et les loi de finances rectificative corriger.

A - Des situations persistantes de sous-budgétisation

Dans son rapport communiqué aux assemblées le 30 novembre 2011 sur le projet de décret d'avance, la Cour a observé que la majorité des abondements de crédits auxquels il était procédé en fin de gestion répondaient au critère de l'urgence du point de vue de la nécessité, mais pas de l'imprévisibilité. En effet, malgré quelques ajustements opérés en loi de finances initiale 2011, ce sont globalement les mêmes missions qui nécessitent depuis plusieurs exercices des abondements en gestion pour pallier une sous-budgétisation chronique. Notamment, l'abondement du programme 195 de la mission *Régimes sociaux et de retraite* auquel il a été procédé pour équilibrer l'exécution du CAS *Pensions* aurait été superflu si celui-ci avait disposé d'un solde cumulé suffisant pour faire face à de moindres recettes par rapport aux prévisions (cf. III, C ci-dessous).

1 - Des sous-budgétisations persistantes mais qui se réduisent au titre des dépenses de personnel

La loi de finances initiale 2011 avait programmé 117,12 Md€ de crédits sur le titre 2 au titre des dépenses de rémunérations. Au terme de l'ensemble des mouvements de crédits, ce sont 118,05 Md€ qui ont été rendus disponibles. La différence, soit 0,93 Md€ (effectivement consommée pour moitié), comprend 344 M€ de crédits ouverts sur fonds de concours et 588 M€ de crédits supplémentaires. En proportion des crédits ouverts en loi de finances initiale, cet abondement des crédits de la loi de finances initiale représente 0,5 %.

Le cas le plus problématique en volume est l'abondement des crédits de rémunérations de la mission *Défense* hors opérations extérieures (OPEX), qui a été opéré en totalité par le décret d'avance du

30 novembre 2011 à hauteur de 158 M€, soit la répétition quasiment à l'identique de l'ouverture de 162 M€ de crédits à laquelle avait procédé, au même moment, le décret d'avance du 30 novembre 2010.

Dans le cadre du projet de loi de finances 2011, la mission avait pourtant fait l'objet d'un « rebasage » de ses crédits de titre 2 représentant au total 200 M€. Malgré cela, sur les 158 M€ de crédits supplémentaires mis en place en gestion, au moins 127 M€ paraissent liés à des éléments qui auraient pu être pris en compte dès la loi de finances initiale²⁷. Cette situation résulte donc pour partie d'erreurs de programmation sur certains postes ou certaines composantes de la masse salariale, mais également d'un pilotage insuffisant des dépenses de personnel en cours de gestion.

De façon plus subsidiaire, deux autres difficultés de programmation ont dû être palliées par le décret d'avance.

Sur la mission *Gestion des finances publiques*, ce sont 64,91 M€ de crédits de titre 2 qui ont été ajoutés en cours de gestion du fait de départs en retraite moins nombreux que prévu et d'une sous-estimation de l'impact des adhésions au nouvel espace statutaire des personnels de catégorie B. Ces phénomènes ont conduit le ministère chargé du budget à sous-estimer le socle d'exécution 2010, et par voie de conséquence le calibrage des crédits dans la loi de finances initiale 2011. Cet abondement est toutefois moins important que celui qui avait été nécessaire en 2010 au même stade de la gestion, puisqu'il avait atteint 115,90 M€.

Enfin, la mission *Action extérieure de l'Etat* a bénéficié de 15,30 M€ de crédits supplémentaires liés à une sous-estimation en loi de finances initiale des effets des variations de change et de prix sur le barème des indemnités de résidence à l'étranger et les rémunérations des agents de droit local. Cet abondement par décret d'avance s'est réduit entre 2010 et 2011 puisqu'il est passé sur le programme 151-*Action de la France en Europe et dans le monde* de 4,26 % des crédits de titre 2 inscrits en loi de finances initiale en 2010 à seulement 2,76 % en 2011, et

²⁷ 70 M€ relevant d'un « déficit structurel » (selon les termes du ministère) lié notamment au glissement vieillesse technicité (GVT) et au repyramidage des effectifs identifié en 2010 ; 35 M€ liés au renforcement de la présence dans l'OTAN et à l'ouverture de la base d'Abu Dhabi, qui correspondent à l'exécution de décisions prises en 2008 ; et 22 M€ relevant de la « sous budgétisation de certains postes », notamment l'impact de la réforme des retraites et les mesures en faveur des personnels pacsés et des bas salaires. Ces erreurs avaient du reste été relevées par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel dès le mois d'avril 2011 puisqu'il avait refusé de viser le document prévisionnel de gestion des crédits du titre 2, relevant une insuffisance de financement d'au moins 108 M€ en supposant levée la réserve de précaution.

a cessé sur le programme 105-*Français à l'étranger et affaires consulaires*. Mais il n'en demeure pas moins récurrent.

2 - Des sous-budgétisations au titre des dépenses d'intervention

a) Les opérations extérieures de la France

Au début des années 2000, la sous-évaluation des crédits destinés aux opérations extérieures de la France (OPEX) en loi de finances initiale relevait d'une stratégie délibérée consistant à ne financer ces opérations qu'au fur et à mesure de la matérialisation des dépenses. A partir de 2005, une autre stratégie budgétaire s'est lentement mise en place, consistant à rapprocher progressivement l'évaluation en loi de finances initiale d'une dotation, sinon plausible, du moins significative. Mais l'augmentation parallèle des dépenses liées aux opérations conduites en Afghanistan et en Côte d'Ivoire a été plus rapide que ce « rebasage », si bien que tous les ans, et encore en 2011, il a été nécessaire de pourvoir en gestion aux besoins nés des OPEX.

La sous-budgétisation des opérations extérieures (en M€)

Exercice	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
LFI	24	100	175	360	460	460	510	630
Exécution	605	532	603	681	852	873	861	1 171
LFI / Exécution	4,0 %	18,8 %	29,0 %	52,9 %	54,0 %	52,7 %	59,2 %	53,8 % 74,9 % hors Libye

Source : Cour des comptes

En 2011, c'est le coût de l'opération Harmattan en Libye, estimé à 369,5 M€ en autorisations d'engagement et 293,5 M€ en crédits de paiement, qui explique la forte croissance des dépenses constatées entre 2010 et 2011. Cette opération ayant été déclenchée en mars 2011 pour s'achever à l'automne suivant, il est manifeste qu'elle ne pouvait être intégrée à la budgétisation en loi de finances initiale. Il convient toutefois de noter que même sans l'opération Harmattan, les crédits mis en place par la loi de finances initiale au titre des OPEX auraient été insuffisants en 2011 : hors-Harmattan, le coût des OPEX aura représenté 877 M€, contre 630 M€ mis en place en loi de finances initiale.

Les autres opérations, à l'inverse, étaient prévisibles dans leurs grandes lignes, si bien que le montant des dépenses constatées de 2008 à 2010 aurait dû logiquement conduire à une budgétisation des OPEX de l'ordre de 850 M€.

b) Les bourses de l'enseignement supérieur

Le deuxième poste qui a été sous-évalué en loi de finances initiale 2011 est celui des bourses de l'enseignement supérieur versées sur le programme 231–*Vie étudiante*. Cette situation est en fait récurrente et trouve en partie son origine dans la réforme des bourses sur critères sociaux opérée en 2008.

Le montant mis en place par la loi de finances initiale pour 2011 au titre de ces bourses, soit 1 527,6 M€ (AE=CP), n'a pas été modifié par les quatre lois de finances rectificatives, mais il a été abondé par décret d'avance à hauteur de 43,41 M€. En proportion, il ne s'agit que d'une augmentation des crédits initiaux de 2,84 %, mais les paramètres utilisés pour construire le PLF 2011 témoignent que cet écart pouvait être anticipé.

Même si, en proportion, l'abondement opéré en 2011 est moindre que celui opéré en 2010 et en 2009, sa répétition et son niveau l'exposent à la critique.

De surcroît, comme les années précédentes, la gestion 2011 de la *MIRES* va se clore sur un report de charges de 76,50 M€ sur l'exercice 2012, correspondant à une partie de la subvention de fonctionnement du CNOUS pour 2011 qui ne sera versée qu'en 2012 (35,00 M€) et à 41,50 M€ de crédits de paiements destinés à l'Agence nationale de la recherche (ANR) redéployés en faveur des bourses en 2011, mais que le ministère chargé de la recherche devra honorer à terme.

La sous-estimation des effectifs étudiants éligibles aux bourses : un problème récurrent

Depuis plusieurs exercices, la Cour critique les conditions de la budgétisation en loi de finances initiale des bourses de l'enseignement supérieur puisque tous les ans depuis 2008, la gestion se caractérise par de fortes tensions qui conduisent l'Etat à décaler le versement au CNOUS de la quatrième fraction de sa subvention annuelle et à différer l'instruction et le paiement de certains dossiers pour basculer sur l'exercice suivant.

La loi de finances initiale 2011 a été construite à l'été 2010 sur une prévision de 574 619 boursiers au titre de l'année universitaire 2010-2011. Mais le PAP MIREs 2012 indique, dès l'automne 2011, que la loi de finances initiale 2012 est construite sur une prévision d'effectif de 592 429 boursiers au titre de l'année universitaire 2011-2012, « *équivalent à celui constaté pour l'année universitaire 2010-2011* ». Cela signifie qu'au moment de l'élaboration du PAP 2012, soit pendant l'été 2011, la prévision d'effectif qui servait encore de base au montant inscrit en loi de finances initiale 2011 était déjà prise en défaut à hauteur de 17 810 étudiants, soit 3,09 %. Or, les effectifs de boursiers de l'année 2010-2011 étaient connus dès les premières semaines de l'année 2011, une fois achevé l'examen des derniers dossiers déposés.

Le gouvernement aurait donc pu faire procéder à l'ajustement des crédits inscrits dès le PLFR de printemps déposé le 11 mai 2011, ou, à défaut, dans le cadre du PLFR déposé le 1^{er} août 2011. Il aurait dû être poussé en ce sens par l'avis défavorable opposé dès le début de la gestion par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel sur le document de programmation portant les bourses « *pour insoutenabilité absolue du BOP* ».

Dans ce dernier cas, la circonstance que ce PLFR ait été déposé au moment où était finalisé le PLF 2012, lequel invalidait lui-même la prévision d'effectif qui servait encore de base à la gestion en cours, est le signe d'une incohérence dans la programmation des crédits du programme 231.

c) L'accueil des demandeurs d'asile

Le programme 303–*Immigration et asile* aura bénéficié au cours de la gestion d'abondements à hauteur de 156 M€ en autorisations d'engagement et 147 M€ en crédits de paiement, soit respectivement 31,7 % et 30,1 % des dotations en loi de finances initiale. Ces abondements exceptionnels en proportion ont été justifiés par la progression du nombre de demandeurs d'asile, et par les besoins qui en découlent au titre de l'hébergement et de l'allocation temporaire d'attente (ATA).

Abondements de crédits sur le programme 303-Immigration et asile

	LFI		LFR du 29 juillet 2011		ouvertures par décret d'avance		LFR de fin d'année	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2010	485,7	478,1			+ 60,0	+ 60,0	+ 47,1	+ 55,3
2011	490,9	488,6	+ 50,0	+ 50,0	+ 45,0	+ 45,0	+ 61,0	+ 52,0

Source : Cour des comptes

S'il est vrai que l'évolution de la demande d'asile est par nature difficile à prévoir, il est notable que pour la quatrième année consécutive, cette tendance a été très largement sous-estimée. La budgétisation en loi de finances initiale 2011 était manifestement insuffisante compte tenu des dossiers « en stock », qui déterminent largement la dépense de l'exercice suivant.

Ce problème récurrent ne paraît pas avoir été résolu par la loi de finances initiale pour 2012, qui a certes opéré une réévaluation significative des crédits du programme mais à un niveau qui est encore très éloigné de l'exécution 2011. La loi de finances rectificative du 14 mars 2012, qui aurait pu s'appuyer sur les premiers chiffres de l'exécution 2011 pour corriger cette sous-budgétisation, ne l'a pas fait.

d) Les frais de justice

La Cour avait observé dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2010 que la loi de finances initiale pour 2011 avait vraisemblablement sous-estimé la dotation allouée aux frais de justice au regard notamment des effets conjugués de la LOPSI 2 et de la réforme de la médecine légale. L'exécution budgétaire 2011 confirme cette analyse puisque les dépenses de frais de justice atteignent 537 M€ pour une dotation initiale de 460 M€. A cet égard, leur budgétisation à hauteur de 470 M€ dans la loi de finances initiale pour 2012 laisse craindre que de nouveaux abondements ou redéploiements seront nécessaires.

B - Diverses opérations exceptionnelles d'abondements de crédits sur le budget général

1 - Les charges de la dette

La loi de finances rectificative du 19 septembre 2011 a abondé le programme 117-*Charge de la dette et trésorerie de l'Etat* à hauteur de 1,438 Md€ (AE=CP), soit 3,17 % des crédits mis en place en loi de finances initiale. Cette ouverture de crédits était justifiée par la charge d'indexation sur l'encours de la dette indexée : alors que la loi de finances initiale 2011 avait été préparée en prenant en compte une hypothèse d'inflation de 1,5 % en moyenne annuelle, la période de mai 2010 à mai 2011 avait en réalité connu une progression des prix de +1,98 %, générant un besoin de financement additionnel de 1,38 Md€ au titre de l'encours et de 0,6 Md€ au titre des émissions de l'année.

Il est à relever que cet abondement a été proposé dans la lettre rectificative au projet de loi de finances rectificatives, adressée par le Premier ministre le 31 août 2011, et non dans le projet de loi de finances rectificative lui-même daté du 1er août, alors qu'à cette date les besoins de crédits sur l'encours (mai à mai) étaient déjà connus.

2 - Les crédits de la mission Remboursements et dégrèvements

Les lois de finances rectificatives des 29 juillet, 19 septembre, 2 novembre et 28 décembre 2011 ont ajouté respectivement 576,52 M€, 549,37 M€, 2,273 Md€ et 381,00 M€ (AE=CP) de crédits sur la mission **Remboursements et dégrèvements**, soit au total 3,78 Md€ représentant 4,6 % des crédits de la loi de finances initiale. Ces abondements ont porté pour l'essentiel sur l'action « Politiques publiques » du programme 200-*Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat*, mais n'ont été justifiés qu'en termes très généraux par les PLFR successifs²⁸.

La difficulté éprouvée à évaluer avec fiabilité les remboursements et dégrèvements de l'exercice est récurrente. Elle procède

²⁸ Le PLFR du 11 mai 2011, par exemple, ne mentionnait pas l'abondement des crédits de la mission **Remboursements et dégrèvements** dans son exposé des motifs et ne lui réservait que trois lignes génériques au titre de la justification des ouvertures de crédits sur les missions du budget général. Le PLFR du 1^{er} août 2011 indique quant à lui que l'abondement de 549,37 M€ de la mission est liée à «*la révision à la hausse, au regard des données d'exécution 2011, des remboursements d'impôt sur les sociétés liés à des politiques publiques et à la gestion des produits de l'Etat*», sans plus de précision sur les dispositifs fiscaux à l'origine de cette situation.

vraisemblablement de la conjugaison de plusieurs facteurs, parmi lesquels les imprécisions et carences de la comptabilisation de ces opérations – qui empêche la prévision pour l'année N+1 de reposer sur des données fiables au titre de l'exercice N-1 – joue un rôle important (cf. quatrième partie, à propos de la réforme de la taxe professionnelle).

3 - La garantie apportée par l'Etat dans l'affaire dite des « Frégates de Taïwan »

La loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 a réévalué de 460 M€ les crédits évaluatifs (AE=CP) inscrits sur le programme 114–*Appels en garantie de l'Etat*. Cette somme correspond à la part incombant à l'Etat dans le paiement à la République de Taïwan de l'indemnité dans le contrat dit « des frégates », au titre de sa garantie à l'ancienne direction des constructions navales. Prononcée par le tribunal arbitral de la Cour internationale d'arbitrage le 29 avril 2010, cette indemnité a été confirmée par la Cour d'appel de Paris en juillet 2011 : le gouvernement a alors décidé de proposer l'inscription des crédits correspondants par amendement au premier PLFR de l'année, qui était alors en discussion.

Cette opération budgétaire soulève la question de l'articulation souhaitable entre l'inscription dans les comptes de l'Etat d'une provision pour risque et charge d'une part et la budgétisation de la dépense éventuelle d'autre part. En l'espèce, à la suite d'une observation d'audit de la Cour des comptes dans le cadre de la certification des comptes 2009, une provision de 456 M€ avait été inscrite dans les comptes 2010 en application des normes n° 12 et 15 du Recueil des normes comptables de l'Etat (RNCE), sur la base de la sentence prononcée en première instance par le tribunal arbitral.

Le gouvernement ayant interjeté appel de cette sentence, il a choisi de ne pas budgétiser une éventuelle dépense en 2011 dans le cadre de la préparation du PLF 2011, s'en remettant au vecteur d'une loi de finances rectificative au cas où la condamnation serait confirmée.

Interrogés sur l'articulation entre provision et budgétisation, les services du ministère chargé du budget ont indiqué à la Cour qu'il n'existait pas de doctrine établie en la matière vis-à-vis des « gros » contentieux dépassant la capacité des enveloppes prévisionnelles mises en place en LFI. Dans ce cas d'espèce, ils ont observé que s'agissant d'une affaire sensible dans laquelle l'Etat espérait encore obtenir gain de cause, la budgétisation à l'automne 2010 n'était pas justifiée.

Il doit être toutefois observé que dans le contentieux du précompte mobilier, évoqué dans la première partie, la provision pour risque et charge inscrite dans les comptes de l'Etat au titre de ce contentieux

s'élève à 3,30 Md€, tandis qu'une budgétisation de 900 M€ a été reconduite en 2010 et en 2011 bien que les condamnations de l'Etat aient alors été suspendues aux décisions à venir de la CJCUE puis du Conseil d'Etat. Il a donc été fait application d'une doctrine différente, correspondant à une budgétisation partielle.

Il n'existe pas aujourd'hui de réglementation budgétaire ou de référentiel de comptabilité budgétaire de portée impérative qui imposerait à l'Etat d'inscrire dans la loi de finances les crédits correspondant aux dépenses contentieuses susceptibles d'intervenir au cours de la gestion, alors que cette obligation existe à l'égard de la constitution de provision dans les comptes. S'agissant des litiges dans lesquels l'Etat est partie prenante, qui peuvent engendrer des engagements juridiques hors de toute décision de l'exécutif, la comptabilité générale apporte des éléments d'information non seulement sur les montants en cause, mais aussi sur leur degré d'exigibilité (à court ou moyen terme). La programmation budgétaire devrait tenir compte de ces éléments, au besoin en réservant une partie des crédits non répartis de la mission *Provisions* aux décaissements susceptibles d'intervenir à court terme, pourvu que la probabilité de dépense soit avérée.

II - La gestion des autorisations d'engagement

La loi de finances initiale pour 2011 a programmé sur le budget général un montant total de 378,52 Md€ d'autorisations d'engagement, en retrait de 2,43 Md€ par rapport à la loi de finances initiale 2010 qui ne comportait pas encore, à ce stade, les investissements d'avenir et ne comptait plus d'autorisations d'engagement liées au plan de relance. Au terme des différents mouvements intervenus en gestion, les autorisations d'engagement disponibles se sont élevées à respectivement 423,92 et 403,63 Md€ en 2010 et 2011, si bien qu'en réalité, une fois déduit les investissements d'avenir (33,44 Md€) de la dotation 2010, les autorisations d'engagements disponibles ont en réalité augmenté de 13,15 Md€ en 2011 par rapport à l'exercice précédent.

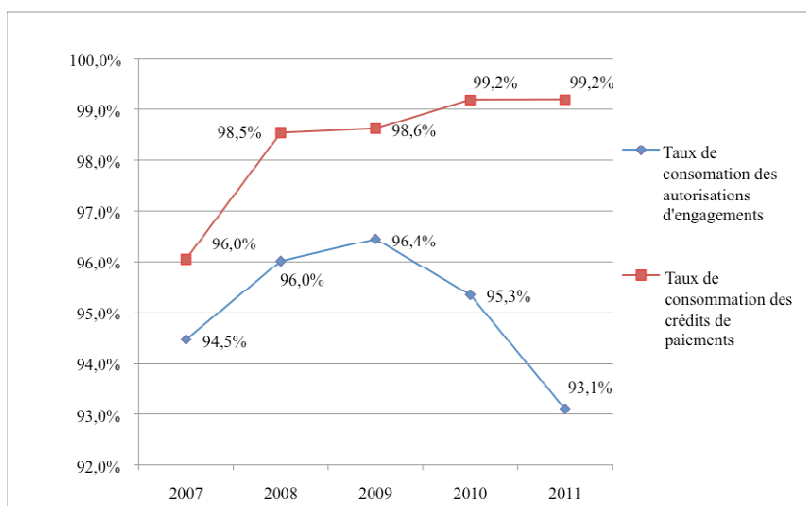
A - L'augmentation du « stock » d'autorisations d'engagement et la diminution de leur consommation

L'année 2011 s'est caractérisée par l'amplification d'un phénomène déjà à l'œuvre depuis 2007 sur le budget général : le montant des autorisations d'engagements disponibles progresse sensiblement plus vite par rapport à la loi de finances initiale que ne le font les crédits de

paiements du fait de reports croissants, lesquels se traduisent en bout de chaîne par des taux de consommation qui fléchissent.

Hors remboursements et dégrèvements, ce sont ainsi près de 22 Md€ d'autorisations d'engagement qui n'ont pas été consommées en 2011 (contre 15,5 Md€ en 2010, et 11,2 Md€ en 2009). Il s'agit d'un des éléments les plus significatifs de la gestion 2011.

Consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du budget général hors remboursements et dégrèvements

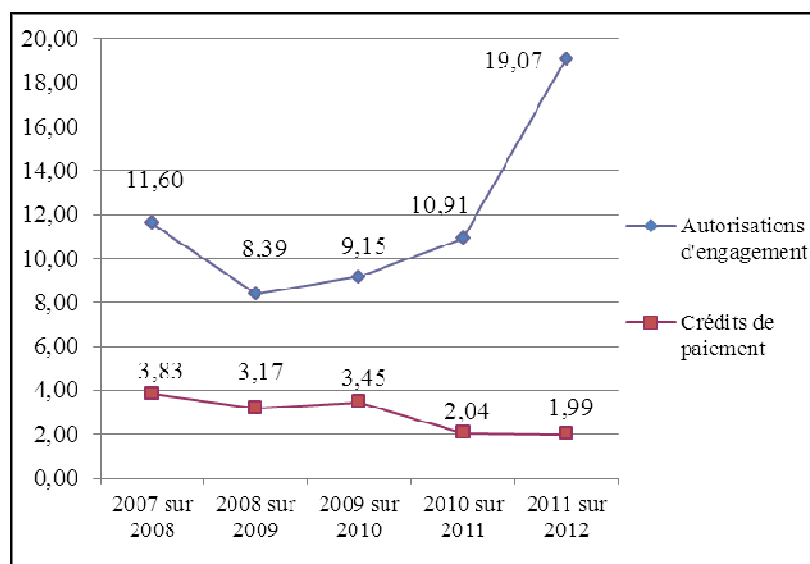


Source : Cour des comptes

Les missions du budget général principalement responsables de ce fléchissement à la baisse sont les missions **Justice**, **Ecologie** et **Défense** avec des taux de consommation de respectivement 84,53 %, 70,12 % et 80,76 %. En volume, les engagements non consommés sur ces trois missions représentent des montants substantiels, avec respectivement 2,5 Md€, 5,3 Md€ et jusqu'à 9,3 Md€ pour la mission **Défense**

Ce phénomène est auto-entretenu par les reports d'autorisations d'engagement, qui progressent trop vite pour que les administrations soient en mesure d'engager les montants ainsi disponibles en cours de gestion.

Evolution des reports d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement sur le budget général 2007-2012 (en Md€)



Source : Cour des comptes

De 2011 sur 2012, l'augmentation exceptionnelle du volume des autorisations d'engagement reportées s'explique en partie par le fait que celles-ci comportent 4,99 Md€ d'autorisations d'engagements reportées sur les fonds de concours de la mission **Ecologie**, correspondant pour l'essentiel aux opérations croisées entre l'AFITF et l'Etat. Mais même sans ce report exceptionnel, le volume reporté de 2011 à 2012 en autorisations d'engagements aurait fait un bond par rapport à l'exercice précédent.

Bien que la loi organique ne pose aucune limitation de principe aux reports des autorisations d'engagement, la direction du budget a pris l'habitude de n'accepter de reporter que les seules autorisations d'engagement affectées²⁹. Ce principe connaît toutefois des exceptions et peut être aisément contourné, si bien que la procédure d'affectation n'empêche pas en pratique les ministères de conserver des « dotations » d'autorisations d'engagement dans lesquelles ils peuvent puiser.

²⁹ Circulaire du 9 février 2011 relative aux reports généraux de crédits de 2010 sur 2011 : « En application du principe d'annualité, il ne sera procédé à aucun report systématique d'autorisations d'engagement, excepté lorsqu'elles sont affectées pour servir de support à une opération d'investissement dont il convient de respecter le caractère fonctionnel. »

A titre d'exemple, de 2007 à 2010, les lois de finances successives ont mis en place 149,1 M€ d'autorisations d'engagement au bénéfice de la Philharmonie de Paris, mais sur ce montant, 136,10 M€, soit 91 %, ont été redéployés par divers moyens au profit d'autres opérations (34,10 M€ pour les aides à la presse en 2009, 25,00 M€ en 2010 pour la carte musique et l'Institut national de recherche en archéologie préventive...). C'est ce qui explique qu'à la suite de la décision de relancer le chantier de la Philharmonie en novembre 2010, il a été nécessaire d'ouvrir 62,10 M€ d'autorisations d'engagement nouvelles par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011, en contradiction avec les plafonds affichés par la loi de programmation des finances publiques pour la mission *Culture*.

La soutenabilité budgétaire des autorisations d'engagement déjà mises en place au cours des gestions 2010 à 2012 exige donc une plus grande rigueur dans la gestion des reports, laquelle devra nécessairement reposer sur une comptabilité des engagements fiable et exhaustive. Or, même si les améliorations sont incontestables, des progrès sont encore possibles sur ce plan.

B - Des difficultés persistantes en matière de comptabilité des engagements

Depuis plusieurs exercices, la Cour rapporte des exemples précis qui témoignent des difficultés rencontrées par les administrations au regard des deux conditions posées par l'article 8 de la loi organique relative aux lois de finances³⁰ pour déterminer un engagement : son périmètre, c'est-à-dire celui d'une « tranche fonctionnelle cohérente », et son montant, c'est-à-dire le niveau de l'engagement juridique de l'Etat.

Dans le cadre d'une opération d'investissement, la « tranche fonctionnelle » est définie par la loi organique, comme « *un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction* ». Les vérifications opérées par la Cour débouchent sur le constat de nombreux débats entre gestionnaires et contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, les premiers ayant schématiquement tendance à « construire » des tranches fonctionnelles en fonction des montants d'autorisations d'engagement disponibles, lorsque les seconds tendent

³⁰ Article 8 de la loi organique : « Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. L'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat pour lesquelles l'Etat confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion couvre, dès l'année où le contrat est conclu, la totalité de l'engagement juridique. »

plutôt à constater l'homogénéité des opérations et partant des cas d'insuffisance d'autorisations d'engagement. Les exemples concrets pourraient être multipliés³¹.

Ces débats, qui ne sont pas nouveaux mais dont on pouvait penser qu'ils seraient réglés par l'application des principes de la LOLF, pourraient se résoudre en partie par le fait de faire correspondre strictement engagement juridique, engagement comptable et engagement budgétaire. Tel n'est toujours pas le cas actuellement.

L'application Chorus devait permettre de passer à une véritable comptabilité des engagements sous la double condition que le principe de la consommation des autorisations d'engagement au moment de l'engagement juridique soit respecté et que les engagements soient tous renseignés dans l'application.

Or, si le progiciel Chorus gère simultanément la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire de l'Etat, l'engagement juridique à l'égard du tiers est encore trop souvent constaté au moment du paiement : la demande de paiement est alors créée sans engagement juridique préalable, ou de manière concomitante à celui-ci, alors que la LOLF requiert la consommation des autorisations d'engagement dès la naissance de l'obligation juridique. Cette carence dans la tenue des engagements de l'Etat vis-à-vis des tiers ne permet ni de fiabiliser, ni d'automatiser les processus de déversement des charges à payer dans la comptabilité générale.

Cette gestion dérogatoire de la dépense entraîne un risque de sous-évaluation des engagements de l'Etat à la clôture de l'exercice. Ainsi, les demandes de paiement effectuées début 2012 sans engagement juridique préalable et se rapportant à une date d'effet sur 2011 ne sont, par définition, pas prises en compte dans le recensement des engagements de l'année 2011 (132 M€ sont ainsi manquants au 31 décembre 2011). Même si ces opérations correspondent pour partie à des consommations de fluides, les engagements budgétaires de l'Etat au titre de l'année sont sous-évalués.

³¹ Sur la mission *Culture*, les investissements liés aux grands chantiers ou aux opérations sur les monuments historiques sont ainsi souvent engagés sur la base d'une tranche financière annuelle et non sur la base de tranches fonctionnelles pluriannuelles. Cette pratique aboutit à sous-estimer le montant des restes à payer. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère de la culture et de la communication a ainsi émis un avis défavorable à un marché portant sur le remplacement de centrales de traitement d'air du Centre Georges Pompidou au motif que l'opération globale représentait en réalité 30 M€, alors que le ministère estimait pouvoir engager en 2011 une tranche de 16,35 M€, représentant en fait les autorisations d'engagement disponibles pour cette opération.

Ces dérogations devraient cependant être amenées à diminuer à compter de l'exercice 2012.

Par ailleurs, la gestion des réservations de crédit dans Chorus a abouti à ce que le solde d'autorisations d'engagements de certains programmes (par exemple le programme 101 de la mission *Justice*) soit négatif en fin d'année, contournant ainsi la règle du caractère limitatif des crédits conformément à l'article 9 de la LOLF.

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2010, la Cour avait réitéré sa recommandation de consommer les autorisations d'engagement dès l'engagement juridique et avait suggéré pour ce faire de mieux exploiter les potentialités de Chorus afin de fiabiliser la comptabilité des engagements de l'Etat, notamment « en stock ».

Le ministre chargé du budget avait indiqué à la Cour, en réponse, qu'il souscrivait à cette recommandation. De fait, la fiabilité de l'évaluation des restes à payer sur les engagements déjà souscrits s'est améliorée en 2011 avec le passage d'une évaluation manuelle sous forme de recensement dans le cadre de l'exercice Orchidée à une détermination automatique par l'outil Chorus, facilitée par la saisie régulière des certifications du service fait.

III - La gestion de la réserve de précaution

Avec la mise en œuvre de la LOLF, la pratique traditionnelle du « gel de crédits » a reçu un fondement légal sous la forme de la réserve de précaution prévue par l'article 51 de la loi organique.

D'après les services du ministère chargé du budget, cette réserve est appelée à jouer deux rôles complémentaires mais distincts : celui d'une réserve de crédits susceptibles d'être annulés pour faire face à une détérioration des recettes et partant du solde budgétaire ou pour compenser des dépenses exceptionnelles non prévues dans la loi de finances initiale ; et celui d'une réserve en gestion destinée à modérer le rythme des engagements et des paiements sur les missions du budget général et à faciliter la maîtrise de l'exécution.

En pratique, cette deuxième fonction l'emporte sur la première, puisque près des trois quarts de la réserve sont « dégelés » en cours de gestion, un quart seulement jouant un rôle d'amortisseur.

Pour la gestion 2011, les conditions de mise en place de la réserve de précaution, précisées par une circulaire de la direction du budget en date du 6 décembre 2010, ont été globalement les mêmes qu'en 2010³², à raison de 0,5 % sur les crédits de titre 2 et de 5 % sur les autres crédits. Au total, l'application de ces principes devait représenter environ 7,08 Md€ en autorisations d'engagements et 6,38 Md€ en crédits de paiement de crédits gelés. Compte tenu des diverses dispenses délivrées à tel ou tel programme, les montant mis en réserve en début de gestion ont atteint respectivement 6,29 Md€ et 5,59 Md€.

Evolution de la réserve de précaution sur le budget général en 2011

En M€	Titre 2	Hors titre 2		T2+HT2	
		AE	CP	AE	CP
Mise en réserve théorique	585	6 475	5 984	7 084	6 380
<i>Gel additionnel Fond Etat exemplaire (FEE)</i>	0	100	100	100	100
<i>Réduction de la réserve au titre de la masse salariale opérateurs</i>	0	- 793	- 793	- 793	- 793
<i>Autres ajustements</i>	0	- 77	- 289	- 77	- 289
Mise en réserve initiale	585	5 705	5 001	6 290	5 587
<i>Annulations réalisées dans la LFR I</i>	0	- 113	- 113	- 113	- 113
<i>Annulations réalisées dans la LFR II</i>	0	- 428	- 428	- 428	- 428
<i>Annulations réalisées en DA</i>	- 17	- 569	- 465	- 585	- 482
<i>Annulations réalisées en LFR IV</i>	- 8	- 153	- 182	- 161	- 190
Dégels: crédits rendus disponibles	- 552	- 3 925	- 3 595	-4 477	-4 147
Mise en réserve résiduelle (annulations)	9	518	219	527	228

Source : direction du budget

Ces chiffres témoignent de l'usage qui est fait de la réserve de précaution, dont un cinquième seulement est employé en cours de gestion pour compenser des ouvertures de crédits par les lois de finances rectificative ou par décret d'avance, et dont seule une proportion résiduelle (10 % des autorisations d'engagement, 5 % des crédits de paiements) fait l'objet d'annulation en fin de gestion pour contribuer à l'amélioration du solde :

³² Circulaire de la direction budget du 6 décembre 2010 relative aux mesures visant à assurer le respect en gestion du plafond de dépenses global de la loi de finances initiale pour 2011.

Evolution de la réserve de précaution sur le budget général en 2011

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	En M€	En %	En M€	En %
Dégels en cours de gestion	4 477	71 %	4 147	74 %
Annulations en LFR ou décret d'avance	1 287	21 %	1 212	22 %
Réserve résiduelle en fin de gestion	527	8 %	228	4 %

Source : Cour des comptes

Comme l'observe le ministère chargé du budget, les taux d'annulation de 21 et 22 % des crédits gelés en loi de finances rectificative ou par décret d'avance sont importants et participent au pilotage du solde puisqu'ils permettent que des dépenses nouvelles soient compensées par des annulations. Mais ils ne contribuent pas à une réduction nette des dépenses qui servirait à maintenir le solde budgétaire au niveau prévu en regard d'une diminution des recettes.

Trois faiblesses structurelles au moins expliquent la faible capacité de la réserve de précaution à jouer un rôle plus substantiel en matière de respect de l'objectif de solde budgétaire.

La première tient à la part de la réserve qui est mobilisée dans le cadre de la « taxation forfaitaire » (selon l'expression communément employée dans les ministères) destinée à équilibrer le plus possible par des annulations les ouvertures de crédits en loi de finances rectificative ou par décret d'avance. Dans ce cas, la réserve participe effectivement à prévenir une détérioration du solde d'exécution en stabilisant le niveau des dépenses si les ouvertures de crédits sont absolument nécessaires en gestion, mais elle se trouve rapidement réduite et ne peut plus jouer son rôle stabilisateur du solde en cas de recettes moins importantes en fin d'exercice. C'est ce qui explique que les annulations de crédits soient devenues structurellement faibles depuis plusieurs années (18,00 M€ en 2009 et 2010, 24,00 M€ en 2011).

La deuxième faiblesse tient au fait que la désignation préalable des programmes susceptibles de faire l'objet de décisions de libération de crédits est inopérante. En 2011, l'annexe 2 à la circulaire du 6 décembre 2010 ne désignait à cet égard que 13 programmes. En pratique, quasiment tous les programmes du budget général ont bénéficié de « dégel ». Par exemple, le gouvernement a annoncé dès le mois de janvier 2011 le « dégel des crédits de la culture », alors qu'aucun des programmes des

deux missions relevant du ministère de la culture et de la communication ne figurait dans cette liste³³.

La troisième faiblesse procède de ce que l'instruction selon laquelle les subventions pour charges de service public doivent être notifiées aux opérateurs nettes de la réserve de précaution – condition de la possibilité effective d'annuler les crédits correspondants –, rappelée notamment par la circulaire du 19 juillet 2010 relative à la préparation du budget des opérateurs pour 2011, est inappliquée dans plusieurs ministères. Deux sont particulièrement concernés en raison du nombre d'opérateurs dont ils exercent la tutelle.

Le ministère de la culture et de la communication, par exemple, a procédé à une notification des subventions avec mention de la réserve de précaution « pour mémoire » auprès de ses 76 opérateurs, mais sur les 19,10 M€ de crédits théoriquement gelés sur ces subventions, 18,80 M€ ont été attribués.

Le problème est le même au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui est de loin le plus concerné avec 10,40 Md€ notifiés aux établissements d'enseignement supérieur et 3,86 Md€ notifiés aux organismes de recherche.

Les établissements d'enseignement supérieur sont exclus du champ d'application de la circulaire du 19 juillet 2010, si bien que la notification des subventions sans réserve de précaution relève d'un choix en opportunité du gouvernement. En revanche, les établissements de recherche, quel que soit leur statut, sont soumis aux prescriptions de la circulaire : la notification de leurs subventions sans réserve de précaution est donc critiquable.

Depuis plusieurs exercices, la réserve de précaution est utilisée de cette façon et aboutit aux mêmes bilans en fin d'exercice³⁴. Elle constitue ainsi davantage un instrument de gestion dans le temps d'une partie des moyens d'engagements et de paiements, mais ne représente pas une ressource réellement disponible pour procéder à des annulations de crédit en cas de détérioration de la conjoncture ou de recettes moins dynamiques que prévu.

³³ La quasi-certitude d'un dégel des crédits du ministère de la culture a pu inciter le contrôleur budgétaire et comptable du ministère à émettre un avis favorable sur le document de prévisionnel de gestion du programme 180 – *Presse* alors qu'il reposait sur une hypothèse de levée intégrale de la réserve sans pourtant figurer sur la liste de l'annexe 2.

³⁴ La Cour avait déjà formulé ce constat dans son insertion « Les finances publiques » publiée dans le rapport public annuel 2012.

En l'état actuel des pratiques, la réserve de précaution ne peut donc pas être considérée comme un outil effectivement mobilisable pour faire face à une révision significative à la baisse de la prévision de croissance.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'exercice 2011 s'est caractérisé par une gestion des crédits plus restrictive que lors des exercices précédents. La loi de finances initiale pour 2011 a ainsi ouvert un total de 378,52 Md€ de crédits en autorisations d'engagement et de 368,54 Md€ en crédits de paiement sur le budget général, en baisse par rapport à 2010. Les crédits disponibles se sont élevés respectivement à 403,61 et 379,55 Md€, ce qui correspond aux plus faibles modifications en volume de la loi de finances initiale depuis trois ans. Toutefois, ce résultat s'explique davantage par le respect de l'objectif prioritaire de respect du déficit, que par une amélioration de la programmation.

L'exécution fait en effet apparaître des situations de sous-budgétisations persistantes, d'une part, au titre des dépenses de personnel et d'autre part, au titre de certaines dépenses d'intervention particulièrement dynamiques – telles que celles relatives aux opérations extérieures de la France, aux bourses de l'enseignement supérieur ou encore à l'accueil des demandeurs d'asile.

Par ailleurs, la gestion des autorisations d'engagement accuse deux difficultés de nature différente : la première tient à l'augmentation significative en 2011 du « stock » des autorisations d'engagement disponibles du fait d'un taux de consommation à la baisse et, corrélativement, de reports croissants d'une année sur l'autre faute d'une gestion plus rigoureuse de ceux-ci ; la seconde a trait à la gestion des engagements eux-mêmes, qui ne repose pas sur des définitions et des pratiques rigoureuses, notamment pour ce qui concerne la correspondance entre engagements budgétaires, engagements comptables et engagements juridiques.

A cet égard, il apparaît indispensable que l'Etat dispose enfin d'un référentiel de comptabilité budgétaire de portée impérative.

Enfin, l'hypothèse d'une mobilisation de la réserve de précaution pour faire face à une dégradation imprévue du solde n'apparaît guère crédible, la réserve étant un instrument utile pour faire face à des aléas budgétaires, mais se révélant insuffisante vis-à-vis d'aléas économiques.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- Recommandation n° 4 – Dans le respect des normes de dépense, améliorer la sincérité de la budgétisation des crédits d'intervention des missions qui nécessitent depuis plusieurs exercices des abondements récurrents en fin de gestion, avec en priorité la mission **Défense** au titre des opérations extérieures, le programme 231-Vie étudiante au titre des bourses d'enseignement supérieur et le programme 303-Immigration et asile au titre des aides à l'hébergement et de l'allocation temporaire d'attente ;*
 - Recommandation n° 5 - Améliorer la capacité de la réserve de précaution à contribuer au pilotage du solde budgétaire, notamment en appliquant plus strictement le principe de la notification des subventions pour charges de service public nette des crédits mis en réserve ;*
 - Recommandation n° 6 - Aligner la notion d'engagement utilisée en comptabilité budgétaire sur celle retenue en comptabilité générale et consommer les autorisations d'engagement dès l'engagement juridique ;*
 - Recommandation n° 7 - Fiabiliser les engagements budgétaires de l'Etat, notamment en utilisant toutes les potentialités de Chorus.*
-

Chapitre III

Les dépenses de l'exercice

Le montant total des dépenses brutes exécutées sur le budget général s'élève à 380,17 Md€ en autorisations d'engagement et à 375,65 Md€ en crédits de paiements, soit respectivement une progression de 1,29 % et une réduction de 1,20 % par rapport à 2010, une fois ce dernier exercice corrigé des investissements d'avenir (32,44 Md€). En ne considérant que les dépenses nettes des remboursements et dégrèvements, qui représentent respectivement 295,78 et 291,25 Md€, l'exercice écoulé fait apparaître une progression des engagements de 3,62 % et des paiements de 0,32 %.

Evolution des engagements de l'Etat 2010-2011 (en Md€)

	Exécution 2010 hors investissements d'avenir	LFI 2011	Crédits disponibles	Exécution 2011	Evolution d'exécution à exécution
Budget général (dépenses nettes, y compris fonds de concours)	285,43	296,36	317,69	295,78	3,6 %
Remboursements et dégrèvements	89,89	82,15	85,93	84,40	- 6,1 %
Budgets annexes	2,10	2,19		2,24	6,7 %
Comptes d'affectation spéciale	58,47	60,57	63,97	55,37	- 5,3 %
Comptes de concours financiers	87,28	99,10	99,35	95,46	9,4 %

Source : Cour des comptes

Evolution des paiements de l'Etat 2010-2011 (en Md€)

	Exécution 2010 hors investissements d'avenir	LFI 2011	Crédits disponibles	Exécution 2011	Evolution d'exécution à exécution
Budget général (dépenses nettes, y compris fonds de concours)	290,32	286,39	293,64	291,25	0,32 %
Remboursements et dégrèvements	89,89	82,15	85,93	84,40	- 6,1 %
Budgets annexes	2,30	2,19	2,19	2,18	- 5,2
Comptes d'affectation spéciale	58,66	60,57	64,31	55,47	- 5,4 %
Comptes de concours financiers	74,56	105,04	106,97	102,46	37,4 %

Source : Cour des comptes

Le seul élément caractéristique de l'exécution 2011 en termes de répartition des dépenses par nature tient à la poursuite de la baisse des dépenses d'investissements de l'Etat (titre 5). La consommation des crédits sur le titre 5 s'est élevée en 2011 à 11,59 Md€ en autorisations d'engagement et 11,18 Md€ en crédit de paiement. Alors que les dépenses d'investissement avaient connu une assez forte croissance en 2008 et 2009 sous l'effet du plan de relance, celles-ci se sont fortement réduites pour atteindre un niveau significativement plus bas que celui enregistré en 2007.

Les dépenses d'investissement représentent désormais moins de 4 % des dépenses nettes du budget général. Même en tenant compte des dépenses effectuées hors du budget général (investissements d'avenir, « opération Campus »), la part de l'effort budgétaire consacré aux investissements demeure des plus réduites.

Crédits d'investissement sur le budget général

crédits titre 5 (en Md€)	2007	2008	2009	2010	2011
Autorisations d'engagement	15,6	16,1	23,6	10,6	11,6
Crédits de paiement	13,0	13,6	15,1	12,9	11,2

Source : Cour des comptes

Au total, la progression des paiements à périmètre courant a donc été contenue à un niveau sensiblement inférieur à celui de l'inflation (2,1 %). Il s'agit là d'une des caractéristiques positives l'exercice 2011 : la double norme de dépense introduite par la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010 a été globalement respectée pour ce qui concerne les paiements.

I - Les normes de dépenses prévues par la loi de programmation des finances publiques

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire au titre de l'exercice 2010, la Cour des comptes avait observé que le dispositif de la norme de dépense, en vigueur depuis le début des années 2000, constituait un élément essentiel du pilotage des dépenses de l'Etat, mais que celui-ci s'appliquait à un périmètre dont les contours soulevaient des interrogations.

La loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010 a étendu ce dispositif en le dédoublant. Il existe aujourd'hui deux normes, l'une dite « 0 volume » et l'autre dite « 0 valeur » qui sont ainsi définies par le rapport annexé à la loi de programmation :

« Ce résultat sera atteint en appliquant sur la période 2011-2014 au budget de l'État les deux règles fixées à l'article 5 de la présente loi : la stabilisation des crédits en euros constants (norme dite « 0 volume ») sur le champ de la norme élargie et la stabilisation en euros courants de ces mêmes crédits hors charge de la dette et contributions aux pensions des fonctionnaires de l'État (norme dite « 0 valeur hors dette et pensions »). Les modalités de respect de ces règles dans la construction du budget triennal 2011-2013 sont détaillées dans les parties II.A et III. »³⁵

Cette double norme est un outil nécessaire de la maîtrise des dépenses de l'Etat. Sa formulation précise et son application continuent toutefois de receler des ambiguïtés qui obèrent sa pleine efficacité au regard de l'objectif ultime que constitue la maîtrise des dépenses totales de l'Etat.

³⁵ Rapport sur la programmation des finances publiques pour la période 2011 à 2014, annexé à l'article 2.

A - La norme de dépenses, outil de programmation de la loi de finances et plafond de dépenses en exécution

Le dispositif de la « norme de dépense » remplit une double fonction d'après les services du ministère chargé du budget : celle d'un outil de construction de la loi de finances initiale, et celle d'un instrument de suivi de l'exécution.

Ces deux fonctions ne se recoupent pas complètement. En pratique, la norme est davantage conçue comme un plafond de crédits que de dépenses.

Celle-ci fait l'objet d'une déclinaison opérationnelle sous la forme d'un plafond exprimé en euros à l'article 5 de la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 du 28 décembre 2010 :

« I. — Les dépenses du budget général de l'Etat et les prélèvements sur recettes ne peuvent, à périmètre 2010, excéder 352,3 milliards d'euros, pour chacune des années 2011, 2012, 2013 et 2014, en euros de 2010. Ce montant est actualisé en fonction de la prévision d'indice des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances pour l'année concernée. II. — Hors charge de la dette et hors contributions aux pensions des fonctionnaires de l'Etat, ces dépenses et prélèvements sur recettes sont, à périmètre constant, au plus égaux à 274,8 milliards d'euros. »

Une fois le correctif de périmètre pris en compte, le dispositif de la loi est utilisé pour la construction de la loi de finances initiale. Mais en regard de l'exécution des dépenses, il comporte quatre sources d'écarts possibles.

Tout d'abord, la norme de dépenses ne couvre pas les fonds de concours, qui ne figurent dans la loi de finances initiale que pour information : l'exécution des fonds de concours étant équilibrée en recettes et en dépenses, elle ne modifie pas le solde, mais les dépenses sur fonds de concours demeurent des dépenses de l'Etat (souvent équilibrées en recettes par des contributions des collectivités territoriales). En 2011, par exemple, le prélèvement d'un montant exceptionnel de 400 M€ sur le concessionnaire de l'autoroute A63 et son attribution à l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) sur un fonds de concours correspond à une forme de contournement de la norme de dépense dès lors que cette opération avait pour objectif de pallier l'insuffisance de la subvention d'équilibre inscrite sur la mission *Ecologie*.

Ensuite, la double norme de dépenses ne comprend pas les reports, qui augmentent le montant total des crédits disponibles : il est donc concevable, comme l'ont confirmé à la Cour les services du ministère chargé du budget, que les dépenses à périmètre constant soient supérieures aux plafonds fixés par la loi de programmation. Si la norme devait être considérée comme une contrainte d'exécution, celle-ci devrait intégrer une prévision du montant des reports.

De surcroît, les plafonds, déterminés au stade de la loi de finances initiale, ne peuvent pas tenir compte des éléments portés par les lois de finances rectificatives, qui risquent de se trouver par principe traités comme des mesures de périmètre. Tel a été le cas en 2010 des investissements d'avenir.

Enfin, la notion de périmètre constant est fragile, non seulement en loi de finances initiale au stade de la construction des plafonds, mais aussi en exécution. En effet, plusieurs décisions ponctuelles supprimant telle ou telle dépense ou attribuant à un établissement public la prise en charge de telle autre interviennent au stade du projet de loi de finances, voire en cours d'exécution³⁶. Ces décisions obèrent la fiabilité des comparaisons à périmètres constants. La « charte de budgétisation » présentée par le gouvernement en annexe du projet de loi de programmation des finances publiques fixe les conditions dans lesquelles peuvent intervenir de tels mouvements de périmètre mais ne les limite pas particulièrement, et ne prévient de toutes façons pas les « débudgétisations » éventuelles en cours de gestion.

En revanche, la Cour a observé dans son rapport du 30 novembre 2011 sur le décret d'avance en date du même jour que la mise en œuvre du principe d'« auto-assurance » (qui oblige les missions à compenser les ouvertures de crédits en loi de finances rectificative ou par décret d'avance par des annulations de même montant) avait progressé,

³⁶ Par exemple, le ministère de la culture a transféré la responsabilité du financement de la Cinémathèque française au Centre national de la cinématographie (CNC) en deux fois. En loi de finances initiale 2011, il était prévu que le ministère et le CNC prendraient en charge 9,80 M€ chacun. En gestion 2011, il a été décidé que le CNC prendrait en charge la totalité des 19,60 M€ de subvention. La première décision était en principe décomptée à hauteur de 9,80 M€ dans le calcul de l'annuité 2011 de la loi de programmation à périmètre constant par rapport à 2010. La seconde, par définition, ne l'était pas, et a donc contribué, à sa faible échelle, à « tenir » la norme en exécution. En loi de finances initiale 2012, c'est l'équivalent de 10,96 M€ de crédits qui ont fait l'objet d'un transfert de charge entre la mission *Médias, livre et industries culturelles* en direction du CNC, sans que l'annuité 2012 de la LPFP à périmètre constant ait été corrigée en conséquence.

constituant *de facto* un instrument de suivi et de respect de la double norme en exécution.

Ces réserves tendent à montrer que la double norme est aujourd'hui stabilisée dans son usage au stade de la programmation de la loi de finances initiale et que son suivi en exécution progresse, mais qu'en tant que véritable plafond de dépenses, elle peut encore faire l'objet d'améliorations.

B - L'application de la double norme de dépense en 2011

Le contrôle du respect de la double norme de dépense suppose une analyse détaillée de la construction des plafonds prévus par la LPFP et des mesures intervenues dans l'intervalle entre l'adoption de celle-ci et la communication des résultats de l'exécution.

1 - La construction des plafonds

D'après la définition des deux normes de dépenses, les plafonds prévus par la LPFP (donc avant mesures de périmètre) résultent de deux opérations : (i) la détermination des deux plafonds issus de la loi de finances initiale 2010 ; (ii) le report tel quel du même plafond pour le périmètre « 0 valeur » et l'actualisation du périmètre « 0 volume » au taux d'inflation prévu par la LPFP. A partir de ces derniers, ce sont les mesures de périmètre qui déterminent les plafonds de la loi de finances initiale à périmètre courant.

Les plafonds de dépenses prévus par la LPFP (en Md€)

	LFI 2010	Indice des prix appliqué	Plafond 2011 à périmètre 2010	Mesures de périmètre et transferts	LFI 2011
Périmètre "0 volume" : Dépenses nettes du BG +prélèvements sur recettes, hors FDC	352,35	1,29%	356,88	0,20	357,02
Périmètre "0 valeur" : dépenses nettes du BG +prélèvements sur recettes, hors dette, pensions et FDC	274,84		274,84	0,81	275,65

Source : Cour des comptes

Ces opérations recèlent des choix méthodologiques.

Le premier tient à la détermination des plafonds 2010. Ce ne sont pas les chiffres bruts de la loi de finances initiale 2010 qui ont été retenus, mais des références *ad hoc* correspondant à un « format courant ». En l'occurrence, les montants portés au titre de la loi de finances initiale 2010 excluent le solde du plan de relance et la compensation relais liée à la réforme de la taxe professionnelle. La désignation de tel ou tel événement comme « exceptionnel » peut sembler aller de soi dans le cas des investissements d'avenir ou du plan de relance, mais elle peut devenir problématique si elle sert à éliminer *ab initio* des périmètres normés les effets de toute réforme d'ampleur.

Le deuxième choix tient au taux d'actualisation : c'est un taux de 1,29 % qui a été appliqué, alors que le rapport annexé à la LPFP indiquait que la prévision d'inflation du gouvernement pour 2011 était de 1,5 %³⁷. Le rapport annexé à la LPFP indiquait du reste que sur le périmètre « 0 volume », c'était en réalité une contraction de 0,2 % en euros constants qui était programmée.

Au regard de la définition des normes et des dispositions de la LPFP ces choix conduisaient en l'occurrence à des plafonds de crédits plus restrictifs pour 2011.

En sens inverse, même si les 0,81 Md€ ajoutés au plafond théorique pour aboutir au plafond effectif de la loi de finances initiale 2011 ne représentent qu'un assouplissement modeste, ils comportent des mouvements dont la classification comme mesures de périmètre sont discutables. Notamment, l'affectation de 370 M€ de recettes au fonds de mutualisation géré par la caisse de garantie du logement locatif social a été comprise dans ce montant, alors qu'il s'agit bien d'une dépense nouvelle de l'Etat dont la contrainte sur le respect de la norme « 0 valeur » aurait dû exiger des économies de même montant plutôt qu'un relèvement du plafond.

2 - Le respect des plafonds de dépense prévus par la loi de programmation

Les paramètres de l'exécution 2011 qui permettent d'apprécier le respect des plafonds issus de la loi de programmation sont les suivants :

³⁷ Rapport annexé à l'article 2 de la LPFP, page 4 : « En outre, l'inflation rejoindrait un rythme proche de sa progression tendancielle, à 1,5 %, en 2010 et 2011 ».

L'exécution des dépenses 2011 sur les deux périmètres normés

	Exécution 2011 (en Md€)
Dépenses totales du budget général hors FDC	371,818
<i>Remboursements et dégrèvements</i>	-84,395
Dépenses nettes du budget général hors FDC	287,424
Prélèvements sur recettes totaux	74,067
<i>dont suite de la réforme de la taxe professionnelle</i>	-4,04
Dépenses du périmètre "0 volume"	357,451
Charges de la dette	46,255
Contributions aux CAS <i>Pensions</i> hors attributions de produits	35,796
Dépenses du périmètre "0 valeur"	275,400

Source : Cour des comptes

Au regard de ces chiffres, le premier plafond a été légèrement dépassé tandis que le second a été respecté :

L'exécution des dépenses 2011 par rapport aux deux plafonds

	Plafonds 2011 (en Md€)	Exécution 2011 (en Md€)	Ecart (en Md€)
Dépenses du périmètre "0 volume"	357,02	357,45	0,43
Dépenses du périmètre "0 valeur"	275,64	275,40	-0,24

Source : Cour des comptes

Pour ce qui concerne le périmètre « 0 valeur », la gestion 2011 a été marquée par quelques accommodements, dont un substantiel : il s'agit de l'abondement de la subvention d'équilibre versée à l'AFITF à hauteur de 400 M€, évoquée précédemment. Si cette opération avait été inscrite sur le budget général (avec l'enregistrement d'une recette non fiscale et l'abondement du montant correspondant de la subvention d'équilibre inscrite sur la mission *Ecologie*), le plafond de dépenses du périmètre « 0 valeur » aurait été dépassé à due concurrence.

Pour ce qui concerne le périmètre « 0 volume », le dépassement modéré du plafond procède de ce que ce dernier, comme il a été indiqué, a été calculé à l'automne 2010 en appliquant un taux d'inflation prévisionnel de 1,29 %. Or, l'indice des prix à la consommation hors tabac a en réalité progressé de 2,1 % en moyenne annuelle en 2011. Si l'on appliquait rétrospectivement ce taux à la loi de finances initiale 2010 *pro forma*, le plafond 2011 du périmètre « 0 volume » se serait élevé à 359,95 Md€, et il aurait été respecté avec 2,50 Md€ de marge.

3 - Le calcul rétrospectif de l'évolution des dépenses d'exécution à exécution

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2010, la Cour a recommandé que le projet de loi de règlement rende compte de l'application de la double norme d'exécution à exécution. Cette comparaison exige de reprendre la méthodologie appliquée par la LPFP sur la base des données de l'exécution, en soustrayant les dépenses liées aux événements exceptionnels de 2010. Le détail de ces calculs figure en annexe 5.

Sur la base de ces données réelles, le tableau ci-après montre que la double norme a été respectée d'exécution à exécution :

- Les dépenses du périmètre « 0 valeur » respectent la norme avec une marge de 3,12 Md€ ;
- Malgré une augmentation importante des charges de la dette, les dépenses du périmètre « 0 volume » sont inférieures de 4,44 Md€ au plafond, notamment parce que ce dernier résulte d'une application aux dépenses 2010 d'un taux d'inflation réel de 2,1 %, alors que celui-ci n'a pas impacté les dépenses effectives de l'Etat en 2011 dans les mêmes proportions, compte tenu par exemple de la non-revalorisation du point d'indice.

Diverses opérations de débudgétisation³⁸ qui ont vu des opérateurs prendre en charge telle ou telle dépense en lieu et place du budget de l'Etat, à l'exception de l'abondement de la subvention d'équilibre versée à l'AFITF qui doit être considéré isolément, ne remettent pas en cause le constat général suivant lequel les deux normes de dépenses ont été

³⁸ Par exemple, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche estime qu'il existe un effet de substitution de 68,75 M€ sur le programme 172 – *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*, correspondant à une partie de la dotation à l'agence nationale de la recherche qui a « basculé » de fait sur les investissements d'avenir.

respectées en exécution, mais elles viennent modérer la marge avec laquelle elles l'ont été.

4 - Le respect des normes de dépenses sur des périmètres élargis

Le dédoublement de la norme en 2011 a imposé un degré de contrainte supplémentaire avec l'introduction du « 0 valeur » qui s'est révélé utile, mais le périmètre de la norme est toujours restreint aux dépenses nettes du budget général.

La Cour estime que ce périmètre devrait au moins être élargi :

- aux dotations consommables des investissements d'avenir décaissées au cours de l'exercice, qui devraient faire partie du périmètre « 0 volume », et aux intérêts versés sur les fonds non consommables qui devraient être comptés dans le périmètre « 0 valeur » (les intérêts versés pouvant être assimilés aux intérêts sur la dette de l'Etat) ;
- à l'action « Politiques publiques » de la mission **Remboursements et dégrèvements**, qui comprend les sommes reversées en application de mesures fiscales gouvernementales ;
- aux dépenses des comptes spéciaux qui ne présentent aucune différence de nature avec celles du budget général. La variation du solde du CAS **Pensions** devrait aussi être intégrée aux périmètres de la norme puisque le prélèvement effectué sur le solde cumulé de ce compte allège d'autant la charge budgétaire sur les dépenses de personnel des missions du budget général (200 M€ en loi de finances initiale 2011, 426 M€ en loi de finances initiale 2012) ;

En réintégrant ces éléments, les plafonds de dépenses des deux périmètres « 0 volume » et « 0 valeur » seraient respectivement portés à 376,08 Md€ et 292,52 Md€.

Ces deux plafonds auraient été respectés en 2011 (avec respectivement 371,374 Md€ et 289,307 Md€), avec une marge légèrement supérieure à celle constatée d'exécution à exécution sur les périmètres de la loi de programmation, du fait pour l'essentiel de la diminution, de 2010 à 2011, des dépenses acquittées sur l'action « Politiques publiques » de la mission **Remboursements et dégrèvements**, passées de 12,276 Md€ en 2010 à 9,932 Md€ en 2011.

Ce résultat tend à montrer que la stabilisation des dépenses du budget général en 2011, pour la première fois, n'a pas été fragilisée par une progression parallèle d'une partie des dépenses fiscales, celles assimilables à des dépenses d'intervention, ou des dépenses sur des comptes spéciaux.

Le respect des normes de dépense d'exécution à exécution

	Exécution 2010 corrigée des événements exceptionnels	Indice des prix à la consommation hors tabac	Plafonds actualisés	Mesures de périmètres	Plafonds à respecter en 2011	Exécution 2011
Dépenses du périmètre "0 volume"	354,246	2,10%	361,69	0,2	361,89	357,45
Charges de la dette	40,503					46,225
Contribution au CAS <i>Pensions</i>	36,00					35,796
Dépenses du périmètre "0 valeur"	277,743		277,743	0,81	278,55	275,43

Source : Cour des comptes

Le respect des normes de dépense d'exécution à exécution sur des périmètres élargis

	Exécution 2010 corrigée des événements exceptionnels	Indice des prix à la consommation hors tabac	Plafonds actualisés	Mesures de périmètres	Plafonds à respecter en 2011	Exécution 2011
Dépenses du périmètre "0 volume"	354,246					357,451
Dotations consommables décaissées des investissements d'avenir	0,000					1,808
Action "Politiques publiques" de la mission <i>Remboursements et dégrèvements</i>	12,276					9,932
CAS <i>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</i>	0,200					0,616
CAS <i>Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat</i>	0,612					0,422
CAS <i>Développement agricole et rural</i>	0,111					0,108
CAS <i>Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs</i>	<i>LFI 2011</i>					0,175
CAS <i>Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</i>	<i>1ère LFR 2011</i>					0,466
CCF <i>Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres</i>	0,707					0,396
Dépenses du périmètre "0 volume" élargi	368,153	2,1%	375,884	0,200	376,084	371,374
Charges de la dette	40,503					46,225
Intérêts versés sur les dotations des investissements d'avenir	0,000					0,0465
Contribution au CAS <i>Pensions</i>	36,000					35,796
Dépenses du périmètre "0 valeur" élargi	291,650		291,650	0,870	292,520	289,307

Source : Cour des comptes

II - Les dépenses de l'exercice 2011 au regard des documents de programmation pluriannuelle

La loi de programmation des finances publiques et son volet portant sur le budget triennal de l'Etat constituant, avec le programme de stabilité transmis à la commission européenne, les principaux instruments de programmation pluriannuelle des finances publiques.

Le présent rapport s'intéressant à titre principal à l'exécution des dépenses de l'exercice 2011, les développements qui suivent sont consacrés à la mise en œuvre du budget pluriannuel de l'Etat, l'exercice 2011 se situant à l'intersection de deux budgets triennaux (2009-2011 et 2011-2013). La Cour reviendra plus en détails sur les différents instruments de programmation pluriannuelle à l'occasion de son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, à paraître en juin 2012.

Le budget triennal de l'Etat compris dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques détermine non seulement la croissance globale des dépenses avec le système de la double norme, mais aussi des plafonds par mission pour trois ans, selon le schéma suivant :

- la première année, les plafonds de dépenses établis au niveau des missions correspondent strictement aux montants des crédits autorisés en loi de finances initiale ;

- l'année suivante, les plafonds fixés par mission ne sont pas révisables, sous réserve, notamment, de la prise en compte de l'évolution prévisionnelle des prix ;

- la troisième année, les plafonds de crédits peuvent faire l'objet d'ajustements, dans le respect du plafond global de dépenses.

L'exercice 2011 se situait à l'intersection de deux budgets triennaux. Il constitue la troisième année du premier budget triennal 2009-2011 et la première année du budget triennal 2011-2013.

A - Un exercice 2011 relativement proche de la troisième annuité du budget triennal 2009-2011

L'exécution 2011 est marquée par un léger dépassement, d'un milliard d'euros, du plafond prévu par la troisième annuité du budget triennal 2009-2011, ce qui constitue une sorte de « retour en ligne » par rapport aux deux exercices précédents qui avaient enregistré des écarts

importants à l'annuité (4,75 Md€ en 2009 et 4,22 Md€ en 2010, sans compter les dépenses liées au plan de relance et aux investissements d'avenir).

**Programmation et exécution des dépenses des missions du budget
général au regard du budget triennal 2009-2011 (en Md€)**

Crédits de paiement	2009	2010	2011
Annuité du budget triennal 2009-2011	241,50	244,59	247,36
LFI	241,50	244,14	247,13
<i>écart entre LFI et annuité</i>	<i>0,00</i>	<i>-0,45</i>	<i>-0,24</i>
Exécution	241,38	245,11	248,35
<i>écart entre exécution et annuité</i>	<i>-0,12</i>	<i>0,52</i>	<i>0,99</i>
<i>écart entre exécution et annuité hors charge de la dette</i>	<i>4,75</i>	<i>4,22</i>	<i>2,36</i>

Source : Cour des comptes (à partir des données de la direction du budget)

La proximité du niveau d'exécution par rapport à la troisième annuité du budget triennal 2009-2011 tient en partie à une économie de 1,37 Md€ sur la charge de la dette. Hors charge de la dette, l'écart s'élève à 2,36 Md€, soit 1 % des dépenses totales.

En outre, l'exécution de la mission **Provisions** a été inférieure de 1,1 Md€ à l'annuité, grâce à un redéploiement opéré en loi de finances initiale vers d'autres missions du budget général, conformément au rôle de réserve de budgétisation qui lui a été réservé dans le cadre du premier triennal.

Le respect du plafond global recouvre toutefois des écarts parfois significatifs sur certaines missions qui témoignent de la difficulté qui s'attache à réaliser, d'une part, des prévisions fiables à l'horizon de trois ans sur certaines catégories de dépenses et, d'autre part, à maîtriser la consommation des crédits en gestion.

1 - En budgétisation : des plafonds votés en loi de finances initiale éloignés de la programmation triennale

En loi de finances initiale pour 2011, neuf missions sur 31 seulement respectaient le plafond de crédits initialement fixé par le budget triennal 2009-2011.

Parmi elles, certaines se situaient même significativement en deçà de ce plafond, modifiant ainsi la trajectoire de dépense initialement

prévue sur trois ans. Il s'agit des missions **Défense** (-980 M€)³⁹, **Recherche et enseignement supérieur** (-490 M€) et **Solidarité, insertion et égalité des chances** (-180 M€) dont les crédits devaient, selon la programmation triennale initiale, poursuivre leur trajectoire ascendante, avec une croissance respective de +1,4 %, +2,7 % et +3,9 % par rapport à l'annuité 2010.

En outre, la programmation budgétaire a été fortement revue à la baisse sur deux missions qui jouent le rôle de variables d'ajustement en loi de finances initiale : les crédits de la mission **Engagements financiers de l'Etat** ont été revus à la baisse par rapport au plafond prévu par la programmation triennale (-2,26 Md€) ; et les crédits de la mission **Provisions**, la moins dotée du budget 2011, ont également été réduits (-1,06 Md€) par rapport au plafond fixé par le budget triennal, avec une dotation de 180 M€ proche des montants consommés en 2010 (150 M€).

En sens inverse, 22 missions du budget général dépassaient en loi de finances initiale 2011 les plafonds de la troisième annuité du budget triennal 2009-2011. Parmi ces 22 missions, dix présentaient des écarts de plus de 5 % et quatre plus de 10 % : **Travail et emploi** (11,2 %), **Médias** (16,3 %), **Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales** (17,5 %) et **Sport, jeunesse et vie associative** (35,3 %). Dans le cas de la mission **Travail et emploi**, qui comporte un volume important de crédits d'intervention à vocation contracyclique, le contexte de crise rendait inévitable ce dépassement de l'annuité programmée deux ans plus tôt.

Le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques de juillet 2010⁴⁰ n'apportait aucune justification au relèvement des plafonds de crédits de ces missions, contrairement aux prescriptions de l'article 13 de la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques.

2 - En exécution : un dépassement d'un milliard d'euros et des écarts sur un tiers des missions

En exécution, le plafond global des dépenses prévu par le budget triennal 2009-2011 a été dépassé de près d'un milliard d'euros, avec 13

³⁹ Pour la mission **Défense**, les crédits du budget triennal de l'Etat ne coïncident pas avec ceux prévus dans la loi de programmation militaire (LPM) qui intègre notamment un ensemble de dépenses décidées dans le cadre du plan de relance.

⁴⁰ *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques* présenté par le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, juillet 2010.

missions sur 31 qui ont été en mesure de respecter les plafonds fixé trois ans plus tôt.

Sur les 18 missions ayant dépassé les plafonds, dix accusent un dépassement supérieur à 5 %, signe de la difficulté qui s'attache, d'une part, à construire des trajectoires fiables à horizon de trois ans et, d'autre part, à maîtriser la dépense en exécution au sein des missions.

Il s'agit en proportion, par ordre croissant, des missions *Ecologie* (5,6 %), *Régimes sociaux et de retraite* (6,6 %), *Culture* (6,9 %), *Action extérieure de l'Etat* (8,8 %), *Ville et logement* (10,7 %), *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et espace rural* (11 %), *Travail et emploi* (12,4 %), *Sport, jeunesse et vie associative* (35,3 %), *Immigration, asile, intégration* (39 %). En montant, les plus forts dépassements concernent les missions *Travail et emploi* (+1,16 Md€), *Ecologie, développement et aménagement durables* (+630 M€), *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales* (+480 M€) et *Ville et logement* (+470 M€).

Certaines missions ont enregistré des dépassements dès la première année du budget triennal, qui se sont accentués en 2011, malgré des efforts de restriction des crédits en loi de finances initiale. C'est le cas de la mission *Immigration, asile, intégration* qui n'a jamais respecté la programmation triennale, ni en budgétisation, ni en exécution, avec un écart croissant par rapport au plafond (11,9 % en 2009, 28,1 % en 2010 et 39 % en 2011) mais aussi, dans une moindre mesure, des missions *Action extérieure de l'Etat*, *Culture* et *Ville et logement* qui enregistrent des dépassements croissants sur la période.

En revanche, d'autres missions dont les niveaux d'exécution étaient bien au-delà des plafonds fixés par la loi de programmation en 2009 et en 2010, ont vu leur écart se réduire en 2011, à l'instar des missions *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales*, *Aide publique au développement*, *Travail et Emploi* et *Médias*, certaines enregistrant des niveaux de consommation de crédits inférieurs à la loi de finances initiale. S'agissant de la mission *Agriculture*, ce n'est qu'au prix d'ajustements réalisés en cours d'exécution (levée de la mise en réserve des crédits, redéploiements internes, mobilisation de la trésorerie des opérateurs) que l'écart a pu être résorbé (11 % en 2011 contre 26,8 % en 2010).

Enfin, peu de missions enregistrent en 2011 des niveaux d'exécution en deçà des plafonds du budget triennal 2009-2011. Il s'agit en premier lieu les missions *Défense* (-0,47 Md€), *Recherche et enseignement supérieur* (-0,45 Md€) et, dans une moindre mesure, la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* (-0,19 Md€).

B - Un exercice 2011 globalement proche de la première annuité du budget triennal 2011-2013

L'exercice 2011 constituait la première annuité du deuxième triennal 2011-2013. En construction, les plafonds de crédits votés en loi de finances initiale la première année sont en principe identiques à ceux fixés par la loi de programmation. Toutefois, quelques changements de périmètre sont intervenus en loi de finances initiale 2011, ce qui explique certains écarts entre les montants des plafonds de l'annuité et ceux de la loi de finances initiale. Ils ont été neutralisés dans le tableau suivant afin de permettre une comparaison à périmètre constant entre budget triennal, loi de finances initiale et exécution.

Programmation et exécution des dépenses des missions du budget général au regard du budget triennal 2011-2013 (en Md€)

Crédits de paiement	2011	2012
Annuité du budget triennal 2009-2011	249,03	253,23
LFI	249,03	251,28
<i>écart entre LFI et annuité</i>	<i>0,00</i>	<i>-1,95</i>
Exécution	250,26	
<i>écart entre exécution et annuité</i>	<i>1,23</i>	
<i>écart entre exécution et annuité hors charge de la dette</i>	<i>0,36</i>	

Source : Cour des comptes (à partir des données de la direction du budget)

En exécution, le plafond global des dépenses de l'annuité du budget triennal 2011-2013 a été dépassé de 1,23 Md€ par les missions du budget général, dont les deux tiers s'expliquent par une charge de la dette plus importante que prévue initialement. C'est la raison pour laquelle la norme de dépense appliquée au périmètre « 0 valeur », qui ne comprend pas les charges de la dette, n'a été qu'à peine dépassé (cf. I ci-dessus), alors que l'ensemble des dépenses des missions du budget général accuse, lui, cet écart de 1,23 Md€.

Au total, 12 missions sur 31 présentent des niveaux d'exécution supérieurs au plafond fixé pour la première annuité du budget triennal 2011-2013.

Il s'agit, par ordre décroissant, des missions **Immigration, asile et intégration** (26,6 %), **Ville et logement** (4,1 %), **Administration générale et territoriale de l'Etat** (2,2 %), **Culture** (1,9 %), **Régimes sociaux et de retraite** (1,8 %), **Engagements financiers de l'Etat** (1,7 %), **Défense** (1,7 %), **Travail et emploi** (1,1 %) et, dans une moindre mesure, les

missions *Santé* (0,4 %), *Recherche et enseignement supérieur* (0,2 %), *Enseignement scolaire* (0,1 %) et *Sécurité* (0,1 %).

Les principaux écarts en montant concernent :

- la mission *Engagements financiers de l'Etat* (+820 M€), avec un montant de la charge de la dette supérieur à celui affiché dans l'annuité (+874 M€, soit deux tiers de l'écart total) ;

- la mission *Défense* (+509 M€) ;

- la mission *Ville et logement* (+309 M€) du fait d'une sous-budgétisation récurrente des dépenses liées aux allocations personnalisées au logement (APL) et à l'hébergement d'urgence ;

- la mission *Immigration, intégration et asile* (+147 M€), en raison de l'augmentation – insuffisamment budgétée depuis la quatrième année consécutive – des demandes d'asile⁴¹ ;

- la mission *Travail et emploi* (+122 M€) du fait de la mise en place du « Plan emploi » à partir du mois de mars 2011.

Les dépassements enregistrés sur les 12 missions sont en partie compensés par des économies – parfois significatives – sur plusieurs autres missions :

- des niveaux d'exécution inférieurs aux plafonds, parfois dans des proportions importantes (-17,9 % pour la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, -7,4 % pour la mission *Médias*, et -7,1 % pour la mission *Sécurité civile*), ou pour des montants significatifs (-180 M€ pour la mission *Agriculture*, - 165 M€ pour la mission *Écologie*) ;

- une absence de consommation des crédits de la mission *Provisions* qui permet une baisse mécanique de la dépense à hauteur de 34 M€ bien qu'elle ne joue plus le rôle de réserve de budgétisation dans le nouveau triennal⁴².

Cette situation illustre le fait que le principe d'auto-assurance joue aussi entre les missions dans le cadre du plafond global et non pas seulement, comme cela est indiqué dans le rapport annexé à la LPFP,

⁴¹ Le programme 303, qui porte les dépenses liées à l'asile, représente 89 % des crédits de la mission (647 M€ sur 725 M€ de dépenses nettes en 2011).

⁴² Selon le rapport annexé à la loi de programmation, la non reconduction de la réserve de budgétisation s'explique par « l'ambition inédite du budget pluriannuel 2011-2013 en termes de maîtrise des dépenses [...]. Cette contrainte plus élevée que par le passé ne permet pas de dégager des marges complémentaires. Elle doit à l'inverse conduire à donner au principe d'auto-assurance toute sa portée ».

« prioritairement au sein du programme qui supporte les aléas ou les priorités nouvelles » et, à défaut, « entre les programmes de la mission ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le montant total des dépenses exécutées sur le budget général s'élève à 380,17 Md€ en autorisations d'engagement et à 375,65 Md€ en crédits de paiements, soit respectivement une progression de 1,29% et une réduction de 1,20 % par rapport à l'exercice 2010, corrigé des investissements d'avenir. Toutefois, en ne considérant que les dépenses nettes des remboursements et dégrèvements, les engagements et les paiements ont tous deux augmenté, respectivement de 3,62% et 0,32%.

L'exercice 2011 se caractérise par le respect global de la double norme de dépenses (« 0 volume » et « 0 valeur »), du moins si l'on exclut certaines facilités (tel que l'abondement de l'AFITF à travers un fonds de concours, soustrait à la norme de dépenses). Le périmètre de la norme gagnerait toutefois être élargi à certaines dépenses ne figurant pas au budget général, comme le recommande la Cour depuis plusieurs années.

Toutefois, l'évolution des dépenses de 2010 à 2011 nuance quelque peu le constat d'un effort de maîtrise des dépenses, en faisant apparaître une croissance de plus de 12,54 Md€ des engagements sur le budget général et une mobilisation des comptes de concours financiers plus importante en engagements et en paiements.

Dans le détail, l'examen de l'exécution 2011 montre que les dépenses de personnel (40,4 % des dépenses nettes du budget général) et d'intervention ont été conformes à la prévision de la loi de finances initiale (23,3 %). Il n'en va pas de même pour la charge de la dette (qui, à 46,26 Md€, représente 15,9 % des dépenses nettes, et s'est située à un niveau supérieur d'un milliard par rapport à la loi de finances initiale) ou les dépenses de fonctionnement courant (supérieures de près de 2 milliards à la loi de finances initiale).

Pour plusieurs missions, le niveau de dépenses atteint en 2011 excède les plafonds indicatifs à trois ans fixés par le budget triennal 2009-2011, ce qui s'explique par l'ancienneté de cette prévision et par l'importance des éléments intervenus en 2009 et en 2010, mais aussi, de façon plus inattendue, les plafonds fixés par le budget 2011-2013.

La Cour réitère la recommandation suivante :

— *Recommandation n° 8 - Elargir le périmètre des normes de dépense à ceux des remboursements et dégrèvements qui procèdent de mesures de politiques publiques et à celles des dépenses des comptes spéciaux qui ne présentent pas de différence de nature avec celles du budget général.*

TROISIEME PARTIE

Les grandes composantes du budget de l'Etat en 2011

Les grandes composantes du budget de l'Etat en 2011

Cette troisième partie analyse l'exécution du budget de l'Etat en 2011, première année d'application de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2013, par grandes composantes.

La première est constituée des dépenses de personnel de l'Etat, qui ont représenté 117,71 Md€ de dépenses sur le budget général (chapitre I).

Les trois composantes suivantes ont en commun d'être au cœur de la stratégie de maîtrise des dépenses de l'Etat développée dans le programme de stabilité communiqué à la commission européenne en avril 2011 et à l'appui de la loi de programmation, puisqu'elles ont toutes trois fait l'objet de prévisions à la baisse et, en principe, d'instruments de pilotage et de suivi renouvelés. Il s'agit successivement des dépenses fiscales (chapitre II), des dépenses d'interventions (chapitre III) et des dépenses consacrées au financement des opérateurs de l'Etat (chapitre IV).

Chapitre I

Les effectifs et la masse salariale de l'Etat

A périmètre courant, les dépenses de personnel de l'Etat (y compris les contributions au compte d'affectation spéciale **Pensions**) ont diminué de 0,1 Md€ en 2011 (117,71 Md€⁴³) par rapport à 2010 (117,81 Md€) à périmètre courant. Hors contribution au CAS **Pensions**, la baisse est de 0,9 Md€ en 2011 (81,4 Md€) par rapport à 2010 (82,5 M€).

Cette diminution n'est toutefois qu'apparente car elle résulte du transfert d'un certain nombre d'agents de l'Etat vers les opérateurs, au premier rang desquels figurent les établissements d'enseignement supérieur accédant au régime des responsabilités et compétences élargies (RCE). Si l'on neutralise l'effet de ces transferts pour effectuer une comparaison à périmètre constant, la masse salariale hors contribution au CAS **Pensions** apparaît en hausse de 0,48 % en 2011 (soit + 0,40 Md€) et de 1,72 % (+ 2,02 Md€) avec les contributions au CAS.

⁴³ Ces données intègrent également les dépenses de titre 2 sur fonds de concours.

La masse salariale en valeur (en Md€)

Année	Périmètre courant	Mesures de transfert et de périmètre	Périmètre de l'année précédente	
			Montant	Évolution par rapport à l'année précédente à périmètre constant
2006	86,5	ND	ND	ND
2007	86,5	1,0	87,6	+ 1,19 %
2008	85,8	1,4	87,2	+ 0,75 %
2009	84,6	2,0	86,6	+ 0,97 %
2010	82,5	2,7	85,2	+ 0,71 %
2011	81,4	1,6	82,9	+ 0,48 %

Source : direction du budget

Comme en 2009 et en 2010, la masse salariale, hors pensions, a dépassé le montant prévu en loi de finances initiale 2011 de 0,3 %.

Masse salariale - écart entre exécution et loi de finances initiale

Année	Loi de finances initiale (en Md€)	Exécution (en Md€)	Écart
2006	87,1	86,5	- 0,7 %
2007	86,8	86,5	- 0,4 %
2008	85,9	85,8	- 0,1 %
2009	84,2	84,6	+ 0,5 %
2010	82,1	82,5	+ 0,6 %
2011	81,1	81,4	+ 0,3 %

Source : direction du budget

I - La gestion des crédits de titre 2

Sur l'ensemble du titre 2, les crédits consommés en 2011 (hors fonds de concours) sont très proches de ceux prévus dans la loi de finances initiale, avec un dépassement de seulement 25 M€.

Crédits ouverts et crédits consommés en titre 2 en 2011 (en M€)

LFI 2011	117 123
LFR annulations	-18
LFR ouvertures	70
Décret d'avances	298
Reports de crédits	16
Crédits disponibles hors fonds de concours	117 489
Crédits consommés hors fonds de concours	117 148

Source : Cour des comptes

Ce résultat recouvre cependant des situations contrastées selon les missions, plusieurs ayant nécessité des abondements en cours de gestion.

Les plus importants ont concerné la mission ***Enseignement scolaire***, puisque le décret de virement du 10 décembre 2011 a redéployé 75 M€ de crédits entre les programmes de la mission afin d'assurer la paie de décembre, par l'annulation de respectivement 52,4 M€ et 22,6 M€ sur les programmes 141–*Enseignement scolaire public du second degré* et 230–*Vie de l'élève*, et l'ouverture de 20 M€ et 55 M€ sur les programmes 214–*Soutien de la politique de l'éducation nationale* et 140–*Enseignement public du premier degré*.

Des crédits supplémentaires ont également été ouverts sur 12 programmes du budget général, par le décret d'avances du 30 novembre 2011.

Par ailleurs, il est apparu en cours de gestion que les recettes du CAS ***Pensions*** résultant de l'application du taux de cotisation à l'assiette constituée des traitements des agents ne suffiraient pas à maintenir le solde cumulé à un niveau compatible avec l'équilibre programmé pour 2012. Cette érosion des assiettes de cotisation résulte en particulier du recours accru aux mesures indemnitaires non soumises à cotisation pour pension et au blocage corrélatif de la valeur du point d'indice. Cette situation accentue la tendance à la hausse des taux de contributions, une fois épuisées les possibilités temporaires d'utilisation du solde cumulé du CAS.

Le décret du 19 décembre 2011 portant transfert de crédits a donc organisé un prélèvement sur 22 programmes de crédits de titre 2 destinés aux pensions mais non consommés, pour un montant total de 155,74 M€. Ces crédits ont été transférés au programme 195–*Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers*, sur son action n° 9 « Contribution

exceptionnelle au compte d'affectation spéciale Pension »⁴⁴. Cet apport de crédits par transfert a été complété par l'ouverture de 70 M€ de crédits sur le même programme par la quatrième loi de finances rectificative. Cette ouverture de crédits, qui a été gagée par des annulations pour en assurer la neutralité dans le périmètre « 0 valeur », compense le recyclage de crédits destinés aux pensions en crédits de rémunérations⁴⁵ auquel certains ministères avaient procédé.

Ce mouvement de transfert apparaît irrégulier au regard de l'article 12-II de la loi organique, dans la mesure où l'emploi des crédits transférés sur le programme 195 ne correspond pas à des actions des programmes d'origine⁴⁶, comme le prescrit l'article 12-II de la loi organique relatif aux transferts.

En 2011, à défaut de relèvement des taux de contribution en cours d'année, la solution la plus logique aurait été de laisser le CAS s'exécuter à un niveau de déficit plus important que celui prévu dans la loi de finances initiale (plus de 400 M€ contre 200 M€ prévu initialement), en puisant dans le « solde cumulé », qui consiste en la somme de ses résultats depuis sa création en 2006, laquelle peut être assimilée à son « fonds de roulement » ou à sa « trésorerie ». Mais une telle option était rendue impossible par le PLF 2012 qui était bâti sur l'hypothèse d'un nouveau déficit prévisionnel, cette fois de -426 M€. La lourde ponction déjà effectuée en 2011, ajoutée à celle prévue pour 2012, aurait eu pour effet d'assécher le solde cumulé. Dans ces conditions, seule une révision à la hausse des taux de contribution employeur au stade de la loi de finances initiale 2012 aurait permis de pallier cet inconvénient. Ceci n'ayant pas été fait, il apparaît nécessaire que les taux de contribution au CAS *Pensions* soient fixés à un niveau suffisant pour assurer en 2013 la reconstitution de son solde et éviter d'avoir à recourir en cours de gestion à des expédients du type de celui utilisé en 2011.

⁴⁴ Un abondement du CAS *Pensions* via le programme 195 avait déjà eu lieu en 2008, pour un montant de 145,5 M€.

⁴⁵ Par exemple, dans la mission *Enseignement scolaire*, une partie des crédits de titre 2 destinés initialement au CAS pensions et non consommés a été utilisée pour couvrir le dépassement de 56,5 M€ sur les crédits hors CAS en fin de gestion.

⁴⁶ Il y est revenu dans la cinquième partie (chapitre II – La régularité de l'exécution budgétaire).

II - L'évolution des effectifs en 2011

A - Les plafonds et les schémas d'emplois

Les plafonds d'emplois ministériels ont tous été respectés en 2011, et la programmation des réductions d'effectifs à travers le « schéma d'emploi » a été respectée, puisqu'en exécution, les effectifs de l'Etat ont diminué de 31 992 ETPT, alors que la loi de finances initiale évaluait cette diminution à 31 538 ETPT.

Ce résultat est lié pour partie à des départs en retraite légèrement plus nombreux que prévu en loi de finances initiale, puisque ceux-ci se sont élevés à 64 283 contre 62 421 prévus. La règle du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux a ainsi été globalement respectée, avec un taux de non-remplacement exactement égal à 50 %.

Des tensions ont pu être observées ponctuellement sur certaines missions.

Ainsi, la mission *Travail et emploi*, le plafond d'emplois a été réduit de 612 ETPT entre 2010 et 2011, en raison à la fois d'importantes modifications de périmètre (-385 ETPT en loi de finances initiale) et de la mise en œuvre des suppressions d'emplois prévus par le schéma d'emploi (-168 ETPT). Mais les réductions d'emplois liées aux modifications de périmètre n'ayant pas été réalisées en totalité⁴⁷, une situation provisoire de dépassement du plafond (50 ETPT) a été constatée en début de gestion 2011, qu'il a fallu gager dans un premier temps sur le programme 124-*Conduite des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative*. Ce dépassement a été ensuite progressivement résorbé par un encadrement strict des entrées, l'augmentation conjoncturelle des départs à la retraite (+41 départs par rapport à la prévision) et, de façon générale, par une augmentation du taux de non remplacement (40 % contre 31 % en 2010), permettant au final à la mission de respecter son plafond d'emplois (avec une exécution inférieure de 8 ETPT au plafond fixé par la loi de finances initiale).

Sur d'autres missions, l'écart peut être important entre le plafond d'emplois et les effectifs réels, si bien que la contrainte pesant sur les effectifs s'exerce en effet davantage par les crédits de rémunération que par le plafond d'emplois.

⁴⁷ Seule la moitié des agents devant être transférés au programme 156-*Gestion des finances et des ressources humaines* au titre de la contribution à la mise en place des centres de services partagés CHORUS dans les services déconcentrés a rejoint les services concernés.

Ainsi, sur la mission *Enseignement scolaire*, le plafond d'emplois de 983 060 ETPT a été respecté, avec des effectifs de 973 729 ETPT au 31 décembre 2011. En ce qui concerne les programmes du ministère chargé de l'éducation, la réalisation du schéma d'emplois de 2011 a été supérieure à la prévision de 811 ETP. Les départs en retraite ont été supérieurs de 1 149 ETP, en particulier en raison du départ anticipé de nombreuses mères de trois enfants, si bien que le nombre total de sorties, toutes causes confondues, s'est révélé supérieur aux prévisions de 495 ETP. Quant aux entrées, elles sont inférieures de 316 ETP aux prévisions, essentiellement en raison d'un rendement moindre des concours de recrutement d'enseignants du second degré. Le taux de non remplacement d'un départ en retraite sur deux a été respecté pour les cinq programmes du ministère chargé de l'éducation, avec une réduction des effectifs de 16 924 pour 34 199 départs en retraite.

Au sein de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, le plafond d'emploi de la mission a été respecté en 2011, avec un écart croissant entre les effectifs réels et le plafond (1,6 % en 2011 contre 0,9 % en 2010). Pour cette mission, la fixation du plafond d'emploi n'exerce guère de contrainte. En revanche, la maîtrise de la masse salariale, particulièrement en 2011 après les difficultés de 2010, ainsi que le respect du schéma d'emploi, sont beaucoup plus contraignants. En 2011, le schéma d'emploi a été ainsi respecté du fait de suppressions d'emploi plus importantes que prévu (-3 616 ETP constatés contre -3 127 ETP prévus) et sont supérieures à la réalisation de 2010 (-3 249 ETP). Le taux de non remplacement des départs en retraite s'établit ainsi à 64 % pour l'année 2011 sur la mission. S'il est légèrement inférieur à la prévision (66 %), il est supérieur à la moyenne des cinq dernières années (62 %), et à la cible de 50 %.

B - Les emplois hors plafonds de l'éducation nationale

La loi de finances fixe deux types de plafonds d'emplois : un premier qui s'applique aux ministères, et depuis 2008, un second qui concernent les opérateurs. Si l'extension aux opérateurs élargit sensiblement le champ des plafonds, elle ne suffit pas à couvrir l'ensemble des personnels des services publics.

La Cour a déjà évoqué⁴⁸ la situation particulière de certains personnels relevant de la mission interministérielle *Enseignement scolaire*, qui ne sont pas rémunérés sur le titre 2 et qui ne relèvent pas des

⁴⁸ Notamment en novembre 2011 dans son rapport public thématique « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : un bilan pour de nouvelles perspectives »

plafonds d'emplois. Il s'agit des personnels affectés aux fonctions relevant de la « vie scolaire » (c'est-à-dire des surveillants pour l'essentiel) qui sont rémunérés par les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) grâce aux subventions versées par l'Etat depuis le titre 6 des programmes 230 – *Vie de l'élève* et 143 – *Enseignement technique agricole*.

Les dépenses relatives à ces personnels se sont élevées en 2011 à 1,28 Md€ pour le ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, et à 26,74 M€ pour l'enseignement technique agricole. Sur l'ensemble de la mission *Enseignement scolaire* sont ainsi concernés 52 626 ETPT.

Ces emplois ne sont actuellement intégrés à aucun des deux plafonds d'emplois puisque les plafonds d'emplois ministériels ne concernent que les emplois rémunérés sur des crédits de titre 2 en vertu de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances, et que les EPL n'étant pas considérés comme des opérateurs de l'Etat, ils ne sont pas inclus dans les plafonds « opérateurs ».

Il conviendrait pourtant que ces emplois figurent sous l'un des deux plafonds d'emplois de la MIES (ministère et opérateurs) si ceux-ci entendent refléter la totalité des effectifs relevant de l'éducation nationale. En effet, même si ces emplois sont pourvus par des recrutements temporaires, l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat les désigne comme des emplois permanents⁴⁹. Cette disposition dispense les EPL de recruter des fonctionnaires titulaires, mais en contrepartie, elle implique explicitement que les emplois d'assistants d'éducation et de surveillants sont des emplois permanents de l'Etat.

Interrogés sur ces perspectives, le ministère chargé du budget a indiqué souscrire à l'observation de la Cour sur la nécessité de placer ces emplois sous plafond, et a évoqué l'hypothèse d'une rémunération sur le titre 2 par les autorités académiques après une extension du plafond d'emplois ministériel.

⁴⁹ L'article 3 dispose : « les emplois permanents de l'Etat et des établissements publics de l'Etat énumérés ci-après ne sont pas soumis à la règle énoncée à l'article 3 du titre 1er du statut général [emploi de fonctionnaires titulaires] : (...) 6° Les emplois occupés par les assistants d'éducation, les maîtres d'internat et les surveillants d'externat des établissements d'enseignement. »

III - La masse salariale

Le ralentissement de la progression de la masse salariale de l'Etat s'est poursuivi en 2011, avec un taux de croissance de 0,48 %, le plus faible des cinq dernières années. Cette progression est en outre sensiblement inférieure à l'inflation.

Décomposition de l'évolution en 2011 de la masse salariale de l'Etat (y compris fonds de concours) en M€

Exécution 2010	81 375
Schéma d'emploi	-923
GVT-	-1 240
GVT+	1 401
Mesures générales	285
<i>dont revalorisation du point</i>	<i>186</i>
Mesures catégorielles	561
Mesures diverses	330
Exécution 2011	81 789
<i>variation</i>	<i>+ 414</i>

La diminution de l'impact des mesures générales est la principale explication de ce ralentissement : au cours de l'année 2011, l'impact de la valeur du point s'est limité à l'effet report de la revalorisation de 0,5 % au 1^{er} juillet 2010, soit 186 M€. En 2010, la revalorisation du point avait contribué pour 537 M€ à la croissance de la masse salariale.

Si la progression de la masse salariale connaît un ralentissement depuis quelques années, la dépense constatée en exécution reste depuis trois ans supérieure au montant prévu en loi de finances initiale. Deux facteurs expliquent plus particulièrement ces dépassements.

Le premier est le « retour catégoriel » accordé aux agents en contrepartie des réductions d'effectifs, qui dépasse sur plusieurs missions la norme de 50 % des économies réalisées sur les effectifs.

Sur la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, où le taux de non remplacement des départs en retraite a été de 64 % en 2011, le taux de retour catégoriel a ainsi atteint 55% en 2011 (après 64 % en 2010), pour un montant d'économies liées au schéma d'emplois en forte hausse en 2011, avec 167 M€, contre 125 M€ en 2010. Le retour catégoriel par ETPT est croissant : 659 € en 2011, contre 554 € en 2010 et 440 € en 2009.

Sur la mission **Défense**, malgré la suppression de 9 205 ETPT en 2011 (ce qui porte à 29 112 ETPT la réduction d'emplois opérée sur la mission depuis 2007), les dépenses de titre 2 continuent de progresser par rapport à 2010. L'augmentation de 244 M€ d'une année sur l'autre s'explique principalement par la hausse de 248 M€ des dépenses de retraite qui représentent un montant de 7,26 Md€ sur la mission et par la progression de 48 M€ des indemnités liées aux opérations extérieures qui s'élèvent à 378 M€ en 2011. Cette progression s'explique également par des moindres économies sur la masse salariale « socle », qui a diminué de seulement 60 M€, pour un montant en 2011 de 11 169 M€, alors que les estimations du ministère sur les économies attendues de la réduction d'emplois prévoyaient une économie de 217 M€ entre 2010 et 2011.

Pour des montants certes moins importants, la situation de la mission **Agriculture** est assez similaire. La période 2006-2011 se caractérise par une déconnexion progressive de l'évolution des ETPT (-18 %) et celle des crédits de titre 2 (-4 %) de la mission. Ce décalage a été accru par un surcalibrage, estimé à 3,5 M€ en 2011, des crédits transférés vers les services du Premier ministre pour permettre la prise en charge des directeurs départementaux interministériels et de leurs adjoints. Cependant, l'écart constaté entre l'évolution des effectifs et les dépenses de titre 2 traduit principalement l'effet de mesures catégorielles coûteuses (requalification, repyramidage, augmentation des primes due à la mise en œuvre de la prime de fonction et de responsabilité).

Le second facteur qui explique le dépassement des prévisions de la loi de finances initiale est propre à la mission **Enseignement scolaire** et tient à la croissance importante des heures supplémentaires. Ce phénomène s'explique en partie par les difficultés rencontrées dans certains établissements pour pourvoir la totalité des enseignements par des enseignants rémunérés sur « heures postes » ou sur « blocs de moyens provisoires », modes habituel de rémunération des professeurs. Il s'inscrit également dans un mouvement constaté depuis plusieurs années. Ainsi, l'abrogation des décrets dits « de Robien », qui avaient entraîné des suppressions de postes, n'a pas donné lieu au rétablissement des postes supprimés mais à un abondement équivalent en heures supplémentaires. Le recours aux heures supplémentaires est de surcroît utilisé pour engager de nouveaux dispositifs éducatifs sans créer de postes ou sans modifier les obligations réglementaires de service des enseignants (par exemple l'accompagnement éducatif au collège). Le montant total des heures supplémentaires a représenté 1,3 Md€ en 2011, soit 2,2 % de la masse salariale de la mission.

Ces différentes situations qui traduisent les difficultés à contenir la progression de la masse salariale conduisent à s'interroger sur les conditions dans lesquelles la trajectoire prévue par la programmation pluriannuelle pourra être respectée. La loi de programmation des finances publiques a prévu une hausse de 0,6 Md€ de la masse salariale en 2011, suivie d'une diminution de 1 Md€ à l'horizon 2013. La loi de finances initiale pour 2012 prévoit ainsi une diminution de 0,5 Md€ (à périmètre constant et hors pensions), qui constituerait une rupture avec la tendance à l'augmentation de la masse salariale observée traditionnellement. Mais cet objectif ne pourra être tenu que si ces deux facteurs, retour catégoriel et recours aux heures supplémentaires, sont maîtrisés à l'égal de la réduction des effectifs.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

A périmètre constant, la masse salariale de l'Etat hors contribution au CAS Pensions a augmenté de 0,48 % en 2011 par rapport à 2010, soit sensiblement moins que l'inflation.

*Comme tous les ans, différents ajustements ont eu lieu en gestion, par décrets de virement ou par décret d'avance, en particulier pour les missions **Enseignement scolaire** et **Gestion des finances publiques et des ressources humaines**. Plus singulier a été le transfert réalisé à partir de crédits de titre 2 vers le programme 195 – Régimes de retraite des mines de la SEITA et divers, destiné à financer le CAS **Pensions**.*

*Globalement, le schéma d'emploi a été respecté en 2011 avec une diminution des effectifs de 31 992 ETPT, et les départs en retraite ont été plus nombreux que prévu (64 283). Le taux de non-remplacement global a ainsi atteint exactement 50 %. Les plafonds d'emplois ont été respectés en 2011, mais il conviendrait d'inclure dans celui de la mission **Enseignement scolaire** les emplois permanents correspondant aux personnels affectés à la vie scolaire, qui représentent plus de 52 000 ETPT et une dépense de 1,3 Md€ en 2011.*

*Le ralentissement de la croissance de la masse salariale tient pour beaucoup au faible impact de la valeur du point, qui s'est limité à l'effet report de la revalorisation du 1^{er} juillet 2010. La progression de la masse salariale reste toutefois dynamique dans certaines missions (même en dehors de la contribution au CAS **Pensions**) à périmètre constant, alors même que les effectifs diminuent. Cette situation touche notamment la mission **Défense**, la mission **Gestion des finances publiques et des***

ressources humaines du fait de l'importance des retours catégoriels, et la mission **Enseignement scolaire** du fait d'un recours croissant aux heures supplémentaires. Ces situations rendent encore plus impératif un resserrement du pilotage pour respecter la trajectoire prévue par la programmation pluriannuelle.

La Cour formule les deux recommandations suivantes :

- *Recommandation n ° 9 – Dans le respect des normes de dépense, relever le taux de contribution de l'Etat employeur au CAS **Pensions** afin de reconstituer son « fonds de roulement » dès les prochains exercices ;*
 - *Recommandation n° 10 - Intégrer dans le plafond d'emplois ministériel de la mission **Enseignement scolaire** les emplois permanents de l'Etat relevant de la vie scolaire.*
-

Chapitre II

La gestion et l'exécution des dépenses

fiscales en 2011

La réduction du nombre et du volume des dépenses fiscales constitue l'un des axes privilégiés par la loi de programmation des finances publiques et le programme de stabilité pour réduire le déficit public. L'article 9-II de la loi de programmation prévoit ainsi que « *Le coût des dépenses fiscales est stabilisé en valeur à périmètre constant* », tandis que le rapport annexé à la loi indique que les 11 Md€ de prélèvements obligatoires programmés au titre des mesures nouvelles de l'exercice 2011 pourront être liés à la suppression ou à la réduction des dispositifs fiscaux et sociaux dérogatoires.

L'orientation générale consistant à mieux évaluer et à réviser à la baisse le coût des dépenses fiscales remonte à l'exercice 2008. Dans ses rapports publics annuels 2011 et 2012 et dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2011, la Cour a déjà formulé une analyse critique du pilotage des dépenses fiscales autour de trois séries de constats :

- les dépenses fiscales sont définies d'une façon trop restrictive au regard du coût global pour les finances publiques des nombreux dispositifs fiscaux dérogatoires ;
- les dépenses fiscales sont encore mal évaluées, tant en termes en termes de coût (sous forme de pertes de recettes) que d'efficacité ;

- la première tentative de limitation du coût des dépenses fiscales engagée en 2008, construite autour d'une règle de gage de toute mesure nouvelle, n'a débouché sur aucun résultat tangible et s'est trouvée interrompue par le volet fiscal du plan de relance dès 2009.

Les dépenses fiscales recensées comme telles par le tome 2 de l'annexe *Voies et Moyens* au projet de loi de finances initiale pour 2011 étaient estimées à un montant total de 70 Md€.

La méthodologie développée par la Cour dans ses précédents rapports conduit à confirmer ce coût global après différents retraitements, pour aboutir à un coût en 2011 de 70,1 Md€. Ce montant accuse une légère diminution de -1,1 % par rapport à l'exécution 2010 mais une augmentation de 1,4 % par rapport à 2009⁵⁰.

Ces résultats encore modestes procèdent de décisions qui remontent pour l'essentiel à l'exercice 2009, les dispositions législatives adoptées ne déployant leur effet budgétaire que dans la durée. Ils obligent à constater que les ambitions de la loi de programmation exigent une action résolue et constante dans le temps, d'autant que les dispositifs dérogatoires non modifiés voient leur coût croître spontanément.

I - Une réduction du coût des dépenses fiscales à peine amorcée en 2011

La diminution du coût des dépenses fiscales de 1,1 % en 2011 à périmètre constant constitue la première inflexion en ce sens depuis le début des années 2000. Elle doit être soulignée, mais aussi nuancée en raison des imprécisions qui entourent la définition conventionnelle des « dépenses fiscales » et l'évaluation de leur coût.

A - La liste des dépenses fiscales ne rend pas compte de toutes les pertes de recettes liées à l'application d'une règle fiscale dérogatoire

L'annexe *Voies et moyens* de chaque projet de loi de finances initiale présente une liste conventionnelle de dépenses fiscales qui ne représente que la moitié du coût total évalué des dispositifs dérogatoires

⁵⁰ En 2009, en retraitant l'impact du plan de relance sur le calendrier d'exigibilité de la créance des entreprises au titre du crédit impôt recherche, de façon à conserver une méthode comparable de 2009 à 2011, le coût global des dépenses fiscales était de 69,1 milliards d'euros.

susceptibles d'être qualifiés de dépenses fiscales. En prenant le soin de rappeler qu'établir une liste pertinente des dépenses fiscales est un exercice difficile, la Cour a indiqué, avec précaution, dans ses rapports précités que les dispositifs non répertoriés officiellement pouvaient être évalués à 62 Md€ en 2010⁵¹.

Nombreux sont les dispositifs aujourd'hui non évalués qui devraient être considérés comme de véritables dépenses fiscales.

Il en est ainsi de certaines « *modalités particulières de calcul de l'impôt* »⁵², et dans un autre registre, de toutes les impositions perçues par des bénéficiaires autres que l'État qui ne sont pas neutres pour le budget général.

C'est le cas, par exemple, de l'exonération de taxe sur les conventions d'assurance (TCA) dont bénéficient certains contrats d'assurance complémentaire en vertu de l'article 999 du code général des impôts. Son coût s'élevait en 2010 à 2,15 Md€, mais elle n'est plus considérée comme une dépense fiscale depuis 2011 au motif que le produit de la taxe est dorénavant affecté aux collectivités territoriales. Pourtant, cette affectation a contribué à compenser la perte de recettes associée à la réforme de la taxe professionnelle au sein d'un vaste jeu de transferts entre l'État et les collectivités. Le moindre produit de la TCA résultant de cette exonération a entraîné un renchérissement durable des dotations de compensation (DCRTP) prélevées sur les recettes de l'État, de sorte que celui-ci continue de supporter, quoiqu'indirectement, une charge à ce titre.

Le caractère réducteur de la liste des dépenses fiscales présentée dans l'annexe *Voies et moyens* constitue donc une limite pour la mise en œuvre d'une stratégie de réduction des déficits, qui gagnerait à s'appuyer sur un périmètre plus large de « dépenses fiscales ».

⁵¹ Cf. rapport public annuel 2012 « *L'enjeu budgétaire de la pertinence de la liste des dépenses fiscales est important car de nombreuses mesures en ont été retirées depuis 2005, alors même qu'elles existent toujours et que leur coût s'élevait à 62 Md€ en 2010. Toutes les mesures retirées de la liste ne doivent pas nécessairement être considérées comme des dépenses fiscales. En sens inverse, ce montant de 62 Md€ n'intègre pas le coût de dispositifs dérogatoires qui n'ont jamais figuré sur la liste des dépenses fiscales ou qui en ont été retirées avant 2005.* »

⁵² Ainsi la Cour a-t-elle considéré, dans son rapport public d'évaluation de la politique en faveur de l'assurance-vie (janvier 2012), que le régime *sui generis* applicable aux produits d'assurance-vie transmis lors du décès de l'assuré devrait être reclassé en dépense fiscale.

B - Une diminution du coût des dépenses fiscales à peine amorcée et encore incertaine

1 - Une amorce de réduction du coût des dépenses fiscales est perceptible en 2011

Compte tenu de la méthodologie exposée par la Cour depuis son rapport public annuel pour 2011⁵³, le coût des dépenses fiscales aurait reculé en 2011 par rapport à 2010 de 800 M€ environ.

Evaluation du coût des dépenses fiscales (en Md€)

	2009	2010	2011
Annexe Voies et moyens	72,9	72,7	67,5
Correction plan de relance	-3,8	-1,8	+1,5
Correction périmètre (TCA)	-	-	+1,1
TOTAL	69,1	70,9	70,1

Source : Cour des comptes, RPA 2012

Cette réduction peut être regardée comme la première manifestation d'une stratégie amorcée il y a plusieurs exercices.

En effet, huit mesures adoptées depuis 2009 ont plus particulièrement contribué à cette évolution en 2011 : deux durcissements du crédit d'impôt pour les dépenses effectuées par les ménages dans leur logement en faveur du développement durable (loi de finances initiale puis LFR 2009) ; une réduction de l'avantage fiscal attaché aux agricarburants ; une diminution de la prime pour l'emploi perçue par les bénéficiaires du RSA ; la restriction du bénéfice de la demi-part pour parent ayant élevé seul au moins un enfant (loi de finances initiale 2009) ; la suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu sur les indemnités journalières (LFR 2009) ; la suppression du crédit d'impôt sur les revenus distribués par des sociétés étrangères ; et la limitation de la réduction de l'impôt de solidarité sur la fortune au titre de l'investissement dans les PME (loi de finances initiale 2011).

Ces huit mesures, à elles seules, ont entraîné plus de 2,3 Md€ d'économies en 2011 par rapport à 2010. Mais l'impact global de ces mesures a été diminué par l'adoption de mesures nouvelles ou par l'évolution spontanée de dispositifs existants, et notamment des plus

⁵³ Le tableau tient notamment compte de l'impact du plan de relance sur la chronique d'exigibilité de la créance du Crédit d'impôt recherche, et de l'exclusion de la TCA du champ des dépenses fiscales.

coûteux, ce qui explique in fine diminution à peine amorcée du coût total de l'ensemble des dépenses fiscales.

De surcroît, l'évaluation à la baisse de ce coût en 2011 doit être considérée avec précaution. Elle s'appuie en effet sur des données prévisionnelles, dont l'expérience montre qu'elles sont corrigées selon un calendrier très tardif. Le tableau ci-dessous retrace ainsi l'évolution, pour un même millésime de dépenses, de l'évaluation publiée dans les documents budgétaires du coût du crédit impôt recherche (CIR). Il montre que les ajustements de l'évaluation en N+2 dépassent en général 10 % de la dépense évaluée initialement.

Evaluation de la dépense liée au CIR dans les PAP (en M€)

	PAP 2008	PAP 2009	PAP 2010	PAP 2011	PAP 2012
2008	1 390	1 390	1 500		
2009		2 010	5 800	6 200	
2010			4 000	4 500	4 900
2011				2 100	2 275
2012				2 100	2 300

Source : Cour des comptes

Ces corrections tardives de l'évaluation des dépenses fiscales ne sont qu'un aspect des incertitudes entourant leur chiffrage. La Cour a détaillé, dans ses rapports publics précités, les limites et les failles – parfois inévitables – des méthodes d'évaluation utilisées. Le cas des seize dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission *Santé* en fournit une bonne illustration : deux de ces dépenses ne sont pas chiffrées, pour neuf d'entre elles, représentant au total 331 M€, le nombre de bénéficiaires est indéterminé, et pour dix d'entre elles, la fiabilité du chiffrage ne dépasse pas l'ordre de grandeur quoiqu'elles représentent un total de 1,78 Md€⁵⁴.

De plus, l'évaluation de la dynamique du coût des dépenses fiscale est encore plus fragile que celle des coûts passés. Comme la Cour l'a souligné dans son rapport public annuel 2011, l'administration fiscale applique trop souvent la convention selon laquelle le coût d'une mesure est stable d'une année sur l'autre faute de disposer d'outils de prévision plus sophistiqués. Le coût de 135 mesures sur les 213 de plus de 10 M€ que comptait le projet de loi de finances initiale pour 2011 a été ainsi évalué par simple reconduction, amenant la Cour à observer que « *cette convention conduit à sous-estimer la croissance du coût des dépenses* ».

⁵⁴ Dont 1,1 Md€ au titre du taux réduit de TCA, exclu à compter de 2011 de la liste des dépenses fiscales.

fiscales, sa très forte augmentation depuis 2004 résultant pour partie de leur croissance spontanée » et à recommander qu'une convention plus adaptée à la dynamique globale des dépenses fiscales soit adoptée lorsqu'une prévision fiable est impossible⁵⁵.

Ces difficultés d'évaluation soulignent le risque que représente le recours à la dépense fiscale. Non seulement son coût est difficile à réguler, mais il est mal connu des administrations, comme en attestent de surcroît de nombreux exemples de dispositifs instaurés sur la base d'une évaluation qui s'est avérée avec le temps très inférieure à la perte de recettes finalement supportée par les finances publiques.

2 - Le nécessaire durcissement de la stratégie de réduction des dépenses fiscales

Au-delà de ces incertitudes tenant à l'évaluation, il existe des risques de croissance rapide et spontanée du coût des dépenses fiscales existantes, qui pourraient remettre en cause l'amorce de la réduction constatée en 2011.

En premier lieu, certaines dépenses fiscales, ainsi que certaines « modalités particulières de calcul de l'impôt », sont naturellement élastiques à la croissance du PIB.

En second lieu, d'autres dépenses fiscales ont un coût décalé dans le temps, dont l'impact pourrait minorer les efforts de réduction du coût des dépenses fiscales dans les années à venir. Ce risque est particulièrement accusé dans le cas du crédit impôt recherche (CIR)⁵⁶.

⁵⁵ Dans son rapport public annuel 2011, la Cour estimait : « qu'une croissance du coût d'une dépense fiscale identique à celle du produit de l'impôt auquel elle se rattache, hors mesures nouvelles, serait une convention préférable. En considérant que l'élasticité globale des recettes fiscales au PIB est voisine de l'unité à moyen terme, l'hypothèse d'une progression identique à celle du PIB en valeur pourrait aussi être retenue. »

⁵⁶ La créance fiscale correspond au montant du droit à réduction d'impôt obtenu par les entreprises pour une année n ; cette créance est imputée sur l'impôt sur les sociétés de l'entreprise pour l'année suivante ou les deux années qui suivent si l'imposition n'est pas d'un montant suffisant, le solde faisant l'objet d'une restitution de la part de l'Etat la quatrième année. La dépense fiscale d'une année n pour l'Etat correspond à la part des créances fiscales qui donnent lieu à une moindre rentrée d'impôt ou directement à une restitution financière durant cette année n.

Evolution de la créance et de la dépense fiscales pour le CIR (en M€)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Créance fiscale	4 500	4 700	5 186	5 094	5 268	5 476
Dépense fiscale	1 500	6 200	4 900	2 275*	2 300*	n.d

* *Projet de loi de finances initiale*

Source : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

Pour l'exercice 2011, la discordance entre le niveau élevé de la créance fiscale et le niveau beaucoup plus bas de la dépense fiscale constitue un risque. En effet, les niveaux respectifs de la créance et de la dépense ne peuvent que se rejoindre. De fait, l'exécution 2011 fait apparaître un dépassement de plus de 575 M€ par rapport au montant évalué dans la loi de finances initiale (avec près de 2,8 Md€ de dépenses), qui a pourtant été reconduit dans le projet de loi de finances pour 2012. A l'horizon 2013 et 2014, la dépense fiscale liée au CIR en « régime de croisière » pourrait être supérieure d'environ 2 Md€ au niveau estimés dans les deux lois de finances initiales pour 2011 et 2012.

L'ensemble de ces facteurs amène à relativiser le début de réduction du coût des dépenses fiscales observé en 2011. Ils conduisent la Cour à réitérer sa recommandation en faveur d'une stratégie de réduction du coût des dépenses fiscales mieux étayée et plus directement ciblée sur les dispositifs déjà évalués comme peu efficaces ou peu efficaces.

II - Les enjeux de l'amélioration de la gestion et du suivi des dépenses fiscales

Les dépenses fiscales sont presque toujours conçues et gérées indépendamment des programmes et missions auxquels elles sont le plus souvent artificiellement rattachées. Leur gestion quasi exclusive par le ministère chargé du budget, et plus particulièrement au sein de ce dernier par la direction générale des finances publiques (direction de la législation fiscale), est dominée par les préoccupations juridiques et la portée des effets incitatifs ou redistributifs de la règle fiscale. Elle est ainsi coupée de la programmation budgétaire d'ensemble, isolée de la démarche de performance et peu impliquée dans les efforts de maîtrise de la dépense.

A - Les dépenses fiscales demeurent encore étrangères à la démarche de performance

Si les dépenses fiscales sont rattachées aux missions et programmes du budget général conformément aux prescriptions de la loi organique du 1^{er} août 2001, et si parfois les responsables de programmes sont associés à l'évaluation de leur coût et de leurs effets, celles-ci demeurent des objets budgétaires hors du champ de compétence et d'attribution des ministères autres que financiers. Les relations distendues entre les objectifs affichés des dépenses fiscales et ceux de leurs programmes de rattachement en témoignent.

Ainsi, parmi les 13 dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission **Agriculture (APAFAR)**, 10 poursuivent des objectifs sans aucun lien avec ceux de leur programme de rattachement, alors qu'elles représentent un coût total de 1,62 Md€ en 2011. Parmi les 11 dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission **Ecologie**, trois⁵⁷ poursuivent des objectifs en contradiction directe avec ceux de leur programme de rattachement tout en représentant un coût global de 574 M€, soit un cinquième du coût des dépenses fiscales de la mission.

Cette situation empêche la stratégie affichée par la loi de programmation de reposer sur une démarche de performance :

- soit parce que certaines dépenses fiscales sont rattachées aux programmes de façon artificielle. C'est, par exemple, le cas de la dépense fiscale n° 950101 regroupant des dégrèvements de contribution à l'audiovisuel public pour les personnes modestes, qui poursuit un objectif explicite d'allègement de l'impôt dans une perspective de redistribution et non pas un des objectifs associés au financement de l'audiovisuel public.
- soit parce qu'au contraire des dépenses fiscales qui devraient être rattachées à un programme ne le sont pas. La Cour relève ainsi dans son analyse de l'exécution budgétaire de la mission **Culture** en 2011 que malgré le nombre élevé de dispositifs mentionnés dans le PAP 2011, la présentation des dépenses fiscales est très sous-évaluée, s'agissant notamment de celles destinées à soutenir le mécénat culturel.

⁵⁷ Dépenses n° 800103, 800116 et 800403.

B - La nécessaire remise en cohérence des objectifs poursuivis par les dépenses fiscales et les dépenses budgétaires

Il apparaît qu'une partie, non évaluée, des dépenses fiscales constitue une perte de recettes consacrée à poursuivre des objectifs, soit qui ont perdu de leur pertinence car trop anciens, soit qui sont contredits par des objectifs contraires poursuivis au moyen de crédits budgétaires ou d'autres dépenses fiscales. A titre d'exemple, dans son rapport public d'évaluation de la politique en faveur de l'assurance-vie, la Cour a relevé la grande dispersion des objectifs associés aux nombreuses dépenses fiscales en faveur de l'épargne financière des ménages et le gaspillage de moyens publics qui en résulte⁵⁸.

Cette dispersion, qui peut être observée dans d'autres domaines que l'épargne financière, résulte du fossé qui sépare les objectifs des dépenses fiscales de ceux attachés aux programmes du budget général. En effet, seuls ces derniers ont été exprimés et hiérarchisés depuis la mise en œuvre de la LOLF afin de donner une cohérence à l'action publique.

La reformulation des dépenses fiscales en fonction des objectifs attachés aux programmes et missions du budget général permettrait d'améliorer à la fois le rattachement desdites dépenses et l'analyse par le Parlement des moyens consacrés aux politiques publiques. Elle constituerait une première étape vers la rationalisation des dépenses fiscales, qui découlerait d'une meilleure hiérarchisation des objectifs poursuivis par une dépense fiscale.

La lutte contre l'éparpillement des dispositifs dérogatoires peut aussi être une source d'économies budgétaires.

Depuis 2008, l'attention des pouvoirs publics et les travaux conduits par les commissions des finances du Parlement et par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales ont ainsi été concentrés sur les dépenses fiscales dites « à fort enjeu budgétaire ». Selon le rapport du comité publié à l'été 2011, ces 94 dépenses fiscales, c'est-à-dire moins de 20 % du nombre total recensé, représenteraient 93 % du coût total des dépenses fiscales. Toutefois, compte tenu de la non-

⁵⁸ « Il apparaît nécessaire d'établir un cadre plus cohérent pour l'ensemble de la politique fiscale de l'épargne. Les dépenses fiscales poursuivent de multiples objectifs qui sont divergents, sinon concurrents. Leur efficacité n'en est que plus limitée. Dans un contexte de rationalisation de la dépense fiscale, les pouvoirs publics devraient prioritairement limiter et hiérarchiser les objectifs dans le domaine de l'épargne. » (rapport précité, p. 123).

évaluation d'un très grand nombre de dépenses fiscales réputées de faible impact budgétaire, cet ordre de grandeur est difficile à vérifier ou à contredire.

Cependant, en supposant que ce ratio est avéré, 7 % du coût total des dépenses fiscales résulteraient d'une multitude de dispositifs de très faible ampleur, tout en représentant un total de près de 5 milliards d'euros. L'enjeu d'une rationalisation de ces multiples dispositifs est donc substantiel, et les objectifs de réduction des dépenses fiscales gagneraient à s'appuyer davantage sur les dépenses jugées inefficaces, mêmes si leurs montants unitaires apparaissent faibles.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En 2011, le coût des dépenses fiscales recensées comme telles a diminué d'environ 800 M€, soit 1,1%, par rapport à 2010, tout en demeurant supérieur au niveau atteint en 2009.

Le résultat constaté en 2011 procède de mesures votées en 2008 et 2009, dont l'effet final a été minoré par la création d'autres dispositifs et par la croissance spontanée du coût des mesures inchangées, ce qui témoigne de l'« inertie » des dépenses fiscales et des difficultés d'en inverse le cours spontané. La définition des dépenses fiscales demeure par ailleurs discutable et les conditions d'évaluation d'un grand nombre d'entre elles continuent de faire planer une incertitude sur la réalité et la durabilité du mouvement amorcé en 2011.

L'ensemble de ces facteurs conduit la Cour à compléter le constat d'une diminution du coût des dépenses fiscales en 2011 par la recommandation d'un durcissement de la stratégie déployée par la loi de programmation du 28 décembre 2010, qui devrait s'appuyer sur une remise en cohérence des objectifs poursuivis par les dépenses fiscales d'une part et les dépenses budgétaires d'autre part, afin que la réduction en nombre et en volume des dispositifs dérogatoires puisse reposer sur une véritable démarche de performance.

La Cour formule la recommandation suivante :

Recommandation n° 11 - Améliorer l'évaluation de l'efficacité et du coût des dépenses fiscales en y associant davantage les responsables de programmes et tenir compte des résultats de cette évaluation dans la fixation des objectifs de réduction portés par les documents de programmation pluriannuelle.

Chapitre III

Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention imputées sur le titre 6 ont représenté en 2011 un total de 150,26 Md€ sur le budget général, comprenant 82,35 Md€ de remboursements et dégrèvements et 67,9 Md€ de dépenses nettes.

Evolution des dépenses du titre 6 à champ courant (en Md€)

	2007	2008	2009	2010	2011
Ménages	34,7	36,1	40,5	38,4	34,7
Entreprises	70,9	75,4	96,3	77,3	74,5
Collectivités territoriales	22,1	23,9	25,9	24,2	17,8
Autres collectivités	15,3	18,6	21,3	27,5	22,8
Appels en garantie	0,3	0,2	0,2	0,1	0,6
Total du titre 6	143,2	154,3	184,1	167,5	150,3
Titre 6 hors remboursements et dégrèvements	80,99	62,13	72,43	77,62	67,9

Source : India-LOLF

La construction du budget triennal 2011-2013 effectuée dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 28 décembre 2010 s'est appuyée sur des règles transversales d'économies ambitieuses pour les dépenses d'intervention, autour d'un « *réexamen*

systematique des dispositifs d'intervention, avec pour objectif le même effort de 10 % à horizon 2013 que sur le fonctionnement »⁵⁹.

Bien que l'objectif d'une réduction globale des dépenses de 10 % ait ainsi été explicitement affiché, les efforts déclinés par catégories de dépenses dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques 2011-2013 n'ont porté, en réalité, que sur un périmètre restreint aux dépenses classées dans les catégories dites « de guichet » et « discrétionnaires », soit une masse de 58,9 Md€ en loi de finances initiale 2011, avec une cible d'économies à trois ans de 2,4 Md€, soit une réduction de 4 % d'ici 2013 appliquée à ce périmètre.

Si l'exécution 2011 apparaît globalement en ligne avec les prévisions de la loi de finances initiale, il est en revanche plus difficile d'apprécier dans quelle mesure la trajectoire tracée par la loi de programmation a été respectée en raison de l'instabilité du périmètre de ces dépenses.

I - Les objectifs de réduction des dépenses d'intervention sur la période 2011-2013

Selon la définition posée à l'article 5 de la loi organique relative aux lois de finances, les dépenses d'intervention sont classées en quatre catégories de transferts (aux ménages, aux entreprises, aux collectivités territoriales et aux autres collectivités) auxquels s'ajoutent les appels en garantie. Les crédits correspondant regroupés sur le titre 6 financent une grande variété de dispositifs et empruntent diverses modalités de gestion. A des fins de pilotage budgétaire, les dépenses d'interventions ont été reclassées en trois composantes dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 (LPFP) en fonction de leur degré de rigidité :

- les dépenses dites « de guichet », dont le paiement intervient automatiquement dès lors que leurs bénéficiaires potentiels remplissent les critères d'éligibilité requis par la réglementation ;
- les dépenses dites « discrétionnaires », donnant lieu à des décisions attributives de subventions et dont le fondement juridique peut être un acte unilatéral ou une convention ;

⁵⁹ Rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques 2011-2014.

- les dotations régies par des textes et souvent indexées, telles que les subventions d'équilibre à certains régimes spéciaux de retraite ou certains transferts de l'Etat aux collectivités territoriales.

Ces trois catégories ont représenté ensemble 67,9 Md€ de dépenses en 2011.

Deux séries d'objectifs chiffrés ont été affichées pour les deux premières catégories d'interventions, mais aucun en revanche n'est venu encadrer les dotations règlementées :

Objectifs de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2013 (en Md€)

	LFI 2010	2011	2012	2013
Dépenses dites « de guichet »	37,6	37,6	37,5	38,0
Dépenses discrétionnaires	21,9	21,3	20,2	19,1
Total	59,5	58,9	57,9	57,1

Source : Rapport annexé à la LPFP

L'objectif d'économies nettes affiché par la loi de programmation représente ainsi un total de 2,4 Md€ en 2013 par rapport à la loi de finances initiale 2010 sur ce périmètre, soit une réduction de 4 % sur la période.

Sans se prononcer sur le caractère réaliste de cette trajectoire, compte tenu des efforts à réaliser pour compenser la dynamique spontanée de certains dispositifs de guichet, il doit être observé que les objectifs déclinés par catégorie sont loin d'atteindre l'objectif global de réduction de 10 % évoqué par le rapport annexé à la loi de programmation.

II - Un périmètre non stabilisé qui ne permet pas d'apprécier l'exécution au regard de la programmation

Les catégories construites par les services du ministère chargé du budget pour décliner les objectifs de la loi de programmation ne correspondant pas à celles fixées par la LOLF, la traduction dans ce « périmètre » des objectifs triennaux à fin de comparaison avec les dotations inscrites en loi de finances initiale 2011 puis avec l'exécution est nécessairement conventionnelle.

Le périmètre construit à partir des catégories de la loi de programmation (guichet, discrétionnaires, dotations normées) différant de celui du titre 6 hors dépenses *remboursements et dégrèvements*, des ajustements lui ont été appliqués par les services du ministère chargé du budget au titre du suivi de la loi de programmation, à la fois pour en exclure ou y intégrer tel ou tel dispositif.

C'est ainsi qu'une partie de la subvention versée sur titre 6 à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a été sortie du périmètre en raison de la « sanctuarisation » des dépenses liées au « Grenelle de l'environnement » (1,3 Md€)⁶⁰ ; il en est de même de certaines interventions gérées par Pôle Emploi (pour un montant estimé à 300 M€ par les services du ministère chargé du budget), dont le financement par l'Etat est intégré à la subvention pour charges de service public (SCSP) attribuée à l'établissement.

A l'inverse, mais de manière tout aussi peu documentée dans le projet de loi de finances initiale pour 2011 ou dans les documents de suivi de la loi de programmation, ont été rattachés au périmètre soumis à contrainte les crédits de la mission **Pouvoirs publics** comptabilisés en titre 1 (1 Md€) ou encore des crédits payés en titre 7 de la mission **Aide publique au développement** (0,5 Md€).

Divers ajustements ont par ailleurs été opérés entre les différentes catégories d'interventions définies par la loi de programmation, aboutissant à brouiller les périmètres d'application des plafonds définis par cette dernière. Ont notamment été intégrés au périmètre des dépenses dites « de guichet » divers dispositifs de l'enseignement agricole privé (+0,34 Md€), liés à l'offre de soins (+0,12 Md€), au retrait d'activité (+0,12 Md€) et au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA +0,05 Md€),

Ces ajustements ont eu pour effet de porter le périmètre des dépenses dites « de guichet » à 38,22 Md€ en loi de finances initiale 2011 contre 37,6 Md€ prévus par la loi de programmation sur cet exercice.

En ce qui concerne les dépenses « discrétionnaires », le champ a été réduit en loi de finances initiale 2011 à 18,87 Md€ contre 21,3 Md€ prévus dans la loi de programmation.

Les services du ministère du budget n'ont pas été en mesure de communiquer l'intégralité des ajustements opérés entre les deux documents, mais le sens général de ces mouvements a conduit à basculer certaines dépenses dans la catégorie « dotations règlementées » non

⁶⁰ A noter que le total des dépenses sorties du périmètre en 2011 est de 1,9 Md€ mais aucune explication n'a pu être fournie sur les 0,6 Md€ restants.

soumise à objectifs chiffrés, comme sur la mission **Aide publique au développement** (avec une partie des engagements financiers internationaux de long terme considérée comme une dotation à hauteur de 900 M€), ou encore sur la mission interministérielle **Recherche et enseignement supérieur**, où la contribution française à l'Agence spatiale européenne (755 M€) a également été rangée dans cette catégorie.

Au total, alors que la loi de programmation soumettait à un plafond d'évolution l'équivalent de 58,9 Md€ de dépenses d'intervention en 2011, la loi de finances initiale a réduit ce montant – et donc restreint la portée des objectifs de modération des dépenses – à 56,47 Md€ (auxquels il convient d'ajouter 10,1 Md€ de dotations réglementées, non soumises à un objectif d'évolution).

Cette réduction de périmètre illustre la difficulté pour la direction du budget de cerner précisément le champ des dépenses concernées et de mettre en œuvre les voies et moyens d'une réelle maîtrise de leur évolution, compatible avec les objectifs de la loi de programmation.

Sur ce périmètre conventionnel, l'exécution 2011, avec 67,33 Md€, est globalement en ligne avec la prévision formée en loi de finances initiale (67,24 Md€). Les dépenses dites « de guichet » dépassent leur plafond de 125 M€, les dotations réglementées de 185 M€, alors que les dépenses discrétionnaires sont en retrait de 219 M€.

Les résultats de l'exécution 2011 (en Md€)

	Guichet	Discrétionnaires	Dotations réglementées	Total
LPFP LFI 2010	37,6	21,8	n.d.	n.s.
LPFP objectifs 2011	37,6	21,3	n.d.	n.s.
LFI 2011	38,22	18,87	10,1	67,24
Exécution 2011	38,34	18,65	10,3	67,33

Source : direction du budget

Les principaux écarts constatés sur les dépenses dites « de guichet » portent sur les aides personnelles au logement (+258 M€), la revalorisation des pensions (+107 M€), les bourses de l'enseignement supérieur (+139 M€) et les allocations temporaires d'attente et d'hébergement d'urgence (+195 M€) qu'a pu en partie compenser une sous-exécution des primes d'épargne logement (-420 M€) et du RSA-activité (-176 M€).

Mais en l'absence de données 2010 *pro forma* sur le périmètre qui a finalement été considéré en 2011 comme étant soumis aux plafonds de la loi de programmation, la vérification du respect des objectifs – la

stabilisation des dépenses dites « de guichet » et la baisse de 0,7 Md€ des dépenses discrétionnaires - est problématique. De surcroît, si la trajectoire dessinée pour 2012 sur le périmètre des dépenses dites « de guichet » et des dépenses discrétionnaires est affichée comme étant conforme à la loi de programmation, les services du ministère chargé du budget ont confirmé à la Cour que les annuités 2011 et 2012 ne pourront pas non plus être comparées l'une à l'autre en toute rigueur du fait des mesures de transfert et de périmètre qui sont à nouveau intervenues dans la loi de finances initiale pour 2012.

La trajectoire des dépenses d'intervention en 2012 (en Md€)

	Guichet	Discrétionnaires	Dotations réglementées	Total
LPFP LFI 2010	37,6	21,8	n.d.	n.s.
LPFP objectifs 2011	37,6	21,3	n.d.	n.s.
LFI 2011	38,22	18,87	10,15	67,24
LFI 2012	37,83	17,98	10,11	65,92

Source : direction du budget

Au terme d'une première année de mise en œuvre de ce qui devait constituer un axe majeur du budget triennal 2011-2013 construit en application de la loi de programmation, il apparaît que les changements de périmètre opérés et l'absence d'explications détaillées sur les modifications effectuées, ont rendu impossible toute analyse de l'évolution des dépenses d'interventions au regard des objectifs chiffrés affichés à l'automne 2010.

III - De faibles marges d'action à droit constant, des lacunes dans l'évaluation et des incertitudes quant aux choix opérés

Sur la période 2007-2011, les dépenses regroupées sur le titre 6 sont difficilement comparables d'un exercice courant à l'autre en raison des mesures exceptionnelles (plan de relance, investissements d'avenir et réforme de la taxe professionnelle) intervenues en 2009 et 2010.

Certaines dépenses du titre 6 présentent une forte sensibilité à la conjoncture du fait même de la nature des dispositifs.

Par exemple, sur la mission *Travail et emploi* (qui représente 9 Md€ sur le total des dépenses du titre 6), un certain nombre de dispositifs obéit à une logique de guichets « sociaux » dont les facteurs sont structurellement mal anticipés (notamment l'allocation de solidarité spécifique et divers minima versés aux demandeurs d'emploi ou au titre du chômage partiel). D'autres dispositifs correspondent à des mesures contra-cycliques (contrats aidés, aides diverses à l'embauche des publics prioritaire, aides liées aux restructurations) qui se prêtent mal à une programmation pluriannuelle.

Sur la mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales*, les importantes variations enregistrées dans les dépenses de titre 6 sont dues à la nature des dispositifs temporaires de soutien et de lutte contre certaines crises sectorielles.

D'autres dispositifs de guichet sont davantage sensibles à des paramètres plus structurels (par exemple la mission *Régimes sociaux de retraites* dont les dépenses sont déterminées par les cotisations salariales et patronales des actifs et par la démographie des régimes) sur lesquelles les marges de manœuvre sont tout aussi contraintes à législation constante.

Pour ce qui est des dépenses dites discrétionnaires, les leviers d'une maîtrise effective peuvent être en pratique tout aussi réduits pour les gestionnaires de programmes, notamment lorsqu'il s'agit de couvrir en crédits de paiements des engagements pluriannuels déjà souscrits. Tel est le cas des crédits du titre 6 de la mission *Ecologie, développement et aménagement durable*, qui représentent environ 3,5 Md€, en raison de la nature des projets d'infrastructures routières, de transports collectifs et ferroviaires, portuaires ou aéroportuaires, ou du fait des engagements pris au titre du « Grenelle de l'environnement » ou en raison de la montée en puissance des plans de prévention des risques technologiques.

Le caractère obligatoire ou fortement contraint des dépenses d'intervention prive ainsi les responsables de programme de marges de manœuvre tant il s'avère difficile de réduire plus que proportionnellement aux objectifs les dépenses discrétionnaires pour compenser la dynamique spontanée des dépenses dites « de guichet » et plus encore des dotations normées.

Au vu des éléments rassemblés par la Cour dans le cadre de ses contrôles sur l'exécution budgétaire mission par mission, il apparaît que peu de ministères se sont mis en situation de procéder à un tel pilotage. Et l'absence de réels leviers d'action a parfois pour substitut des artifices de programmation et de gestion.

Les sous-budgétisations dans la loi de finances initiale et les reports de charges en fin de gestion en sont un symptôme. Les exemples des bourses d'enseignement supérieur ou des aides à l'hébergement et l'allocation temporaire d'attente ont déjà été évoqués.

Faute d'une évaluation systématique de l'efficacité de certains dispositifs, c'est dans la plupart des cas une logique de reconduction qui préside à la budgétisation. Ainsi, la Cour a, dans son rapport public annuel 2012, remis en cause l'efficacité des aides d'urgences portées par la mission **Agriculture**, dont les montants ne sont pas en adéquation avec les objectifs et qui sont dispersées et versées à contretemps des crises sectorielles auxquelles elles prétendent répondre.

Ce défaut d'évaluation des dispositifs entraîne le risque que des économies soient recherchées par facilité sur les dispositifs les moins rigides, alors que leur performance n'aurait pas été évaluée : c'est ainsi que sur la mission **Enseignement scolaire** des économies ont été réalisées en 2011 à hauteur de 9,24 M€ sur les subventions versées aux établissements publics d'enseignement locaux au titre des crédits pédagogiques et des subventions aux associations qui participent à l'accompagnement des programmes nationaux avant qu'il ait pu être conclu au succès ou à l'échec de ceux-ci. De même sur la mission **Santé**, les « petits » dispositifs discrétionnaires du programme 204-*Prévention et sécurité sanitaire* ont régulièrement servi de variable d'ajustement pour pallier les besoins de financement de l'aide médicale d'Etat (AME), seule véritable dépense dites « de guichet » de la mission.

La logique pluriannuelle qu'entendait promouvoir la loi de programmation ne s'est donc pas encore pleinement imposée, et c'est au contraire un pilotage annuel de court terme qui prévaut, tant pour ce qui est de la budgétisation que de la gestion.

La maîtrise globale des dispositifs d'intervention, à peine entamée en 2011 et qui doit s'amplifier en 2012, risque donc d'être recherchée sur les dépenses les moins rigides et non pas sur les moins efficaces.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les objectifs de maîtrise des dépenses d'intervention affichés par la loi de programmation des finances publiques et le budget triennal 2011-2013 sont ambigus. La trajectoire de réduction globale, annoncée à 10 %, s'applique en réalité à un périmètre restreint aux dépenses classées dans les catégories dites « de guichet » et « discrétionnaires »

avec une cible d'économies à l'horizon 2013 de 2,4 Md€ par rapport à la loi de finances initiale 2010, soit une baisse de 4 % sur la période.

Si l'exécution 2011 est globalement conforme à la loi de finances initiale, les changements de périmètre opérés au titre du suivi des objectifs de la loi de programmation rendent impossible la vérification du respect de ces derniers en 2011.

Les dépenses d'intervention sont par ailleurs largement caractérisées par leur nature obligatoire ou fortement contrainte, privant en partie les responsables de programme de marges de manœuvre, sauf à mettre en œuvre des réformes visant à réviser les conditions d'ouverture des droits. L'absence de leviers d'action entraîne ainsi parfois le recours à des artifices de programmation et de gestion tels que sous-budgétisations et reports de charges. Conséquence du manque d'évaluation de l'efficacité de certains dispositifs, c'est dans la plupart des cas une logique de réduction mécanique qui préside à la maîtrise de ces dépenses en lieu et place d'une démarche fondée sur l'évaluation et la performance.

La Cour formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 12 - Définir de manière précise le périmètre des dispositifs d'intervention auquel s'appliquent des normes d'évolution pluriannuelles et stabiliser la répartition des dépenses d'intervention par catégories, pour que les objectifs définis par la loi de programmation puissent être suivis dans le temps.

Recommandation n° 13 - Décliner les objectifs de réduction des dispositifs d'intervention en fonction de leur performance plutôt qu'en raison de leur plus ou moins forte rigidité.

Chapitre IV

Les dépenses destinées au financement des opérateurs de l'Etat

Les opérateurs de l'Etat sont les entités dotées de la personnalité morale, quel que soit leur statut juridique (EPN, GIP, association), qui répondent cumulativement à trois critères :

- une activité de service public, qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État ;
- un financement assuré majoritairement par l'État, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales, ce qui n'exclut pas la possibilité pour l'opérateur d'exercer des activités marchandes à titre subsidiaire ;
- un contrôle direct par l'État, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais relève de l'exercice d'une tutelle ayant la capacité d'orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration.

La liste des opérateurs varie beaucoup d'une année sur l'autre et a été très instable depuis 2007. Le champ des opérateurs recouvre par ailleurs des réalités très diverses selon leur taille, l'origine de leurs ressources, leur poids dans les missions auxquelles ils se rattachent, leur forme juridique ou la date de leur création.

Deux tendances parallèles peuvent cependant être distinguées : globalement, une réduction du nombre d'opérateurs, puisque ceux-ci sont passés de 798 en 2007 à 584 en 2011 sous l'effet de déclassements et de mesures de recomposition ; et ministère par ministère, une utilisation croissante du mode de gestion par « agences », qui vise à confier à des opérateurs des pans de plus en plus importants des politiques publiques.

Cette seconde tendance explique que les subventions versées aux opérateurs aient été continûment croissantes depuis 2007, y compris en 2011. C'est la raison pour laquelle l'extension aux opérateurs des règles transversales de discipline budgétaire que l'Etat s'est imposé à lui-même depuis 2009 a fait l'objet d'un affichage résolu à partir de 2010 en vue de la préparation de la loi de finances initiale 2011 et de la loi de programmation des finances publiques.

La première partie (I) rend compte du poids des opérateurs dans la gestion 2011 à périmètre courant, et fait ainsi ressortir l'enjeu qui s'attache à la maîtrise des dépenses qui contribuent à leur financement.

La deuxième partie (II) analyse les conditions d'application aux opérateurs des dispositifs de maîtrise de la dépense prévus par la loi de programmation. Les éléments d'appréciation consolidés manquent cependant pour s'assurer du respect de ces objectifs en exécution.

I - Le poids croissant des opérateurs dans le budget de l'Etat

A - Une multiplication des dépenses par deux depuis 2007

Les versements du budget de l'Etat aux opérateurs revêtent trois formes : les subventions pour charges de service public; les dotations en fonds propres ; et les transferts de crédits d'intervention destinés à financer des dispositifs gérés par des opérateurs. De ces trois sous-ensembles, seules les subventions pour charges de service public sont identifiées en exécution, si bien que la consolidation des versements destinés aux opérateurs ne peut se faire qu'en termes de crédits en loi de finance initiale.

En s'en tenant aux prévisions d'exécution, en crédits de paiement, comme en autorisations d'engagement, le montant des versements aux opérateurs a doublé entre 2007 et 2011 pour atteindre un montant total de 39,22 Md€. Le rythme de cette progression est de l'ordre de 5 Md€ par an environ, et ne s'est pas infléchi en 2011.

Montant des versements aux opérateurs programmés en loi de finances initiale de 2007 à 2011

<i>En M€</i>	2007		2008		2009		2010		2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Subventions pour charges de service public	15 982	16 071	17 479	17 414	21 309	20 998	24 415	24 360	24 617	24 815
Dotations en fonds propres	75	63	313	220	412	267	689	283	455	185
Transferts	4 264	4 089	8 465	7 933	8 403	8 585	11 107	11 078	14 671	14 225
Total	20 321	20 223	26 257	25 567	30 124	29 850	36 211	35 721	39 743	39 225

Source : Fascicules « Opérateurs de l'Etat » 2008-2012

Plusieurs exemples ministériels témoignent de cette dynamique à périmètre courant. Le passage des universités aux responsabilités et compétences élargies (RCE) s'est traduit par des transferts massifs d'agents, à hauteur de 124 000 ETP entre 2009 et 2011, et corollairement par des subventions pour charge de service public en forte augmentation puisqu'elles incluent les crédits de rémunération auparavant pris en charge directement sur le budget général depuis le titre 2. Les crédits ainsi transférés peuvent être évalués sur la même période à 7,4 Md€, par rapport au niveau de 2008.

Plusieurs autres exemples attestent du rôle accru des opérateurs. Ainsi, sur la mission **Economie**, les opérateurs représentent 10 % des crédits et 19 % des emplois sous plafond en 2011 contre respectivement 7 % et 17 % en 2008. Sur la mission **Culture**, les subventions aux opérateurs ont augmenté de 10 % entre 2007 et 2011, tandis que ce chiffre s'élève à 42 % pour la Mission **Sports**. Pour la mission **Santé**, la hausse a été de 87 % sur la période. Pour la mission **Ecologie**, les subventions aux opérateurs ont été multipliées par plus de trois en cinq ans, du fait notamment de la création de la subvention pour l'Agence pour le financement des infrastructures de France (AFITF).

Très rares sont les missions où les versements aux opérateurs se sont réduits depuis 2007 à périmètre courant. L'évolution très dynamique des crédits reflète bien l'extension du champ des politiques publiques confiées à des opérateurs, plus que l'évolution des moyens de chacun d'entre eux.

L'analyse des subventions pour charges de service public en 2010 et 2011, rapportées aux exercices précédents, ne montre aucun infléchissement de leur volume à périmètre courant. Au contraire, pour la première fois, leur montant a dépassé celui des dépenses de fonctionnement des administrations au sein du titre 3.

**Evolution des subventions pour charges de service public entre 2007
et 2011 (exécution à périmètre courant)**

<i>En Md€</i>	2007	2008	2009	2010	2011	Evolution	Evolution depuis 2007	Evolution par rapport à 2010
SCSP	15,19	16,11	20,02	21,72	24,93	9,73	64 %	14,80 %
Total titre 3	36,19	37,04	44,94	47,92	47,68	11,49	32 %	- 0,50 %
Part des SCSP dans le titre 3	41,9 %	43,5 %	44,5 %	45,3 %	52,3 %			

Source : Cour des comptes

La part des subventions pour charges de service public aux opérateurs est ainsi passée de 42 % du titre 3 en 2007 à 52,3 % en 2011. Alors que l'ensemble des dépenses de fonctionnement (crédits de titre 3) se réduisaient légèrement entre 2010 et 2011, les subventions pour charge de service public ont continué de croître de 3,21 M€, soit de 15 % entre 2010 et 2011.

Cette progression est la plus élevée de la période. Si elle intègre des modifications de périmètre et des transferts (en particulier, comme déjà évoqué, un transfert de crédits, auparavant sur titre 2, vers le titre 3 dans le cadre du passage des universités aux responsabilités et compétences élargies), elle témoigne de l'extension du rôle des opérateurs.

B - Les emplois des opérateurs

Depuis le 1^{er} janvier 2009, les opérateurs sont soumis à un plafond d'emplois fixé chaque année dans la loi de finances en vertu de l'article 64 de la loi de finances initiale pour 2008. Alors que la circulaire de la direction du budget en date du 25 avril 2008 précisait que ce plafond ne devait comporter que les seuls emplois financés sur ressources d'État, excluant les emplois non permanents et financés sur ressources propres, à partir de la loi de finances initiale 2011, le seul critère de la permanence de l'emploi a été retenu, quelle que soit l'origine du financement, élargissant ainsi le champ des emplois sous plafond.

A périmètre courant, les plafonds d'emplois des opérateurs ont considérablement augmenté entre 2009 et 2011, avec toutefois des tendances diverses selon les missions.

Emplois sous plafond des opérateurs

	2009	2010	2011
ETP	266 061	338 879	365 928
var. (%)		+ 27 %	+ 8%

Source : Cour des comptes

Ces plafonds sont toutefois loin de constituer des références aussi précises que le sont les plafonds d'emploi ministériels. Outre qu'à l'inverse de ces derniers, ils ne sont pas toujours construits à partir de données exprimées en équivalent-temps-plein-travaillés (ETPT) mais souvent en simples équivalent-temps-plein (ETP), ils sont affectés chaque année par différents mouvements entre les emplois rémunérés par l'État (donc sous plafond ministériel) mais affectés dans les opérateurs, et les emplois directement rémunérés par les opérateurs. Or, la croissance des premiers peut manifester la montée en puissance d'opérateurs sans que cela se traduise dans leur plafond d'emplois. Par exemple, sur la mission **Culture**, les évolutions observées depuis 2007 montrent à la fois une progression de 351 emplois « État » affectés dans les opérateurs (+9 %) et une progression de 616 emplois plafonnés rémunérés par les opérateurs (+ 4,3 %).

Les données d'exécution des plafonds d'emplois des opérateurs sont chaque année consolidées avec retard, et demeurent d'une fiabilité relative. Celles de la mission interministérielle **Recherche et enseignement supérieur** pour 2011 font apparaître une sous-exécution des plafonds d'emplois des opérateurs plus que compensée par une augmentation de leurs emplois hors plafond. La Cour constate ainsi depuis deux exercices les défaillances des systèmes de pilotage et de suivi des ressources humaines pour les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de recherche (cf. analyses de l'exécution budgétaire de la mission pour les exercices 2009 à 2011).

Les dépassements pour d'autres missions ne sont pas rares, alors qu'une telle situation est devenue quasiment impossible pour les plafonds d'emploi ministériels. C'est ainsi l'absence d'outils de prévision et de suivi des emplois qui explique que l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ait dépassé son plafond d'emplois autorisé de 15 ETP en 2011.

Le mode de gestion consistant à recourir de plus en plus à des opérateurs ne soulève pas de critique en tant que tel, et l'évaluation de sa pertinence relève d'analyses à conduire opérateur par opérateur. En revanche, il souligne l'urgence d'une extension effective aux opérateurs des objectifs et instruments d'une meilleure maîtrise des dépenses, tout en ménageant la souplesse de gestion que procure cette organisation.

II - L'application aux opérateurs des outils de maîtrise de la dépense reste inégale

La volonté d'appliquer aux opérateurs les mêmes règles de discipline budgétaire qu'aux administrations s'est progressivement affirmée depuis 2008. Mais c'est surtout la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 qui a désigné les opérateurs, avec les dépenses fiscales et les dépenses d'intervention, comme l'un des trois leviers d'une stabilisation des dépenses du budget général.

Les lettres dites « de campagne » adressées par le Premier ministre à chacun des ministres le 11 mai 2010 ont notamment indiqué que deux dispositifs appliqués au budget de l'Etat seraient étendus aux opérateurs

- L'application du « 1 sur 2 » : *« (...) l'effort sur les effectifs sera généralisé aux opérateurs, auxquels des efforts équivalents seront demandés, soit une diminution de 1,5 % de leurs emplois chaque année »*
- La réduction des crédits de fonctionnement courant : *« (...) un effort collectif de baisse de 10 % en moyenne des dépenses sur l'ensemble de la période, en commençant par 5 % dès 2011. ».*

Ces deux objectifs chiffrés ont été rappelés par la circulaire budgétaire du 6 juillet 2010 relative au budget pluriannuel 2011-2013, mais sans recevoir une déclinaison opérationnelle directement mesurable.

A - Le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux : une mise en œuvre diversifiée, des objectifs difficiles à contrôler en l'état

La réduction des dépenses de personnel de 1,5 % correspond, de façon globale, au non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, mais intègre à travers cet objectif général des possibilités de différenciation entre opérateurs à l'échelle de chaque ministère. De fait,

au niveau de chaque mission, la mise en œuvre de cet objectif s'est faite de façon diversifiée.

En premier lieu, les opérateurs de la mission interministérielle **Recherche et enseignement supérieur**, qui représentent 64 % des emplois sous plafond des opérateurs de l'Etat (233 142 sur 365 928), ont été dispensés de cette norme transversale. Il en a été de même des opérateurs de la mission **Immigration et asile**.

Les autres missions ont fait l'objet d'ajustements fins, opérateur par opérateur.

Ainsi, sur la mission **Agriculture**, le schéma d'emploi a été respecté au stade de la loi de finances initiale sur l'ensemble des opérateurs, avec des modulations fortes d'un organisme à l'autre.

Sur la mission **Travail et emploi**, certains opérateurs se sont vu pleinement appliquer le principe de non remplacement d'un départ à la retraite sur deux (c'est le cas de Centre-Info de l'INTEFP et de l'ANACT), tandis que d'autres, comme le Fonds de solidarité, ne se voyaient assigné aucun objectif en raison de la modestie de leur taille (12,8 ETP en 2011), et que Pôle emploi, dont l'activité varie en fonction de la conjoncture, bénéficiait d'un traitement spécifique (son plafond d'emploi a baissé de 800 ETP en 2011 mais les effectifs pourront à nouveau augmenter en 2012 par le biais de 1000 emplois hors plafond autorisés en gestion).

Les opérateurs de la mission **Economie** ont respecté, dans leur ensemble, la règle du « 1 sur 2 » avec une application opérateur par opérateur pour tenir compte de la situation particulière de chacun d'eux, puisqu'elle varie de -4,75 % pour l'ANSP et l'ANFR à -1,1 % pour l'INPI. La réduction du plafond d'emploi a été de 1,5 % pour l'AFII et UBIFRANCE, hors effet de périmètre. En revanche, ni la règle du « 1 sur 2 », ni la réduction des crédits de « - 1,5 % » n'ont été appliqués au Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE).

Sur la mission **Défense**, à périmètre constant, le plafond d'emplois de l'ensemble des opérateurs a été réduit de 8 équivalents temps plein, ce qui paraît très modeste. Outre le principe général du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux, les objectifs prennent en effet en compte « *des contraintes particulières, notamment les faibles marges de manœuvre des musées et le maintien des effectifs de l'Office national d'études et de recherche aérospatiales.* » Cette approche revient donc à exonérer quatre opérateurs sur 10 de l'application de la règle.

Ce traitement diversifié n'est pas critiquable en soi, dans la mesure où il correspond à la prise en compte de leur situation particulière et est cohérent avec les priorités arrêtées par le gouvernement (Recherche et enseignement supérieur, « Grenelle de l'environnement »). Il n'est pas anormal, dans ces conditions, que l'atteinte de l'objectif transversal du « 1 sur 2 » s'accompagne de modulations ponctuelles. En revanche, le contrôle des objectifs transversaux est impossible à contrôler. Les carences des outils de suivi et notamment de consolidation empêchent de vérifier en exécution le respect des objectifs de la loi de programmation.

Selon les informations fournies par les services du ministère chargé du budget, les emplois sous plafond des opérateurs ont baissé, à périmètre 2010, de 1,8 % entre 2010 et 2011, passant de 144 839 ETP à 142 203 ETP (hors effectifs des opérateurs de la *MIRES*). Cependant, ces données portent sur la déclinaison de l'objectif au niveau de la loi de finances initiale, mais ne préjugent pas de son application effective en exécution. De fait, aucune donnée d'exécution consolidée n'a pu à ce jour être fournie à la Cour.

B - Les économies sur les dépenses de fonctionnement

Selon les services du ministère chargé du budget, le montant total des dépenses de fonctionnement des principaux opérateurs a baissé de 6,7 % entre les lois de finances initiale pour 2010 et 2012, pour s'établir à 9,5 Md€.

Les données d'exécution ne permettent ni de confirmer, ni d'infirmar cette tendance.

Le montant des subventions pour charge de service public attribuées aux opérateurs ne témoigne pour le moment d'aucun infléchissement véritable puisqu'elles sont élevées à 24,93 Md€ en 2011, soit une progression de 15 % par rapport à 2010 à périmètre courant. Même retraitée des mesures de périmètre (environ 2,3 Md€ correspondant au passage des universités aux responsabilités et compétences élargies), la progression reste importante par rapport à l'exécution 2010 avec une croissance de plus d'un milliard d'euros.

De surcroît, d'évolution des subventions est hétérogène entre les opérateurs, sans qu'une orientation claire d'ensemble à la baisse (même modeste) puisse être distinguée.

Opérateurs selon l'évolution 2010 – 2011 des subventions

Opérateurs dont les subventions se sont réduites	Opérateurs dont les subventions sont restées stables	Opérateurs dont les subventions ont progressé
ENSOSP IHEDN OL OFDT ONERA, Polytechnique, ENSIETA, ISAE, Musée de l'armée Grande Halle de la Villette, Louvre, Centre Georges Pompidou CNL FAM, IFCE	CIFAD Atout France ENSTA, Service hydrographique et océanographique de la marine	INHESJ Légion d'honneur ECPAD, Musée de l'air et de l'espace, musée national de la marine Opéra national de Paris BNF, BPI INPS, ENSP Agences régionales de santé ANSES, ONF, ASP...

Par exemple, sur la mission *Travail et emploi*, les résultats obtenus en matière de réduction des dépenses apparaissent modestes puisqu'ils s'élèvent à 5,24 M€, à comparer aux 2,6 Md€ de dépenses totales en direction des opérateurs de la mission en 2011.

Sur la mission *Ecologie*, les subventions aux opérateurs ont diminué de près de 5 % pour la plupart des opérateurs en 2011, mais cette tendance ne sera pas poursuivie en 2012 puisque l'AFTIF, l'ADEME, l'IGN et VNF, qui sont les plus gros opérateurs de la mission, ont vu leurs moyens explicitement « sanctuarisés » par le gouvernement pour l'exercice suivant. Là aussi, les économies dégagées en 2011 ne peuvent être chiffrées avec exactitude, mais leur ordre de grandeur est de quelques millions d'euros, à rapporter aux 2,2 Md€ alloués aux opérateurs versés en 2011.

Au-delà de ces résultats modestes, certaines missions se sont sensiblement éloignées des objectifs affichés en loi de programmation et en loi de finances initiale.

Ainsi, pour la mission *Santé*, alors que le PLF 2011 affichait une baisse de 15,3 % des subventions allouées aux opérateurs par rapport à 2010, l'exécution montre au contraire une hausse de 6 %. Cet écart s'explique en partie par la nécessité de compléter en cours d'année les dotations des agences régionales de santé (ARS) du fait de leur assujettissement, en tant qu'opérateurs, à la taxe sur les salaires, qui n'avait pas été anticipé en loi de finances initiale.

Sur la mission **Culture** les subventions aux opérateurs avaient été programmées en loi de finances initiale pour 2011 à hauteur 812,59 M€, ce qui devait traduire une baisse par rapport à l'exécution 2010 de 54,56 M€ (- 6,3 %). En gestion, les subventions aux opérateurs dépassent pourtant de 63,21 M€ (+ 7,3 %) le montant versé en 2010 et de 117,77 M€ (+ 12,7 %) le montant prévu en loi de finances initiale.

Au total, l'absence de données consolidées empêche de conclure au respect de l'objectif d'une réduction en 2011 des subventions allouées aux opérateurs au titre de leur fonctionnement courant. L'exemption des opérateurs de la **MIRES** de cet effort en 2011, l'extension de cette exemption aux opérateurs de la mission **Ecologie** en 2012, et l'échec du ministère de la culture à le mener à bien jusqu'à présent, alors qu'il s'agit là des trois principaux ministères recourant à des opérateurs pour la mise en œuvre de leurs actions, témoigne en tout état de cause des difficultés à faire en sorte qu'une telle orientation se traduise *in fine* en exécution par des économies substantielles.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

La progression significative des subventions pour charge de service public à périmètre constant entre 2010 et 2011 à hauteur de 0,91 Md€ (4,2 %) témoigne à tout le moins que, à l'heure actuelle, l'objectif de réduction des dépenses des opérateurs ne s'est pas encore traduit par un infléchissement véritable de ces mêmes subventions, comme l'ambitionnait pourtant la loi de programmation.

La mise en place d'un infocentre relatif aux opérateurs doit permettre, pour l'avenir, de remédier au décalage constaté entre la faiblesse des outils de consolidation et l'affirmation d'objectifs transversaux, qui doivent pouvoir être documentés et suivis avec rigueur.

Le respect des objectifs à trois ans fixés par la loi de programmation exigera que les deux prochains exercices du budget triennal 2011-2013 donnent lieu à un effort accru en matière de maîtrise des dépenses, en réaffirmant les principes transversaux dégagés en 2010 et en réduisant le nombre d'exceptions et d'exemptions qui en affaiblissent la portée.

La Cour formule à cet égard la recommandation suivante :

Recommandation n° 14 – Améliorer et fiabiliser les instruments de suivi et de pilotage des opérateurs, notamment pour ce qui concerne la fixation et le contrôle des plafonds d'emplois.

QUATRIEME PARTIE

Les relations du budget de l'Etat avec les autres entités publiques

Les relations du budget de l'Etat avec les autres entités publiques

Le budget de l'Etat constitue la composante la plus importante des agrégats encadrés par les lois de programmation des finances publiques et par les programmes de stabilité, qui comprennent également les budgets des collectivités territoriales, l'ensemble des régimes obligatoires de protection sociale et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne à travers le dispositif de la double norme de dépenses.

Aussi cette quatrième partie rend-elle compte des relations budgétaires et financières qu'entretient le budget de l'Etat avec ces autres entités publiques.

Les concours budgétaires aux collectivités territoriales ont atteint 73,26 Md€ en 2011 et constituent les plus importants en volume sous la forme de prélèvements sur recettes et de dotations budgétaires. Ils font l'objet du chapitre I.

Les relations entre l'Etat et la sécurité sociale, évoquées au chapitre II, représentent 25,6 Md€ de concours budgétaires aux organismes gérant les régimes obligatoires.

Les relations budgétaires entre l'Etat et l'Union européenne (chapitre III) sont de nature différente puisqu'elles portent majoritairement sur des ressources appartenant en propre à l'Union, qui ne font que transiter par le budget ou la comptabilité de l'Etat. Depuis deux exercices, la participation de la France à l'Union prend une nouvelle dimension budgétaire et financière supplémentaire à travers la contribution aux politiques et instruments de stabilisation de la zone euro.

Chapitre I

Les relations financières et budgétaires de l'Etat avec les collectivités territoriales

En 2011, les concours budgétaires aux collectivités territoriales se sont élevés à 73 Md€, représentant 16,2 % des dépenses brutes de l'Etat. Ceux-ci comprennent des dépenses du budget général (17,13 Md€), ainsi que des prélèvements sur recettes (55,84 Md€).

A ces opérations qui affectent directement le budget de l'Etat s'ajoute le produit de la fiscalité transférée au titre de la compensation de transferts de compétences effectués dans le cadre de la décentralisation, qui représente 27,32 Md€.

Au total, concours budgétaires et fiscalité transférée représentent ensemble un volume de transferts financiers aux collectivités territoriales de 100,29 Md€ en 2011. Ce montant est en diminution de 22,7 % par rapport à l'exercice 2010 et de 32,4 % pour les seuls concours budgétaires. Cette variation résulte toutefois du caractère particulier de l'année 2010, atypique du fait des mesures transitoires attachées à la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle.

Afin que les collectivités territoriales contribuent à la stratégie de maîtrise des dépenses de l'Etat, l'article 7 de la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010 a vu la mise en place d'un

périmètre *ad hoc* soumis à une norme de stabilisation en valeur. Ce périmètre est plus étroit que les concours budgétaires considérés dans leur ensemble puisqu'il comprend les prélèvements sur recettes, hors fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) et dotations issues de la réforme de la fiscalité locale⁶¹, ainsi que les crédits budgétaires de la mission ***Relations avec les collectivités territoriales*** et de la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission ***Travail et emploi***. Il représente 50 % des transferts financiers et 69 % des crédits budgétaires de l'Etat aux collectivités territoriales.

Les prélèvements et dépenses constatés sur ce périmètre ont atteint 50,591 Md€ en exécution, pour une prévision de 50,562 Md€. La stabilisation en valeur prévue par la loi de programmation des finances publiques n'a donc pas été strictement respectée.

I - L'évolution des transferts financiers de l'Etat

Ainsi que le montre le tableau ci-dessous, la réduction de 32 % de la charge budgétaire que représentent les prélèvements sur recettes et les dépenses du budget général résulte de la disparition de la compensation transitoire versée en 2010 du fait de la suppression de la taxe professionnelle (32,43 Md€) et de la réduction des dégrèvements induite par la réforme de la fiscalité locale (-4,76 Md€).

Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales

<i>en Md€</i>	2008	2009	2010	2011
Prélèvements sur recettes de l'Etat	51,17	56,20	85,35	55,84
<i>dont versement anticipé du FCTVA au titre du plan de relance de l'économie</i>		3,85	0,14	0,00
<i>dont compensation relais 2010 de la taxe professionnelle</i>			32,43	0,20
<i>dont PSR « Prélèvement au titre des amendes »</i>	0,61	0,39	0,63	
Dépenses du P 754 du CAS "Contrôle de la circulation et du stationnement routiers"				0,06
Dépenses du budget général	22,61	24,68	22,69	17,13

⁶¹ Il s'agit de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et de la dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle.

<i>en Md€</i>	2008	2009	2010	2011
<i>dont mission Relations avec les collectivités territoriales</i>	2,37	2,52	2,71	2,60
<i>dont DGD formation professionnelle</i>	1,68	1,69	1,70	1,70
<i>dont dotations et subventions imputées sur d'autres programmes</i>	2,33	2,54	2,39	1,99
<i>dont dégrèvements ordonnancés</i>	16,23	17,93	15,89	10,84
Total des opérations budgétaires (A)	73,78	80,88	108,04	72,97
Fiscalité transférée aux régions, aux départements et aux communes (B)	20,24	19,34	21,79	27,32
Total général (A+B)	94,02	100,22	129,83	100,29

Source : direction du budget

A - L'évolution des prélèvements sur recettes

L'exercice 2010 s'était caractérisé par un niveau de prélèvements sur recettes exceptionnellement élevé (85,35 Md€) en raison de la mise en place de la compensation relais liée à la réforme de la fiscalité directe locale. En 2011, le complément de versement de compensation, prévu à l'article 78 de la loi de finances initiale 2010, s'est élevé à seulement 0,21 Md€. Au niveau des prélèvements sur recettes, le régime transitoire est donc en voie d'extinction, mais il produit encore des effets sur les remboursements et dégrèvements. Par ailleurs, l'exécution 2010 des prélèvements sur recettes comprenait 628 M€ au titre du reversement aux collectivités d'une part du produit des amendes de police. Compte tenu de la mise en place en 2011 du nouveau compte d'affectation spéciale, le produit des amendes reversé aux collectivités n'entre plus dans le périmètre des prélèvements sur recettes.

En 2011 ont été versées les nouvelles dotations issues de la réforme de la fiscalité directe locale : dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) pour un montant de 3,37 Md€⁶², dotations pour transferts de compensations d'exonération de fiscalité directe locale (DTCE-FDL) pour un montant de 0,95 Md€, dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle pour un montant de 0,46 Md€.

L'analyse de la variation des prélèvements sur recettes entre 2010 et 2011 nécessite donc de neutraliser ces effets de périmètre.

⁶² Le montant inscrit dans la loi de finances initiale (2,53 Md€) a été réévalué et abondé de 0,414 Md€ par la loi de finances rectificative du 2 novembre 2011 puis de 0,424 Md€ par la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011.

Le tableau suivant présente l'exécution 2010 retraitée des effets de la réforme de la taxe professionnelle et de la sortie du produit des amendes de police du périmètre des prélèvements sur recettes.

Après retraitement, les prélèvements sur recettes 2010 s'élèvent à 56,25 Md€. Avec 55,63 Md€, l'exécution 2011 se traduit par une réduction de 0,62 Md€, soit une diminution de 1,1 %. Cette variation est principalement la résultante de la diminution de la dépense de FCTVA (0,8 Md€), en lien avec le recul des investissements locaux, et de la progression de la dotation globale de fonctionnement (0,2 Md€).

S'agissant des prélèvements sur recettes compris dans l'enveloppe normée prévue par l'article 7 de la loi de programmation, l'exécution s'est traduite par des dépassements de 57 M€ pour les dispositifs liés à la fiscalité locale. Ces dépassements ont été en partie compensés par de moindres dépenses budgétaires sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (31 M€).

**Evolution des prélèvements sur recettes 2010-2011 après
retraitements des effets de périmètre et du régime transitoire de
réforme de la taxe professionnelle**

En M€ (en AE=CP)	2010	retraitements	2010 retraité	2011 retraité	Ecart
DGF	41 222	-44	41 178	41 380	202
Dotation spéciale pour le logement des instituteurs	28	0	28	27	-1
Dotation élu local	65	0	65	65	0
PSR au profit de la collectivité territoriale et des départements de Corse	41	0	41	37	-4
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	0	500	500	0
Dotation départementale d'équipement des collèges	326	0	326	326	0
Dotation régionale d'équipement scolaire	661	0	661	661	0
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	15	0	15	0	-15

En M€ (en AE=CP)	2010	retraitements	2010 retraité	2011 retraité	Ecart
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3	0	3	3	0
Dotation de compensation relais de la réforme de la TP	32 431	-32 431	0	0	0
PSR 'historiques' liés à la fiscalité directe locale :	3 253	-795	2 458	2 461	3
DCRTP		3 368	3 368	3 368	0
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale		985	985	950	-35
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle		463	463	463	0
Produit des amendes de police de la circulation et des radars	628	-628	0		0
Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	6 159	0	6 159	5 387	-772
TOTAL PSR	85 332	-29 082	56 250	55 629	-621

Source : Cour des comptes (données direction du budget)

Les modifications de périmètre ont par ailleurs eu un effet positif sur le solde des comptes spéciaux et, par voie de conséquence, sur le solde global de l'Etat.

En 2011, le produit des amendes reversé aux collectivités locales n'a plus transité par un prélèvement sur recettes mais par le nouveau programme 754 du compte d'affectation spéciale **Contrôle de la circulation et du stationnement routier**. Les effets sur le solde de ce nouveau dispositif ont été évoqués précédemment (cf. première partie, chapitre I).

B - L'évolution des dotations budgétaires

Hors dégrèvements d'impôts locaux, les dotations du budget général se sont élevées en 2011 à 6,3 Md€ contre 6,8 Md€ en 2010. Les crédits de la mission **Relations avec les collectivités territoriales** (2,6 Md€ en CP) ont enregistré une diminution de 106 M€ dont l'essentiel

(82,5 M€) porte sur le programme 122-*Concours spécifiques et administration*. En 2010, la loi de finances rectificative de fin d'année avait ouvert sur ce programme des crédits à hauteur de 75 M€ dans le cadre du fonds de soutien aux départements.

Dépenses de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* en 2011 (crédits de paiements en M€)

Programmes	Dépenses 2010	LFI 2011	Dépenses 2011
119 - Concours financiers aux communes et groupements de communes	756,23	775,92	742,93
120 - Concours financiers aux départements	484,44	491,71	473,18
121 - Concours financiers aux régions	898,12	894,68	899,28
122 - Concours spécifiques et administration	570,63	476,53	488,15
Mission <i>Relations avec les collectivités territoriales</i>	2 709,42	2 638,84	2 603,54

Source : Cour des comptes à partir des données d'exécution

D'autres transferts aux collectivités territoriales sont également portés par différentes missions du budget général. En 2011, leur montant total s'est élevé à 1,9 Md€, en recul de 17 % par rapport à 2010.

Subventions aux collectivités territoriales versées depuis d'autres missions du budget général 2011

Missions	AE	CP
Ville et logement	492,5	465,6
Outre-mer	292,2	281,8
Culture	245,6	219,4
Enseignement scolaire	226,1	217,0
Politique des territoires	186,1	181,2
Ecologie, développement et aménagement durables	97,7	175,4
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	162,2	158,5
Autres	292,1	292,1
TOTAL	1994,5	1991,0

Source : direction du budget

C - L'évolution des dégrèvements d'impôts locaux

Le total des dégrèvements d'impôts locaux pris chargé par l'Etat⁶³ a baissé de 16,15 Md€ en 2010 à 11,48 Md€ en 2011 (dont 0,62 Md€ au titre des restitutions d'excédents de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises n'impactant pas les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales). Cette diminution est la conséquence directe de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale.

Les ordonnancements de dégrèvements correspondant à ces taxes sont ainsi passés de 11,4 Md€ en 2010 à 6,1 Md€ en 2011. Sur ce dernier montant, une part est imputable à des reliquats de dégrèvements de taxe professionnelle (1,7 Md€), les divers dégrèvements de contribution économique territoriale étant estimés à moins de 4,5 Md€. Les dégrèvements des taxes foncières et de la taxe d'habitation progressent quant à eux de 8 % passant de 3,9 Md€ en 2010 à 4,2 Md€ en 2011.

La baisse attendue des dégrèvements permettra de poursuivre la réduction de la part de la fiscalité directe locale prise en charge par l'Etat entamée depuis 2008, où elle avait atteint un maximum de 26,3 %.

D - L'évolution de la fiscalité transférée

La fiscalité transférée aux collectivités locales (27,32 Md€) enregistre une progression de 25 % par rapport à 2010.

Cette augmentation est principalement liée à la réforme de la fiscalité directe locale, le remplacement de la taxe professionnelle par la contribution économique territoriale ayant été complété par des transferts. Elle reflète également la progression des droits de mutations à titre onéreux transférés aux départements dans le cadre de la décentralisation (+1,1 Md€ hors réforme de la fiscalité directe locale par rapport à l'exécution 2010 qui s'était élevée à 7,1 Md€).

Enfin, de nouveaux transferts de TICPE (ex-TIPP) sont intervenus dans la loi de finances initiale et dans la loi de finances rectificatives en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés locales et de la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (+400 M€ dont 265 M€ de mesures pérennes par rapport à l'exécution 2010).

⁶³ Montant des dépenses du programme 201-Remboursements et dégrèvements d'impôts directs locaux, proche de la somme des ordonnancements de dégrèvements retracés dans les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales

Fiscalité transférée aux collectivités locales (Exécution 2011 en Md€)

Total Fiscalité transférée	27,317
dont droits de mutation à titre onéreux	8,709
dont taxe sur les conventions d'assurance	6,306
dont taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE, ex-TIPP)	9,774
dont autres (cartes grises +TASCOM)	2,528

Source : direction du budget

II - Les dotations de péréquation et le soutien à l'investissement local

Le gel des parts forfaitaires de la dotation globale de fonctionnement, la réduction des variables d'ajustement et un abondement exceptionnel de 127 M€ en faveur de la dotation globale de fonctionnement ont permis en 2011 d'accroître les dotations de péréquation⁶⁴ tout en respectant l'objectif d'une stabilité de l'ensemble des dotations.

Pour le secteur communal, la dotation de solidarité urbaine (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR) ont ainsi enregistré une progression de 6,2 % par rapport à 2010, pour atteindre respectivement 1,311 Md€ et 852,3 M€. La dotation nationale de péréquation (DNP), qui a pour principal objet d'assurer la péréquation de la richesse fiscale entre les communes, a progressé quant à elle de 6,04 % (+43 M€) pour s'établir à 755,5 M€. Par ailleurs, la quote-part de la dotation d'aménagement servant à alimenter la dotation de péréquation des communes d'outre-mer a continué à s'accroître (+6,11 %).

Les dotations de péréquation des départements (dotation de fonctionnement minimale, dotation de péréquation urbaine) ont également progressé en 2011, le solde disponible pour l'accroissement de la péréquation s'élevant à 40,38 M€ (+3 %). Les montants à répartir ont atteint 825 M€ pour la première et 558 M€ pour la seconde.

⁶⁴ Il s'agit là des dotations de l'Etat assurant une péréquation dite « verticale ». Les mécanismes de péréquation horizontale entre collectivités d'une même catégorie ne sont pas pris en compte.

S'agissant des régions, la loi de finances initiale pour 2011 avait prévu un écrêtement individuel uniforme de la dotation forfaitaire de 0,12 % (représentant 6,3 M€) afin de financer l'accroissement de la péréquation. Le montant de la dotation de péréquation – à laquelle sont éligibles 11 régions en 2011 - s'élève finalement à 183 M€ en 2011, en hausse de 3,57 % par rapport à 2010.

Par ailleurs, quelques dotations de la mission ***Relations avec les collectivités territoriales*** visent à soutenir l'investissement des collectivités territoriales et de leurs groupements. Pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, il s'agit de la dotation d'équipement des territoires ruraux (571 M€) et de la dotation de développement urbain (23,5 M€). Pour les départements, il s'agit de la dotation globale d'équipement des départements (205,6 M€). Ces dotations viennent compléter le fonds de compensation pour la TVA, qui demeure le principal instrument de soutien à l'investissement local (5,387 Md€ en crédits de paiement).

Au total, ces dotations se sont élevées à 6,19 Md€ en 2011 pour un montant global d'investissements de 54 Md€ environ, dont 38 Md€ de dépenses directes d'équipement. Ces dotations sont en recul de 11,4 % par rapport à 2010, principalement en raison de la diminution du FCTVA évoquée précédemment.

CONCLUSION

Le volume total des transferts financiers aux collectivités territoriales s'est élevé en 2011 à 100,29 Md€ - dont 72,97 Md€ de concours budgétaires de l'Etat (répartis en 17,13 Md€ de dépenses du budget général et 55,84 Md€ de prélèvements sur recettes) et 27,32 Md€ de fiscalité transférée au titre de la compensation de transferts de compétences. La comparaison avec l'exercice 2010 n'étant pas pertinente compte tenu de la réforme de la taxe professionnelle, il est surtout notable que ce montant traduit une quasi-stabilité en euros courants par rapport à 2009.

La fiscalité transférée aux collectivités locales enregistre quant à elle une progression de 25 % par rapport à 2010 qui résulte principalement de la réforme de la contribution économique territoriale et reflète également la progression des droits de mutations à titre onéreux transférés aux départements dans le cadre de la décentralisation.

Sur le périmètre des dépenses des collectivités territoriales soumis à une norme de stabilisation en valeur, la dépense s'est établie à 50,59 Md€, soit à un niveau légèrement supérieur au plafond fixé (50,56 Md€).

Chapitre II

Les relations entre le budget de l'Etat et la sécurité sociale

Les financements apportés par l'Etat à la sécurité sociale sont multiples. Ainsi, le budget de l'Etat finance :

- des prestations sociales servies par les régimes pour le compte de l'Etat ou prises en charge totalement ou partiellement par l'Etat (allocation aux adultes handicapés, aides au logement, revenu de solidarité active et aide médicale de l'Etat notamment) ;
- des mesures d'exonération de cotisations sociales (mesures ciblées en faveur de zones géographiques et de publics particuliers dont la compensation est assurée à l'euro près par le versement de dotations budgétaires de l'Etat et dispositif d'exonération au titre des heures supplémentaires dont la compensation ne repose pas sur le versement de crédits budgétaires, mais sur l'affectation d'un panier de recettes fiscales) ;
- des contributions d'équilibre à des régimes spéciaux de retraite (SNCF, RATP, Mines et Marins).

I - Un exercice clos sans dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale

En 2011, l'Etat a versé 25,6 Md€, contre 24,9 Md€ en 2010, aux organismes de sécurité sociale au titre des dispositifs dont il assure le financement et de la compensation de diverses exonérations de cotisations :

Les versements de l'Etat aux organismes de sécurité sociale (en Md€)

Dispositifs	Versements Etat 2010	Versements Etat 2011
TOTAL GENERAL	24,9	25,6
Dont :		
Mission Solidarité	9,1	9,5
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	6,6	7,2
RSA activité, contrats aidés, Prime fin d'année + RSTA	1,5	2,1
Mission Santé	0,6	0,6
Aide médicale de l'Etat (AME)	0,6	0,6
Mission Ville et logement	5,5	5,6
ALS et APL	5,5	5,6
Mission Travail et emploi	2,4	1,7
Apprentissage	1,0	1,0
Auto-entrepreneur - Régime micro social	0,1	0,2
Zones de revitalisation rurales - Organismes d'intérêt général et associations	0,2	0,2
Abattement en faveur des particuliers employeurs cotisant sur l'assiette réelle	0,3	0,1
Aide à domicile employé auprès d'une personne non fragile	0,3	0,1
Avantages en nature dans les hôtels cafés restaurants (HCR)	0,2	-
Mission Agriculture	0,4	0,4
Travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi	0,4	0,4
Mission Outre mer	1,1	1,0
Entreprises implantées dans les DOM	1,1	1,0
Mission Régimes sociaux et de retraite	5,5	6,4
SNCF	3,1	3,2

Source : Cour des comptes

Au total, 25,1 Md€ de crédits budgétaires ont été ouverts et consommés en 2011 correspondent aux versements effectués par l'Etat , soit 25,6 Md€, diminués de la créance de 0,5 Md€ détenue à la clôture de l'exercice 2010, qui a été mobilisée en 2011.

En effet, l'Etat détenait à la fin de l'exercice 2010 une créance nette sur les régimes de base de sécurité sociale de 482,5 M€ (dont 517,2 Md€ pour le seul régime général)⁶⁵. Cette situation inhabituelle est liée à un excès de financement de l'apurement des dettes de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale par la loi de finances rectificative intervenue à la fin de l'année 2010. En 2011, l'Etat a mobilisé cette créance afin de concourir au financement de ses dépenses.

Au 31 décembre 2011, la situation nette des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale est quasiment équilibrée. L'Etat détient une créance nette de 0,025 Md€ à l'égard de la sécurité sociale (dont 113,3 M€ pour le régime général) selon l'état semestriel arrêté au 31 décembre 2011⁶⁶.

II - Des situations contrastées d'insuffisance ou d'excès de financement selon les dispositifs

La créance nette de 0,025 Md€ de l'Etat sur la sécurité sociale au 31 décembre 2011 recouvre des situations contrastées d'insuffisance ou d'excès de financement selon les dispositifs.

⁶⁵ Selon la situation nette au 31 décembre 2010 actualisée au 30 juin 2011.

⁶⁶ En vertu de l'article LO. 111-10-1 du code de la sécurité sociale, le Gouvernement communique au Parlement deux fois par an « un état semestriel des sommes restant dues par l'Etat aux régimes de base de sécurité sociale ».

Situation nette des relations Etat – sécurité sociale en fonction des dispositifs

DISPOSITIFS	Situation nette au 31 décembre 2011 en M€
1/ PRESTATIONS Dont :	- 8,3
Aide médicale de l'Etat (AME)	6,2
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	15,5
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	4,4
Allocation de parent isolé (API)	- 6,6
Prime de retour à l'emploi PRE-RSA	- 64,1
Prime de retour à l'emploi pour les bénéficiaires de minima sociaux	21,4
RSA expérimental	8,9
RSA	- 19,2
Revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)	- 16,3
Allocation de logement sociale (ALS) (FNAL)	102,3
Aide personnalisée au logement (APL) (FNAL)	- 75,2
Indemnité viagère de départ	50,8
Grands invalides de guerre	- 4,1
Prise en charge par l'Etat des soins liés aux affections imputables aux services des armées	- 6,9
Prise en charge par l'Etat de la gestion des soins médicaux gratuits et de l'appareillage des militaires	- 12,1
Congé de paternité dû à l'Etat	- 27,7
Remboursement des retraites anticipées découlant des plans sociaux mis en place dans certaines exploitations minières	2,2
Pensions garanties par l'Etat au titre de la décolonisation	13,9
2/ EXONERATIONS DE COTISATIONS SOCIALES COMPENSEES Dont :	- 354,3
Apprentissage	- 17,2
Auto-entrepreneur - Régime micro social	- 196,3
Contrats de professionnalisation	- 18,2
Salariés créateurs ou repreneurs d'entreprise	- 17,0
Avantages en nature dans les hôtels cafés restaurants (HCR)	- 19,0
Contrat de retour à l'emploi (CRE) métropole	- 4,3

Abattement de 15 points en faveur des particuliers employeurs cotisant sur l'assiette réelle	- 17,6
Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne non fragile	- 29,5
Structures d'aide sociale	-15,6
Zone Franche de Corse (ZFC)	- 3,9
RMI : Prime forfaitaire d'intéressement	- 8,2
Zone de restructuration de la défense (ZRD)	- 28,9
Zones de revitalisation rurale (ZRR)	- 24,1
Zones de revitalisation rurales - Organismes d'intérêt général et associations (ZRR-OIG)	- 51,9
Embauches de salariés sous CDI par les groupements d'employeurs agricoles	- 2,0
Transformation de CDD en CDI par les employeurs de main d'œuvre agricole	- 4,8
Contrats "vendanges"	10,5
TO-DE : Travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi	83,7
Contrats d'accès à l'emploi (CAE) dans les DOM	- 1,1
Entreprises implantées dans les DOM	27,4
Jeunes entreprises innovantes (JEI)	23,3
Jeunes entreprises universitaires (JEU)	- 4,4
Service civique	- 8,4
Zones franches urbaines (ZFU)	- 6,6
Zones de redynamisation urbaine (ZRU)	- 9,3
3/ ALLEGEMENTS TEPA	341,0
Exonérations sur les heures supplémentaires et complémentaires	341,0
4/ AUTRES DISPOSITIFS	2,6
5/ SUBVENTIONS	- 6,5
SNCF	- 6,5
TOTAL GENERAL	- 25,6

Source : Cour des comptes

A - Les prestations

Au 31 décembre 2011, les dispositifs de prestations gérées par les régimes de base de sécurité sociale et financées par le budget de l'Etat présentent une situation quasiment équilibrée, avec une créance de l'Etat de seulement 8,3 M€. Pour autant, cette situation recouvre elle-même des excès et des insuffisances de financement.

En effet, le programme 304-*Lutte contre la pauvreté*, au titre du RSA (activité, contrats aidés et prime de fin d'année), du RSTA et de la prime de retour à l'emploi attribuée dans le cadre de l'expérimentation du RSA, présente un excédent de financement (99,6 M€ soit près de 19 % des ouvertures de crédits budgétaires), sous l'effet d'une montée en charge du dispositif moins rapide que prévu s'agissant du RSA, de délais de traitement longs des demandes de RSTA et d'une créance non mobilisée au 31 décembre 2011 au titre du dispositif de prime de retour à l'emploi.

D'autres dispositifs connaissent de légères insuffisances de financement, qui traduisent le dynamisme des dépenses sous-jacentes :

Le programme 109-*Aide à l'accès au logement*, au titre de l'ALS et de l'APL, présente une insuffisance de financement (27,1 M€), en dépit de l'ouverture de crédits supplémentaires par la loi de finances rectificative de fin d'année (à hauteur de 242 M€). Ce sous-financement est la conséquence d'un calendrier de constatation des dépenses réelles, et donc des besoins en crédits, postérieurement à l'exercice budgétaire.

Sur le programme 157-*Handicap et dépendance*, le dispositif relatif à l'AAH dégage une légère insuffisance de financement (15,5 M€) malgré des ouvertures de crédits complémentaires par la loi de finances rectificative de décembre 2011 (137,4 M€). Cet état de fait traduit le dynamisme des dépenses relatives à l'AAH, lié à la progression très rapide de sa composante destinée aux personnes ayant un taux d'incapacité permanente compris entre 50% et 80% et aux effets du plan de revalorisation de cette allocation (+ 25 % entre 2008 et 2012) ;

Sur le programme 183-*Protection maladie*, l'Etat détenait fin 2010 une créance sur la CNAMTS au titre de l'Aide médicale de l'Etat (15,1 M€). Fin 2011, il est à nouveau débiteur (6,1 M€). En effet, le coût de la prestation est en augmentation de près de 29 M€ entre 2010 et 2011, alors que les dépenses budgétaires sont restées stables (587,6 M€ en 2011 contre 589,3 M€ en 2010).

B - Les exonérations de cotisations sociales

Le dispositif d'exonération des heures supplémentaires de la loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat du 21 août 2007 (« TEPA ») présente une insuffisance de financement portant sur les deux années 2010 et 2011 (340,9 M€ au total à fin 2011). En effet, les lois de finances ne comportent pas d'ouvertures de crédits destinées à couvrir les insuffisances de financement de ce dispositif en trésorerie.

Les dispositifs d'exonérations ciblées de cotisations sociales compensées par le budget de l'Etat dégagent un excédent global (354,3 M€), qui recouvre lui-même des situations d'insuffisance ou d'excès de financement.

Un excès de financement particulièrement prononcé porte sur le programme 103-*Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques* à hauteur de 367,8 M€ (soit près de 8% des ouvertures de crédits budgétaires). En dehors des dispositifs d'exonération supprimés par la loi de finances initiale (66,1 M€)⁶⁷, il porte notamment sur le dispositif de l'auto-entrepreneur (196,3 M€) et la mesure d'extension de l'exonération « ZRR » aux organismes d'intérêt général (51,9 M€). Les causes du surfinancement du dispositif relatifs aux auto-entrepreneurs au regard des besoins réels résulte des difficultés rencontrées par les régimes concernés⁶⁸ pour comptabiliser les dépenses réelles au fil de l'eau. En l'espèce, les dépenses constatées en 2011 au titre du régime général se rattachent à l'exercice 2009⁶⁹. S'agissant de la mesure d'extension de l'exonération « ZRR » aux organismes d'intérêt général, l'excès de financement est directement lié à l'absence de mobilisation de la créance constatée au 31 décembre 2010 (à hauteur de 51,1 M€).

Par ailleurs, des insuffisances de financement peuvent être observées au titre d'autres programmes :

- programme 154-*Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement durable* : l'insuffisance de financement du dispositif des travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi (83,7 M€) traduit le fait que les mesures d'exonérations de cotisations sociales ne font pas l'objet d'un dispositif d'alerte qui permettrait de réajuster en temps voulu le niveau des dotations budgétaires au regard de leur coût réel ;
- programme 138-*Emploi outre-mer* : l'insuffisance de financement (27,3 M€) traduit la difficulté à prévoir le coût des mesures pour l'emploi dans le contexte de fluctuations des publics couverts en cours d'année ;
- programme 192-*Recherche industrielle* : le dispositif jeunes entreprises innovantes a dégagé une insuffisance de financement (23,3 M€), alors que la loi de finances initiale prévoyait une économie budgétaire (57 M€ pour 2011) permise par la réforme de

⁶⁷ Aide à domicile, avantages en nature dans les hôtels, cafés, restaurants et abattement en faveur des particuliers employeurs cotisant sur l'assiette réelle.

⁶⁸ Régime général, régime social des indépendants et régime agricole.

⁶⁹ S'agissant du régime général, les flux de dépenses au titre de 2010 seront connus en juin 2012.

ce dispositif. En effet, l'ACOSS a omis de modifier les formulaires en ligne. Leur adaptation est prévue en 2012.

C - Les subventions aux régimes spéciaux de retraite

Les subventions versées par l'Etat aux régimes spéciaux de retraite sont rattachées à la mission **Régimes sociaux et de retraite**, qui comprend les programmes 195-*Régimes de retraite des mines de la SEITA et divers*, 197-*Régime de retraite et de sécurité sociale des marins*, et 198-*Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres*.

Pour la première fois depuis 2009, la dépense budgétaire (6,4 Md€, contre 5,9 Md€ en 2010) est supérieure aux crédits budgétaires ouverts par la loi de finances initiale (6 Md€). Cette situation est en partie optique puisqu'elle s'explique notamment par des dépenses exceptionnelles liées au financement du CAS **Pensions** qui ont transité sur le programme 195 à hauteur de 226 M€. Deux autres facteurs sont toutefois à mentionner : les taux d'inflation servant de base de calcul à la revalorisation annuelle des pensions servies par les régimes subventionnés se sont révélés plus élevés de 0,6 points que ceux prévus dans le projet de loi de finances pour 2011 ; et les modifications de comportement de départ en retraite suite aux réformes de certains régimes spéciaux se sont traduites sur 2009 et le premier semestre 2010 par des départs nettement moins importants que prévus pour les agents de la SNCF, réduisant d'autant le besoin de subvention d'équilibre. La loi de finances initiale 2011 s'était fondée sur la poursuite de ce mouvement. Or, la baisse d'effectifs de pensionnés a été moins prononcée en 2011 que celle enregistrée en 2009 et en 2010.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Au 31 décembre 2011, l'Etat détient une créance nette de 25,6 M€ sur les régimes de sécurité sociale pris dans leur ensemble. Cette situation de quasi-équilibre résulte de la mobilisation en 2011 de la créance que détenait l'Etat fin 2010, à la suite d'un excès de financement de l'apurement des dettes de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale. Pour autant, elle recouvre des situations contrastées d'insuffisances ou d'excédents de financement selon les dispositifs, notamment parce que l'Etat et les organismes éprouvent des difficultés à établir des prévisions budgétaires fiables.

La Cour formule la recommandation suivante :

Recommandation n° 15 - Fiabiliser les prévisions budgétaires relatives aux dispositifs gérés par les organismes de sécurité sociale et financés par l'Etat et mettre en place des indicateurs d'alerte destinés à anticiper d'éventuels dépassements.

Chapitre III

Le budget de l'Etat, l'Union européenne et les Etats de la zone euro

Chaque année, dans le cadre du présent rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat, la Cour rend compte des relations qui existent entre l'Etat et l'Union européenne, à travers notamment l'examen du prélèvement sur recettes mentionné à l'article d'équilibre et des ressources de l'Union inscrites sur des comptes de tiers de la comptabilité générale de l'Etat.

Cette année, la Cour a souhaité prolonger cette approche en analysant la participation de la France aux politiques et aux instruments de stabilisation de la zone euro. Il sera revenu plus en détails sur ces interventions et sur les risques qui y sont attachés dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, à paraître au mois de juin 2012. C'est le plan d'aide à la Grèce, le seul de ces instruments qui ait eu un impact budgétaire en 2010 et de nouveau en 2011, qui est principalement évoqué ici.

I - Les relations financières de l'Etat avec l'Union européenne

L'organisation des relations entre l'Etat et le budget de l'Union européenne (UE) a beaucoup évolué mais selon une logique constante, quoique celle-ci n'ait pas été appliquée dans tous les domaines avec le

même calendrier : n'a été progressivement conservé dans le budget de l'Etat que ce qui le concernait directement (prélèvement sur recettes au profit de l'UE notamment), les sommes ne faisant que transiter par les caisses de l'Etat n'étant retracées que dans sa comptabilité générale (aides reçues pour des tiers et ressources propres dont l'appartenance à l'UE est acquise dès le moment de leur constatation).

Les tableaux ci-après résument la situation des flux observés, en 2011, dans chacune de ces deux catégories d'opérations :

Les opérations apparaissant dans le budget de l'Etat

	Recettes (en Md€)
Frais de perception des ressources propres dites traditionnelles de l'UE	0,5
Fonds de concours	0,1
Prélèvement sur recettes au profit de l'UE (PSRUE)	- 18,2

Source : Cour des comptes

Les opérations apparaissant en comptabilité générale de l'Etat

	Recettes (en Md€)
Mise en œuvre de la PAC	9,5
Fonds structurels	1,5
Ressources propres traditionnelles (RPT) recouvrées au profit de l'Union européenne	2

Source : Cour des comptes

Deux autres rappels sont utiles avant d'en venir aux observations sur la gestion de l'exercice 2011 :

- troisième année d'application, pour le financement du budget de l'Union européenne, de la décision relative aux ressources propres (DRP) du 7 juin 2007⁷⁰, l'année 2011 a été la première à faire l'objet d'une application intégrale de cette décision dont certaines dispositions ne sont entrées en vigueur que progressivement⁷¹. Sous réserve de l'incidence des corrections à effectuer au titre de la

⁷⁰ RRGB sur l'exécution 2009, page 55 et, ci-après, dernier tableau de l'annexe relative aux relations financières de l'Etat avec l'Union européenne (annexe 8).

⁷¹ Dans le cas, notamment, des modifications apportées au calcul de la correction accordée au Royaume Uni (annexe 8, dernier tableau).

régularisation des années antérieures, cette année 2011 peut donc être considérée comme plus représentative de l'incidence des diverses modifications apportées par la DRP précitée au régime des ressources propres de l'UE que les deux années précédentes.

- sur le plan français, l'année 2011 a été la seconde année où, pour des raisons comptables et juridiques depuis longtemps mises en avant par la Cour des comptes et le Conseil d'Etat, les ressources propres traditionnelles de l'UE (c'est-à-dire les droits de douane et cotisations sucre) ont été traitées en comptes de tiers au lieu de faire l'objet, comme auparavant, dans le budget de l'Etat, de deux opérations budgétaires symétriques du même jour se compensant (constatation en recettes de ces ressources d'un côté et prélèvement sur recettes de même montant de l'autre). Pour suivre l'évolution globale des ressources collectées au profit de l'UE, il y a donc lieu, désormais, de tenir compte, à la fois, des opérations retracées dans le budget général (PSRUE et, en recettes non fiscales, droits de perception liés aux ressources propres traditionnelles) et des opérations seulement comptabilisées en comptes de tiers (RPT).

Les opérations de l'exercice appellent peu de remarques⁷² :

a) Après une année de baisse (2010), le montant global des ressources propres collectées par l'Etat au profit de l'UE a connu, en 2011, une hausse (+3,9 %), plus vive dans le cas des RPT (+ 6,6 %) que dans le cas des ressources TVA et RNB (+ 3,6 %) ; cette hausse globale est en ligne avec l'exécution des décisions prises, pour le financement du budget communautaire pendant la période 2007-2013 ;

b) La structure des ressources à mettre à disposition de l'UE a sensiblement évolué depuis l'entrée en vigueur de la décision relative aux ressources propres précitée puisque la ressource RNB (ex-PNB) représente désormais plus de 70 % du total des ressources recouvrées pour l'UE contre moins de 64 % en 2007 et 2008, les deux dernières années à avoir été financées selon les règles antérieures⁷³ ; cette évolution est conforme à la volonté des Etats membres qui jugent cette ressource plus équitable dans sa répartition et la plus à même de rester constamment en phase avec l'évolution des positions de richesse relative. La ressource TVA, dont le calcul est, au demeurant, complexe et difficilement contrôlable, n'a pas ces qualités puisque, notamment, certains pans de l'économie lui échappent (exportations en particulier)⁷⁴.

⁷² Ces remarques sont complétées par l'annexe 8.

⁷³ Il y a eu, en 2009, une correction rétroactive du financement de ces deux années.

⁷⁴ Voir, sur ces points, RRGBE 2010 page 161.

Il est à noter, toutefois, surtout dans ce contexte, qu'il y a eu, en 2011, c'est-à-dire avant que les montants à payer au titre des ressources TVA et RNB ne fassent, sur la base de calculs plus affinés, l'objet de corrections au titre des années antérieures, un recul temporaire de la place de la ressource RNB (moins de 71 % du total des ressources à recouvrer au profit de l'UE en 2011 contre plus de 73 % les deux années précédentes) et une augmentation de celle de la ressource TVA (19,1 % du total recouvré de l'année contre 18,2 % en 2009, première année d'application de la DRP en vigueur, et 16,8 % en 2010). Bien que l'on reste loin des niveaux atteints, avant les corrections de 2009, en 2007 (25,9 % de ressources TVA dans le montant total des ressources à collecter pour l'UE au cours de l'exercice) et en 2008 (23,6 %), il y a donc eu, en 2011, un ressaut temporaire de la place de la ressource TVA. Cette situation s'explique par le fait que les appels de fonds de 2011 ont été faits, comme toujours, sur la base de prévisions d'évolutions spontanées des RPT et des ressources TVA, toutes deux dynamiques dans les prévisions économiques du moment, et que, pour financer un budget communautaire 2011 prévu en augmentation de 2,9 %, il n'a pas été nécessaire, compte tenu de ces évolutions projetées, de faire grandement appel, pour équilibrer le budget de l'UE, à la ressource RNB. On s'attend, compte tenu des évolutions observées depuis lors, à ce qu'il y ait lieu à des régularisations, notamment pour la TVA, en 2012 et 2013 ;

d) L'exécution du prélèvement sur recettes (18,231 Md€) a fait apparaître, en 2011, par rapport au montant inscrit en loi de finances initiale (18,235 Md€), un écart de -4,6 M€, l'un des plus faibles jamais observés. Le tableau fourni en annexe 8 donne la ventilation des causes de cet écart ;

e) Le budget de l'Etat a dû supporter, en 2011, 37 M€ de charges non inéluctables par suite de refus d'apurement de dépenses réalisées dans le cadre de la politique agricole commune (170,5 M€ en 2010). Tous ces refus d'apurement liés à la PAC ont été imputés sur le programme 154 et intégralement couverts par redéploiement de crédits.

La Cour ne peut que se féliciter de la consolidation, en 2011, du retour, déjà observé en 2010, à la pratique consistant à prendre en compte, l'année N, tous les refus d'apurement notifiés suffisamment tôt pour être traités sur cette gestion. L'abandon de cette pratique avait été vivement critiqué dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat relatif à l'exercice 2009.

f) Au total, en 2011, l'Etat a recouvré 20,3 Md€ au profit du budget de la Communauté européenne (19,5 Md€ en 2010).

g) L'Etat a reçu un peu moins de 11,7 Md€, dont 515 M€ de recettes non fiscales au titre du remboursement des frais de perception des ressources propres traditionnelles, 115,3 M€ de fonds de concours communautaires abondant des programmes de budget général et 11 Md€ à reverser à des tiers (9,5 Md€ au titre de la PAC +1,5 Md€ au titre des fonds structurels).

i) Le seul point à signaler, au titre des opérations de RPT désormais gérées en comptes de tiers, est le retour au respect, par FranceAgriMer, de ses obligations de transmission à la Commission en matière de « comptabilité B » des cotisations sucre (droits constatés mais non recouvrés). Aucun texte de droit interne français n'ayant jamais été pris pour mettre en œuvre les obligations découlant du droit communautaire, ces obligations avaient été perdues de vue dans le sillage des changements de personnes qui ont accompagné la disparition de l'ONIGC et la création de FranceAgriMer.

II - L'incidence budgétaire des interventions en faveur des Etats de la zone euro

La France est engagée dans plusieurs mécanismes d'assistance financière aux Etats membres de la zone euro mais seul le premier plan d'aide à la Grèce, adopté en 2010, a eu un impact budgétaire direct en 2011. Les garanties accordées par la France au titre des instruments financiers émis par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) font peser un risque potentiel sur le budget de l'Etat mais n'ont pas eu à ce jour d'impact budgétaire.

Les mécanismes d'assistance financière des Etats de la zone euro

Au 31 décembre 2011, il existait trois mécanismes d'assistance financière aux Etats membres de la zone euro : le prêt bilatéral à la Grèce, le fonds européen de stabilité financière (FESF) et le mécanisme européen de stabilité financière (MESF).

Le premier plan d'aide à la Grèce, adopté au printemps 2010, repose sur un prêt bilatéral coordonné accordé par 15 Etats membres de la zone euro pour un montant total de 80 Md€ auquel s'ajoutent des prêts du FMI à hauteur de 30 Md€. Les montants non déboursés au mois de mars 2012 ont été repris par le FESF. Celui-ci constitue un dispositif intergouvernemental créé sous la forme d'une société anonyme de droit luxembourgeois par un contrat international signé le 7 juin 2010 par les 17 Etats membres de la zone euro. Il est destiné à apporter des financements aux Etats membres de la zone euro jusqu'à hauteur de 440 Md€. Le deuxième plan d'aide à la Grèce adopté en mars 2012 est pris en charge par le FESF et non par les Etats membres.

Le MESF est un mécanisme communautaire géré par la Commission européenne pour le compte des 27 Etats membres. En application de l'article 122.2 du TFUE, le MESF peut lever des fonds jusqu'à hauteur de 60 Md€ afin de venir en aide à un Etat « *faisant face à des difficultés liées à des événements exceptionnels échappant à son contrôle* ». Ce mécanisme est sans impact sur le budget des Etats membres mais bénéficie de leur garantie implicite *via* le budget de l'Union.

Ces deux derniers dispositifs sont complétés au cas par cas par une assistance financière sous forme de prêts du FMI.

A - L'aide directe à la Grèce

La France s'est engagée à hauteur de 16,8 Md€ au titre du premier plan d'aide à la Grèce⁷⁵, sous la forme d'un prêt bilatéral coordonné avec 14 autres Etats membres de la zone euro. Un programme spécifique (programme 854—*Prêts à des Etats de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro*), créé au sein du compte de concours financiers **Prêts à des Etats étrangers**, retrace les mouvements budgétaires liés à cette contribution.

La totalité des autorisations d'engagement (16,8 Md€), ouvertes par la loi de finances rectificative du 7 mai 2010, a été consommée le 12 mai 2010 lors de la signature de l'accord entre les 15 créanciers

⁷⁵ Décidé par le Conseil européen des 25 et 26 mars 2010, le premier plan d'aide à la Grèce s'élève à 110 Md€ sur trois ans, dont 80 Md€ au titre de l'Union européenne et 30 Md€ au titre du FMI.

souverains. En 2011, les montants versés par la France au profit de la Grèce s'élèvent à 6,94 Md€ en crédits de paiement, correspondant au versement de quatre tranches du prêt bilatéral.

Historique des versements de la France à la Grèce (En M€)

	Date de versement	Montant
2010	31/05	3 325
	13/09	1 123
Sous-total 2010		4 448
2011	17/01	1 400
	16/03	3 107
	15/07	1 145
	14/12	1 288
Sous total 2011		6 940
Total		11 388

Source : direction générale du Trésor

L'exercice a toutefois été marqué par des décalages calendaires qui sont venus modifier la programmation initiale des crédits. La troisième tranche de l'année 2010 (1,4 Md€), initialement prévue en décembre 2010, n'a été versée qu'en janvier 2011, en raison du retard pris dans la mise en œuvre des mesures d'ajustement économique. Et la quatrième tranche de l'année 2011 (estimée à 492 M€), initialement prévue en décembre, a été reportée à 2012, pour les mêmes raisons.

Des crédits supplémentaires à hauteur de 1,51 Md€ en crédits de paiement ont donc été ouverts par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 afin de prendre en compte le différentiel entre ces deux tranches. Evalué à 6,14 Md€ en loi de finances initiale pour 2011, l'impact sur le solde s'élève en définitive à 6,94 Md€ en exécution.

Le compte de concours financiers n'a pas été sollicité au titre des programmes d'aide à l'Irlande (novembre 2010) et au Portugal (mai 2011), ni pour le deuxième programme d'aide à la Grèce adopté en mars 2012⁷⁶. Ces programmes sont en effet pris en charge par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) jusqu'au 1er juillet 2012, et – pour les programmes décidés à partir de cette date – par le Mécanisme européen de stabilité (MES). Par ailleurs, le reliquat des tranches prévues

⁷⁶ Décidé par le Conseil de l'Union européenne le 13 mars 2012, le deuxième plan d'aide à la Grèce s'élève à 130 Md€ maximum sous forme de prêts versés par le FESF et le FMI jusqu'en 2014.

en 2012 et en 2013 (27,1 Md€ au total) au titre du premier programme d'aide à la Grèce est également repris par le FESF à compter de mars 2012.

Le programme 854 – *Prêts à des Etats de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro* ne sera donc plus sollicité pour le versement des prêts à la Grèce. Le reliquat d'autorisations d'engagement (5,41 Md€ correspondant à la part française restant à verser au titre du premier programme) devra en conséquence être annulé dans la plus prochaine loi de finances de l'année 2012.

En dépenses, l'incidence budgétaire du prêt bilatéral à la Grèce se sera donc élevée à 11,39 Md€ sur les exercices 2010 et 2011.

En recettes, les intérêts attachés aux prêts bilatéraux, ont représenté 84 M€ en 2010 et 374 M€ en 2011, auxquels s'ajoutent les commissions de tirage versées de respectivement 22 M€ et 35 M€. Les intérêts et les commissions de tirage doivent en principe être recouvrés jusqu'en 2025, date d'échéance des prêts.

Enfin, il est prévu que la République hellénique rembourse le capital entre 2020 et 2025, la maturité des prêts ayant été portée en juillet 2011 de 3 et 5 ans initialement à 15 ans avec un délai de grâce de 10 ans.

B - Les garanties apportées au FESF et au MES

Les Etats membres de la zone euro ont décidé de mettre en place un fond temporaire d'assistance financière, le Fonds européen de stabilité financière (FESF) destiné à octroyer des financements aux Etats membres dont la monnaie est l'euro jusqu'à hauteur de 440 Md€. Les titres émis par le FESF bénéficient de la garantie des Etats membres de la zone euro.

La loi de finances rectificative du 7 juin 2010 autorise le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'Etat dans la limite d'un plafond de 111 Md€ en principal et intérêts. Ce plafond a été porté à 159 Md€⁷⁷ par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 afin de donner suite à la décision des Etats membres de porter la capacité de prêt du FESF de 255 Md€ à 440 Md€. Cette décision précise également que la garantie de l'Etat porte sur le principal et les intérêts des financements du FESF, ce qui risque d'augmenter le volume des fonds garantis à un montant supérieur aux 159 Md€ inscrits en loi de finances rectificative.

⁷⁷ Ce montant est le produit de la quote-part de la France dans le capital de la BCE (21,88 %) corrigée de la sortie de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal, augmenté d'une sur-garantie de 165 %.

L'encours garanti au 31 décembre 2011 s'élève à 7,34 Md€⁷⁸ et constitue un engagement hors bilan dans le compte général de l'Etat. Il correspond à la part garantie par la France des cinq émissions obligataires d'un montant total de 28,67 Md€ réalisées par le FESF en 2011 dans le cadre des plans d'aide à l'Irlande et au Portugal. Une dépense budgétaire ne sera constatée que dans l'hypothèse où la garantie serait appelée. Elle viendrait alors s'imputer sur l'action n° 5 « Autres garanties » du programme 114-*Appels en garantie de l'Etat* de la mission **Engagements financiers de l'Etat** qui a été dotée de 75 M€ en loi de finances initiale pour 2011 et de 41 M€ en loi de finances initiale pour 2012. Aucun appel en garantie n'a été émis en 2011 mais ce risque ne peut être exclu pour les prochaines années, compte tenu des incertitudes pesant sur la situation économique des pays bénéficiant de ces dispositifs.

CONCLUSION

En 2011, l'Etat a recouvré 20,3 Md€ au profit du budget de l'Union européenne, soit 0,8 Md€ de plus qu'en 2010 (+ 3,9 %).

Cette progression a été plus forte pour les ressources propres traditionnelles de l'UE (droits de douane et cotisations sucre) qui enregistrent une hausse de + 6,6 % (à 2,06 Md€) que pour les ressources TVA et RNB (+ 3,6 %) qui représentent respectivement 2,92 Md€ et 14,34 Md€. Il est cependant probable que des régularisations se produiront en 2012 et 2013, en particulier pour la TVA, les prévisions d'évolution spontanée élaborées pour celle-ci au moment de la construction du budget de l'Union s'étant révélées supérieures à la réalisation.

Parallèlement, l'Etat a reçu en 2011 un peu moins de 11,7 Md€, dont 11 Md€ à reverser à des tiers (9,5 Md€ au titre de la PAC, 1,5 Md€ à celui des fonds structurels), 0,5 Md€ de recettes non fiscales au titre du remboursement des frais de perception des ressources propres traditionnelles, et 0,1 Md€ de fonds de concours.

A ces flux budgétaires et financiers traditionnels entre la France et l'Union européenne, s'ajoute depuis 2010 la mise en place d'instruments de stabilisation de la zone euro auxquels l'Etat contribue sous la forme de prêts et de sa garantie.

⁷⁸ Le relevé de consommation des garanties au 31 décembre 2011, établi par le FESF, affiche le chiffre de 6,23 Md€, auquel il convient d'ajouter 1,08 Md€ au titre de la garantie apportée à l'émission obligataire du 5 janvier 2012.

Au titre du premier plan d'aide à la Grèce décidé en mars 2010, la France s'est engagé à hauteur de 16,8 Md€ sous la forme d'un prêt bilatéral. Si la totalité des autorisations d'engagement a été consommée dès 2010, les versements en crédits de paiements se sont élevés à 4,45 Md€ en 2010, puis à 7,34 Md€ en 2011. En contrepartie, l'Etat a enregistré 409 M€ de recettes liées aux intérêts et aux commissions de tirage attachés aux tranches du prêt déjà versées.

*Les programmes d'aide empruntant désormais le vecteur du Fonds européen de stabilité financière (FESF), puis, à compter du 1^{er} juillet 2012 celui du Mécanisme européen de stabilité financière, les aides de la France ne transiteront plus sur le compte de concours financiers **Prêts à des Etats étrangers** utilisé jusqu'à présent. Il est toutefois prévu par les conventions de prêt que l'Etat recouvre les intérêts versés par la Grèce et d'ici quinze ans, les remboursements en capital. Il convient enfin de souligner que le montant total des garanties accordées par l'Etat aux titres émis par le FESF a été revu à la hausse pour être porté à 159 Md€.*

CINQUIEME PARTIE

La gestion du budget de l'Etat : soutenabilité, régularité, performance

La gestion du budget de l'Etat : soutenabilité, régularité, performance

L'article 58-4° de la loi organique dispose que le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat communiqué conjointement au projet de loi de règlement « *analyse par mission et par programme l'exécution des crédits* ». Tel est l'objet des analyses établies pour chacune des missions du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, qui sont communiquées dans leur totalité à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Pour l'exercice 2011, la juridiction a décidé de synthétiser ses observations sur chacune de ces missions et de ces comptes au regard de trois séries de critères : la soutenabilité des missions, qui exige que la programmation de leurs dépenses soit sincère, exhaustive et maitrisable dans le temps ; la régularité de l'exécution budgétaire, qui exige le respect des prescriptions de la loi organique ; et la performance, qui impose aux administrations d'intégrer la programmation et l'exécution budgétaires dans une logique d'objectifs et de résultats.

Chapitre I

La soutenabilité des missions du budget de l'Etat

L'appréciation de la soutenabilité d'ensemble du budget de l'Etat exige la prise en compte du contexte macro-économique, de la structure des prélèvements obligatoires et de l'évolution tendancielle de la dépense publique afin de déterminer si celle-ci est cohérente avec la trajectoire budgétaire pluriannuelle établie notamment dans les lois de programmation et les programmes de stabilité.

Ces perspectives globales relèvent du rapport que la Cour consacre chaque année, à la fin du mois de juin, à la situation et les perspectives des finances publiques. Comme tous les ans, le rapport publié à ce titre en juin 2012 remplacera les résultats de l'Etat en 2011 dans la perspective plus large qui est celle des finances publiques et prolongera cette analyse de façon prospective sur les années 2012 et suivantes.

Les développements ci-dessous évoquent la soutenabilité des missions budgétaires qui composent le budget général et les comptes spéciaux. Elle ne relève donc pas d'une appréciation macroéconomique (sauf éventuellement pour certaines missions très sensibles à la conjoncture) mais repose sur la définition plus restreinte de la « soutenabilité » posée par le décret du 27 janvier 2005 et appliquée par les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM). Celle-ci consiste en une appréciation de la sincérité de la programmation budgétaire initiale, c'est-à-dire de la correcte évaluation des dépenses obligatoires et des charges qui devront être couvertes dans l'année, ainsi

qu'en l'identification des risques éventuels de « dérapage » de la dépense à court terme et moyen terme (cf. encadré ci-dessous).

De ce point de vue, les principaux paramètres susceptibles d'affecter la soutenabilité des missions budgétaires sont :

- la persistance de situations de sous-budgétisation, révélée par exemple par la répétition, chaque année, d'impasses devant être couvertes par redéploiements ou par l'ouverture de crédits ;
- le montant élevé, et éventuellement croissant, d'un exercice à l'autre des charges à payer et des restes à payer, une insuffisante couverture des besoins en autorisations d'engagement au regard des projets programmés ou des engagements juridiques (notamment contractuels) déjà pris, et une couverture insuffisante de ces autorisations d'engagement par des crédits de paiement.

Au regard de ces critères, un nombre limité de missions du budget de l'Etat ne présente pas toutes les garanties de soutenabilité. Certains programmes peuvent être qualifiés de non-soutenables, c'est-à-dire que le financement de leurs dépenses en 2011 a déjà exigé des redéploiements importants, et que la couverture de leurs besoins au cours des prochains exercices entraînera, en l'absence de réformes particulières ou d'initiatives budgétaires exceptionnelles, de nouveaux redéploiements.

Le contrôle de la soutenabilité : la responsabilité des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels

Installés auprès des ordonnateurs principaux de l'Etat et représentants du ministre chargé du budget, les quinze contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) exercent la surveillance des processus de la dépense et de la situation patrimoniale de chaque ministère. L'article 1er du décret du 27 janvier 2005 dispose que les documents de programmation budgétaires établis pour chaque programme sont soumis à leur visa, qui doit être accordé, suspendu ou refusé selon « *le caractère sincère des prévisions de dépenses et d'emplois présentées par les responsables de programmes et au sein de chaque programme...et leur compatibilité, dans la durée, avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique* ».

Le visa des CBCM permet la mise en place des crédits auprès des gestionnaires, c'est-à-dire des responsables des budgets opérationnels de programmes. Les cas de refus de visa ont été systématiquement analysés par la Cour dans le cadre de la préparation des analyses sur l'exécution budgétaire mission par mission.

I - Plusieurs missions et programmes se caractérisent par une sous-évaluation persistante de leurs crédits

La sous-évaluation des crédits initiaux de plusieurs missions a été évoquée dans la deuxième partie. Au-delà de ce qui peut apparaître une année donnée comme un accident de programmation, la persistance de ces situations soulève un problème de soutenabilité puisqu'elle révèle que le gouvernement n'a pas mis en œuvre la stratégie de réforme susceptible de stabiliser la progression spontanée des dépenses.

Ce sont principalement certaines dépenses dites « de guichet » qui présentent des sous-évaluations récurrentes.

Plusieurs exemples de cette situation ont été donnés précédemment, avec notamment les programmes 303-*Immigration et asile*, 231-*Vie étudiante* et 183-*Protection maladie*.

L'un des cas les plus récurrents est celui du programme 303-*Immigration et asile*, qui a connu les mêmes difficultés pour le quatrième exercice consécutif. Les dépenses se sont élevées à 646,30 M€ et se révèlent supérieures de 157,7 M€ (+32 %) aux crédits inscrits dans la loi de finances initiale du fait d'hypothèses fondées sur la stabilité de la demande d'asile et la réduction des délais d'examen des dossiers « en stock » que ne venait étayer aucune perspective concrète. Or, la loi de finances initiale pour 2012 se situe en retrait de l'exécution 2011 avec 560,15 M€, ce qui, en l'état des dossiers en cours, ne peut qu'entretenir le cycle des abondements en cours de gestion.

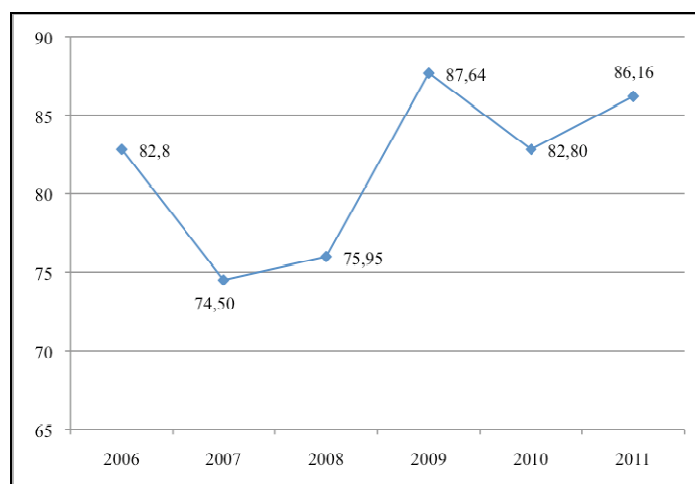
La sous-budgétisation dans la loi de finances initiale du programme 231-*Vie étudiante*, et singulièrement des bourses sur critères sociaux, constitue elle aussi une impasse budgétaire dénoncée par la Cour depuis trois ans, qui pose question au regard du principe de sincérité.

Troisième exemple, le programme 183-*Protection maladie*, dont les dépenses ont progressé en euros courants de 71 % entre 2007 et 2011, principalement au titre de l'aide médicale d'Etat (AME). Les réévaluations successives en lois de finance et les redéploiements de crédits intervenus au sein de la mission *Santé* ont permis de financer cette dynamique, mais ceux-ci rencontrent leurs limites. En, 2011, les dépenses au titre de l'AME se sont révélées supérieures de 45 M€ à la budgétisation de la loi de finances initiale, pour atteindre 584,93 M€.

II - Une couverture des engagements pluriannuels problématique pour plusieurs missions du budget général

Certaines missions et certains programmes se caractérisent aujourd'hui par un « stock » d'engagements qui exigera à terme la mise en place de crédits de paiement pour un volume significativement supérieur à celui dont ils bénéficient aujourd'hui. Au niveau du budget de l'Etat dans son ensemble, cette situation peut être décelée à travers l'évolution du volume des engagements budgétaires n'ayant pas encore donné lieu à paiement ("restes à mandater" ou "restes à payer"). Depuis 2007, ce montant a connu des évolutions contrastées, mais il a quasiment retrouvé en 2011 le point haut atteint en 2009.

Restes à mandater sur le budget général 2007-2011 (en Md€)



Source : compte général de l'Etat 2007-2010, Cour des comptes pour 2011

Mais c'est au niveau des missions budgétaires elles-mêmes, par la comparaison entre le volume des besoins futurs en crédits de paiements et celui des dotations et dépenses actuelles, que des risques précis peuvent être identifiés.

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour l'exercice 2010, la Cour avait ainsi estimé que les missions **Défense** et **Ecologie** présentaient des risques d'insoutenabilité au vu de la progression des restes à payer, d'une part, et des retards déjà constatés dans la mise en œuvre de dépenses ou de chantiers déjà programmés

d'autre part. Au vu de l'exécution 2011, ce sont toujours ces deux missions qui présentent les risques les plus importants en matière de couverture des engagements déjà souscrits.

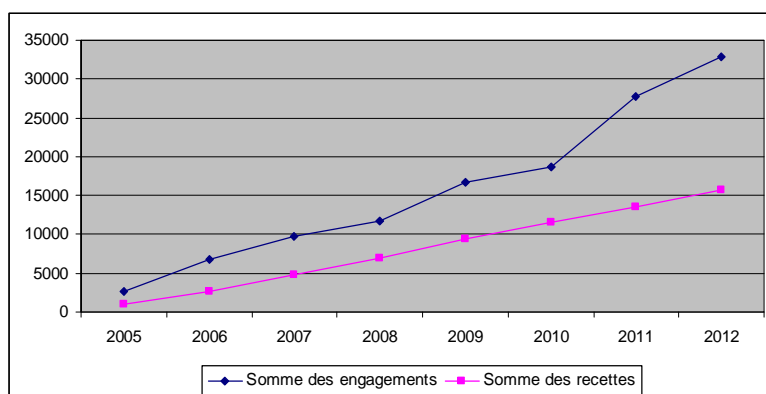
La mission *Défense* a bénéficié en gestion d'un abondement de ses crédits, par rapport à la loi de finances initiale, de 6,26 Md€ en autorisations d'engagement et de 1,49 Md€ en crédits de paiement, principalement du fait des reports de crédits liés, depuis 2009, à l'étalement dans le temps des investissements prévus par la loi de programmation militaire du 29 juillet 2009 pour la période 2009-2014. Ce décalage va avoir des effets sur la gestion 2012, puisque les autorisations d'engagement consommées avant le 31 décembre 2011 sur le titre 5 correspondent à un besoin en crédits de paiements 2012 de 9,15 Md€, alors que la loi de finances initiale 2012 n'a mis en place que 9,07 Md€, incluant de surcroît la réserve de précaution. Cet écart grandissant dans le rythme de mise en place et de consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement risque de se traduire à terme, soit par la nécessité d'une « purge » des premières, qui correspondrait alors à l'abandon de certaines ambitions de la loi de programmation, soit par celle d'un abondement exceptionnel en crédits de paiements sur la période 2012-2016 dans un ordre de grandeur de plusieurs centaines de millions d'euros.

Depuis plusieurs exercices, la Cour exprime également ses réserves quant à la soutenabilité des engagements souscrits par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), dont le volume atteint à la clôture de l'exercice 2011 un total de 27,65 Md€ sur la période 2005-2011, dont 9,06 Md€ au cours du dernier exercice. Par ailleurs, en 2011 pour la première fois, un contrat de partenariat public-privé a conduit à engager sur un seul exercice la part correspondant à l'investissement des contrats de partenariats public-privé l'année de leur conclusion par l'agence, qui crée nécessairement un décalage substantiel entre la consommation des autorisations d'engagement et leur couverture ultérieure en crédits de paiements. Le montant total des restes à payer sur les engagements de l'AFITF a doublé en 2011 pour atteindre 14,17 Md€.

Initialement, l'AFITF devait couvrir une partie de son financement par l'affectation de la taxe poids lourds, mais le report d'année en année de cette dernière s'est traduit jusqu'à l'exercice 2011 par un appel croissant au financement du budget général. En 2011, alors que la subvention d'équilibre allouée à l'AFITF pour lui permettre de couvrir ses paiements avait été budgétée à hauteur de 974 M€, celle-ci a finalement atteint 1,37 Md€, après un abondement extrabudgétaire de 400 M€ via un fonds de concours alimenté par la société concessionnaire de l'autoroute A63 entre Bordeaux et Bayonne. Cette dernière solution

correspond à un mode de financement qui évite l'appel direct au budget de l'Etat, mais il ne s'agit pas d'une solution durable : seule l'entrée en vigueur de la taxe poids lourds déterminera si les engagements de l'AFITF peuvent être honorés en stabilisant, voire en modérant la contribution directe du budget de l'Etat après cinq années d'engagements croissants, alors même que les recettes progressent à un rythme beaucoup moins soutenu.

Évolution des engagements et des recettes de l'AFITF sur la période 2005-2012



Source : Cour des Comptes

Ce risque est de surcroît masqué puisque les montants engagés par l'AFITF n'apparaissent ni dans projets de lois de finances au titre des opérateurs, ni dans la loi de programmation des finances publiques, et ne sont chiffrés et mentionnés que partiellement dans le bilan de l'État au titre des provisions.

Il convient à cet égard de rappeler que la Cour a déjà recommandé à plusieurs reprises la suppression de l'AFITF, qui ne dispose en réalité d'aucune autonomie budgétaire et de gestion vis-à-vis de l'Etat.

Enfin, la Cour s'est exprimée à plusieurs reprises sur la soutenabilité des investissements de la mission **Culture**, dont la politique des grands chantiers va exiger en 2012 et 2013 une croissance de ses crédits sur le titre 5 dont il n'est pas établi à ce jour qu'elle peut être réalisée à moyens budgétaires constants sur l'ensemble de la mission.

CONCLUSION

A l'échelle des missions du budget général, les risques d'insoutenabilité revêtent principalement deux formes : des sous-budgétisations persistantes et une couverture problématique des engagements pluriannuels.

Relèvent de la première catégorie certaines dépenses d'intervention, dites « de guichet », qui se caractérisent depuis plusieurs exercices par une croissance spontanée supérieure à celle des dépenses du budget général et dont la budgétisation dans la loi de finances initiale demeure médiocre.

Les restes à payer, qui correspondent aux engagements antérieurs non couverts par des paiements, ont retrouvé en 2011 leur niveau de 2009 pour atteindre 86,16 Md€. D'un point de vue général, la croissance des restes à payer contribue à rigidifier la programmation budgétaire et fragilise certaines missions.

*Ce sont toujours les deux missions **Défense** et **Ecologie**, qui présentent les risques les plus importants en volume en matière de couverture des engagements déjà souscrits. A titre d'exemple, le montant total des restes à payer sur les engagements de l'AFITF a ainsi doublé en 2011 pour atteindre 14,17 Md€, ceci alors même que les recettes de cet établissement sont insuffisantes, faute de pouvoir bénéficier aujourd'hui du produit de la taxe poids lourd.*

Chapitre II

La régularité de l'exécution budgétaire

La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 et la jurisprudence du conseil constitutionnel fixent les conditions de préparation et d'exécution du budget de l'Etat, ainsi que les modalités d'application des grands principes budgétaires (sincérité, annualité, universalité, unité et spécialité) et des règles auxquels doivent obéir en gestion les mouvements de crédits. Ces dispositions sont précisées par le référentiel de comptabilité budgétaire⁷⁹. Enfin, certaines règles d'exécution sont prévues par les lois de finances elles-mêmes, notamment pour ce qui concerne l'usage des comptes spéciaux.

Les vérifications effectuées par la Cour dans le cadre de la préparation du présent rapport débouchent sur le constat d'infractions ponctuelles aux prescriptions légales. Celles-ci concernent le budget général (I) et les comptes spéciaux (II).

I - La régularité de l'exécution du budget général

A - La sincérité des inscriptions en lois de finances

Le premier principe qui s'impose au gouvernement dans la construction et l'exécution du budget de l'Etat est le principe de sincérité.

⁷⁹ Celui-ci prend la forme d'une circulaire du 22 janvier 2009. Il ne s'agit donc pas d'un texte réglementaire à proprement parler.

Celui-ci est rappelé par l'article 32 de la loi organique, et a fait l'objet de diverses précisions par le conseil constitutionnel, qui a notamment jugé que « *la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances.* »⁸⁰.

Pour ce qui concerne l'évaluation des postes de recettes et de dépenses de l'Etat considérés isolément, la Cour observe que l'inscription dans la loi de finances de dotations manifestement insuffisantes pour couvrir les dépenses obligatoires raisonnablement prévisibles qui incomberont à l'Etat au titre de l'exercice est contraire au principe de sincérité, non pas du budget dans son ensemble, mais de certains de ses postes. Le caractère manifestement insuffisant de ces dotations résulte, soit de la non prise en compte d'une dynamique de dépenses qu'aucune évolution légale ou institutionnelle n'autorise à croire interrompue, soit d'une budgétisation fondée sur des paramètres inexacts ou incohérents avec les autres prévisions formées par le gouvernement, soit encore de la non intégration à la budgétisation d'une dépense obligatoire dans son principe et susceptible d'être évaluée dans son montant.

Dès la loi de finances initiale pour 2011, il pouvait ainsi être estimé que les dotations budgétaires des programmes 303–*Immigration et asile* du fait de l'allocation temporaire d'attente, 231– *Vie étudiante* du fait des bourses d'enseignement supérieur et 183–*Protection maladie* du fait de l'aide médicale d'Etat s'exposaient à la critique au regard de l'exigence de sincérité. Il en a déjà été rendu compte.

Par ailleurs, plusieurs des prévisions de recettes et de dépenses inscrites dans les lois de finances de l'année ne correspondaient pas à la réalité de l'information dont disposait le gouvernement au moment où elles étaient formées.

Il en va ainsi de l'affichage d'un solde équilibré des comptes spéciaux *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* et *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien*, alors qu'il était acquis au moment où était préparé le projet de loi de finances initiale que le premier afficherait un solde budgétaire excédentaire pour sa première année de fonctionnement compte tenu du mécanisme mis en place, et, au moment où était préparé le dernier projet de loi de finances rectificative de l'année, que le second ne réaliserait pas le programme de dépenses qui devait équilibrer ses recettes.

⁸⁰ Décision 2009-585-DC du 6 août 2009 sur la loi de règlement 2008.

B - Les infractions au principe d'annualité

Le principe d'annualité rappelle que le budget de l'Etat est voté et exécuté pour une année civile, sur la base des règles de rattachement à l'exercice de la comptabilité budgétaire (par différence avec la comptabilité générale) qui repose sur les encaissements et les paiements.

L'exigence de rattachement des opérations budgétaires à l'année civile au cours de laquelle celles-ci sont dénouées est régulée par l'existence d'une période complémentaire, prévue par la loi organique, et dont les modalités d'usage sont fixées tous les ans par une circulaire.

Comme il a été indiqué, les vérifications effectuées par la Cour dans le cadre du présent rapport ne débouchent pas sur le constat d'un usage inapproprié de la période complémentaire qui aurait porté atteinte au principe d'annualité.

En revanche, comme à chaque exercice, la Cour a constaté l'existence de reports ou d'anticipation de dépenses⁸¹. Ceux-ci sont cependant ponctuels, et quoique critiquables isolément, ne représentent pas en volume des montants susceptibles d'affecter de façon significative le solde d'exécution de l'année.

C - Les irrégularités constatées sur les mouvements de crédits opérés par la voie réglementaire

Des irrégularités ponctuelles dans les modifications apportées à la répartition des crédits par la voie réglementaire au cours de la gestion ont été relevées par la Cour en 2011.

Les reports de crédits opérés depuis les programmes associés au plan de relance sur les programmes 123-*Conditions de vie outre-mer* et 163-*Jeunesse et vie associative*, outre qu'ils n'étaient pas conformes à l'engagement pris en 2008 par le gouvernement de ne pas utiliser ces crédits au-delà de l'exercice 2010⁸², ont enfreint les prescriptions de

⁸¹ Au titre des reports de dépenses figurent notamment le non-versement du solde de la subvention de fonctionnement notifiée au CNOUS, soit 35 M€, qui doit être mis en relation avec l'insuffisance des crédits disponibles sur le programme 231.

⁸² Le projet de loi de finances rectificative du 19 décembre 2008 indiquait ainsi à propos du plan de relance : « Cette mission est créée pour une durée de deux ans. L'intégralité des autorisations d'engagement sont ouvertes dans le présent projet de loi. Certains paiements pourront, en matière d'investissement et de logement, être réalisés sur l'année 2010 : les crédits de paiement correspondants seront alors ouverts dans le projet de loi de finances pour 2010. Les crédits non consommés à la fin de l'année 2010 seront annulés. »

l'article 15-II de la loi organique, qui dispose que les crédits (autorisations d'engagement ou crédits de paiement) ne peuvent être reportés que « *sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs* ». En effet, les programmes associés au plan de relance ne peuvent être considérés comme ayant poursuivi les mêmes objectifs que les programmes permanents du budget général ayant bénéficié de ces reports.

Par ailleurs, le décret en date du 19 décembre 2011, par lequel 155,744 M€ de crédits de titre 2 ont été transférés de 22 programmes répartis sur 12 missions du budget général en direction du programme 195-*Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers*, afin que celui-ci puisse abonder le CAS *Pensions* à hauteur de 226,00 M€ (le complément de 70 M€ ayant été mis en place par la dernière loi de finances rectificative), a enfreint la règle posée par l'article 12-II de la loi organique qui réserve les transferts de crédits aux cas où l'emploi de ces derniers sur leurs programmes de destination « *correspond à des actions des programmes d'origine* ». Tel n'était pas le cas en l'espèce puisqu'aux termes de la loi organique, les actions correspondent à une nomenclature des crédits par *destination*, et non par *nature* : dès lors, le fait que ces crédits appartenaient tous au titre 2, mais relevaient de destinations distinctes, empêchait qu'ils fussent transférés en bloc sur le programme 195.

II - Les infractions aux règles applicables aux budgets annexes et aux comptes spéciaux

Les budgets annexes et les comptes spéciaux constituent des aménagements au principe d'unité et d'universalité budgétaires. Ils sont régis par les articles 17 à 24 de la loi organique relative aux lois de finances.

La plupart des irrégularités observées l'an passé ont persisté.

A - Le budget annexe Contrôle et exploitation aériens

En 2011, la direction générale de l'aviation civile (DGAC) a poursuivi le regroupement de ses agents et de ses moyens sur le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), avec le transfert de 219 ETPT et de la masse salariale correspondante, en provenance du programme 217-*Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire*

du budget général. Ce mouvement, initié en 2009, va se poursuivre en 2012 avec un nouveau transfert de 40 ETPT.

Si une telle évolution simplifie la gestion budgétaire de la DGAC, elle présente l'inconvénient d'intégrer au sein du BACEA des personnels et des opérations de caractère régalién financées par une fraction de la taxe d'aviation civile ne se rattachant pas à l'activité de prestations de services qui justifie le recours à un budget annexe selon l'article 18 de la loi organique⁸³.

En outre, poursuivant une évolution engagée en 2010, le BACEA s'est encore éloigné d'une présentation de ses résultats en comptabilité de caisse, prévue à l'article 28 de la LOLF, pour se rapprocher d'une présentation en droits constatés, de plus en plus comparable à celle d'un établissement administratif.

B - Les comptes spéciaux

1 - Les comptes de concours financiers

Comme l'an passé, deux comptes de concours financiers ne répondent pas à la définition qu'en donne l'article 24 de la loi organique dès lors que leurs dépenses ne peuvent être assimilées à des avances.

C'est le cas du compte *Avances aux collectivités territoriales*, dont l'objet principal est de garantir aux collectivités territoriales le versement par l'Etat du produit des impositions directes locales sous forme d'« avances » (84,3 Md€ en 2011). Celles-ci ne sont pourtant pas remboursées par les collectivités territoriales elles-mêmes, ne sont pas accordées pour une durée déterminée, et la constatation d'une perte probable n'est pas imputée au résultat de l'exercice. Ce constat, déjà dressé par la Cour l'an passé, est renforcé avec l'entrée dans le champ du compte de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) : impôt auto-liquidé par les entreprises, son versement par l'Etat aux collectivités s'effectue sur la base des recettes effectivement recouvrées et diffère radicalement de la logique des « avances ».

Le compte *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres* s'expose à la même critique. Ses recettes sont constituées par le « malus » que versent les acquéreurs de véhicules neufs polluants, tandis que ses dépenses correspondent aux « avances » accordées à l'Agence de

⁸³ Article 18 : « Des budgets annexes peuvent retracer (...) les seules opérations des services de l'Etat non dotées de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestations de services donnant lieu au paiement de redevances (...). »

services et de paiement (ASP) pour le paiement du bonus écologique aux particuliers acquéreurs de véhicules non polluants. Or, les dotations versées à l'ASP ne peuvent être considérées comme des avances. Elles ne sont en effet pas consenties pour une durée déterminée et ne sont remboursées ni par les bénéficiaires de l'aide, ni par l'ASP. Quant aux recettes, elles proviennent de particuliers qui, par définition, ne bénéficient pas de ces « avances », puisqu'ils versent au contraire un « malus ». La Cour avait recommandé en conséquence que les crédits positionnés sur ce compte spécial soient inscrits au budget général de l'Etat, comme cela avait été le cas de la prime à la casse.

Ce mode de budgétisation a été revu par la loi de finances pour 2012 avec la création d'un compte d'affectation spéciale, supposé assurer l'équilibre global entre les recettes et les dépenses du dispositif. Cette solution apparaît conforme aux dispositions de la loi organique mais conduit à placer en dehors du périmètre des normes de dépense un volume de dépenses estimé pour 2012 à 234 M€. De surcroît, aucune indication n'a été communiquée à la Cour sur les modalités de reprise ou d'apurement du solde cumulé négatif de l'ancien compte de concours financier de 1,44 Md€, qui ne peut en principe pas être « transféré » sur le nouveau compte d'affectation spéciale puisqu'en vertu de la loi organique, cette catégorie de compte ne peut connaître que des déséquilibres transitoires pendant leurs trois premiers mois de fonctionnement.

Le compte *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* contrevient sur l'un de ses programmes à la doctrine administrative de la notion d'avance. En effet, chaque année depuis 2006, l'Agence France Trésor a accordé, à partir du programme 824-*Avances à des services de l'État* des avances, ou réputées telles, au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA). D'une maturité supérieure à 8 ans, ces « avances » assurent chaque année le financement des investissements du budget annexe ainsi que la charge de sa dette. Comme la Cour le relève depuis plusieurs exercices, ces « avances » ne répondent pas à la définition que la doctrine administrative en donne habituellement : elles ne couvrent ainsi pas un besoin imprévu ou accidentel, ne sont pas ponctuelles mais répétées chaque année, présentent une durée excédant celle d'une avance⁸⁴ et ne sont pas réellement garanties par une ressource durable, pérenne et suffisante. Il s'agit donc en réalité de prêts. Une redénomination du programme et de la mission s'imposerait en conséquence afin qu'ils retracent la possibilité de

⁸⁴ Selon les normes comptables de l'Etat, dont l'administration s'inspire pour préciser sa définition des avances en droit budgétaire, celles-ci sont accordées pour une durée maximale de deux ans, renouvelable une fois sur autorisation expresse.

consentir des prêts. Cette requalification permettrait, en outre, d'adapter les documents budgétaires afin que le Parlement dispose d'informations plus claires sur le financement de l'endettement du BACEA, par ailleurs préoccupant.

Enfin, la Cour a constaté que des décisions de rééchelonnement de prêts du compte **Prêts à des Etats étrangers** n'avaient pas été publiées au Journal officiel, en infraction avec les dispositions de l'article 24 de la loi organique. Suite aux observations de la Cour à cet égard, lesdites décisions ont finalement été publiées en 2012.

2 - Les comptes d'affectation spéciale

Aux termes de l'article 21 de la loi organique, « *les comptes d'affectation spéciale retracent (...) des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ».

Au regard de cette exigence, la situation du compte **Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien** ne paraît pas satisfaisante. Ses premières dépenses sont intervenues en 2011 à hauteur de 90 M€ deux ans après la création du compte. Leur inscription sur le CAS répond davantage à une logique d'opportunité qu'à l'expression d'une relation directe avec les recettes qui s'y trouvent retracées puisqu'elles peuvent être indifféremment supportées, selon les administrations concernées, par le compte ou le budget général. Cette situation aboutit en outre à retirer du périmètre de la norme les dépenses retracées sur le compte.

La Cour a également constaté que le CAS **Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat** avait enfreint ses propres règles de fonctionnement, fixées lors de sa création. Ce CAS est en effet supposé ne supporter que des dépenses d'investissement et de fonctionnement « *directement liées à des opérations concourant à une gestion performante du budget de l'Etat* » aux termes de la loi de finances initiale pour 2010. Pourtant, les ministères de la défense et des affaires étrangères ont dérogé en 2011 à cette prescription sur la base de simples lettres du ministre chargé du budget en date respectivement des 18 septembre et 30 juillet 2008, pour financer à partir du compte des dépenses d'entretien déconnectées de toute logique d'efficience. Ces dépenses devraient en conséquence être portées sur le budget général de l'Etat, de manière à ne pas enfreindre le principe de la spécialité budgétaire. De surcroît, fût-ce pour des montants modestes, ce passage par un CAS permet de sortir des dépenses d'entretien de la double norme de dépenses appliquée au budget général.

3 - Les comptes de commerce

Le compte de commerce *Liquidations d'établissements publics de l'Etat et liquidations diverses*, inactif en 2010 et 2011, ne répond pas aux conditions posées par l'article 22 de la loi organique, qui définit les comptes de commerce comme retraçant « *des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale* ». En effet, ce compte de commerce ne recouvre aucune activité commerciale entendue comme vente de biens ou de services. Ses crédits devraient dans ces conditions être portés sur le budget général de l'Etat et ses éventuelles recettes être comptabilisées en recettes non fiscales.

CONCLUSION

Les vérifications effectuées par la Cour au titre de la régularité de l'exécution budgétaire débouchent sur le constat d'atteintes ponctuelles aux prescriptions de la loi organique relatives aux lois de finances.

*Plusieurs des prévisions de recettes et de dépenses de la quatrième loi de finances rectificative pour 2011 ne correspondaient pas à la réalité de l'information dont disposait alors le gouvernement, notamment, en ce qui concerne l'affichage d'un solde équilibré des comptes spéciaux **Contrôle de la circulation et du stationnement routiers** et **Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien** qui ont conduit à surestimer de 1,46 Md€ au total le niveau du déficit prévisionnel du budget de l'Etat.*

Si les vérifications effectuées ne débouchent pas sur le constat d'un usage inapproprié de la période complémentaire qui aurait porté atteinte au principe d'annualité, en revanche, comme chaque année, la Cour a constaté l'existence ponctuelle de reports ou d'anticipation de dépenses.

*Par ailleurs, certaines irrégularités relatives aux mouvements de crédits en cours de gestion ont été au titre du report de crédits en provenance des programmes associés au plan de relance et à l'occasion du transfert de crédits de titre 2 destiné à abonder le programme 195, afin que celui-ci contribue à l'équilibre du CAS **Pensions**.*

*Enfin, la plus grande partie des infractions aux principes et aux règles qui régissent les budgets annexes et comptes spéciaux observées en 2010 ont persisté en 2011. Des comptes de concours financier ont consenti des « avances » dont la qualification était sujette à caution, tandis que plusieurs CAS (au premier rang desquels le compte **Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien**) supportent des dépenses n'ayant qu'un lien très indirect avec les recettes qui leur sont affectées.*

Chapitre III

La démarche de performance

Dans son bilan de dix d'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) publié en novembre 2011, la Cour a constaté que l'articulation entre le volet performance introduit par la loi organique et l'exercice budgétaire constituait encore un chantier largement inachevé. Pourtant, la mesure de l'efficacité et de l'efficience des programmes budgétaires constitue le levier le plus pertinent d'une stratégie générale de maîtrise des dépenses.

A cet effet, la Cour recommande depuis plusieurs exercices qu'objectifs et indicateurs de performance soient davantage mobilisés dans le cadre de la programmation pluriannuelle et dans les arbitrages budgétaires. Les budgets triennaux préparés dans le cadre des lois de programmation des finances publiques sont les instruments adéquats pour réconcilier logique de performance et allocation budgétaire, notamment parce qu'ils offrent un laps de temps suffisant pour redéployer des moyens et obtenir des résultats, y compris sur les indicateurs d'effets socio-économiques.

Or, au regard des constatations établies par la Cour mission budgétaire par mission budgétaire, il apparaît que la mesure de la performance présente encore des faiblesses (I) et qu'elle demeure insuffisamment articulée avec l'allocation des crédits (II).

I - Des résultats décevants ou indéterminés sur la période triennale

Les résultats des indicateurs de performance des missions et programmes budgétaires de l'année 2011 ne peuvent être que partiellement commentés. En effet, les critères permettant d'identifier des indicateurs de qualité et rappelés chaque année par la Cour et par le CIAP sont encore insuffisamment respectés. Les indicateurs ne sont pas encore tous *pertinents* (représentatifs de la finalité politique du programme et rapportés à un objectif chiffré réaliste), *utiles* (compréhensibles, comparables et en nombre limité) et *solides* (fiables et stables sur plusieurs années).

A - Des missions qui échappent encore en partie à la mesure de la performance

En 2011, les indicateurs couvrent encore dans de nombreux cas une partie trop restreinte de l'activité des missions budgétaires, et tendent encore à privilégier l'action des services plutôt que les résultats des politiques publiques. Plusieurs exemples en témoignent.

Si les indicateurs de la mission *Ecologie, développement et aménagement durable* relatifs au Grenelle de l'environnement sont cohérents, ils ne représentent qu'une faible proportion des crédits de la mission : aucun indicateur n'est attaché par exemple au programme 203 relatif aux transports, qui représente 4 Md€ sur un total de 9,51 Md€ en crédits de paiements pour la mission.

Sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, seule la consommation des crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (576,4 M€), les aides exceptionnelles aux communes hors subventions pour travaux divers d'intérêt local (55,3 M€) et les crédits de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales (2,5 M€) sont couverts par les dispositifs de mesure de la performance, alors qu'ils ne représentent que 24 % de l'ensemble des dépenses de la mission.

Enfin, certains ensembles de dépenses ne sont couverts par aucun couple objectif / indicateur. C'est par exemple le cas, dans la mission *Economie*, de la compensation par l'Etat des surcoûts de la mission de service public de La Poste.

Il arrive ainsi que ce soient certaines des actions principales d'une mission qui ne fassent l'objet d'aucune mesure de performance. Notamment, la performance de la mission *Défense* se mesure avec des

indicateurs en nombre réduit qui ne concernent guère les grands programmes d'armement, si bien que le dispositif de performance est déconnecté des objectifs de la loi de programmation militaire.

En dépit de ces lacunes, l'exercice 2011 a prolongé une tendance positive au resserrement du nombre d'indicateurs.

Cette tendance s'observe sur la mission *Outre mer* - le dispositif de performance s'articule depuis l'exercice 2011 autour de cinq objectifs et huit indicateurs, contre cinq objectifs et neuf indicateurs en 2010, et sept objectifs et douze indicateurs en 2009 – ou encore sur la mission *Economie* – le programme 134 a fait l'objet en 2010 d'un réexamen en profondeur conduisant à une rationalisation du dispositif d'ensemble ramenant les dix objectifs et quinze indicateurs suivis en 2009 à cinq objectifs et onze indicateurs en 2011.

La mission *Sécurité* a été particulièrement marquée par un effort d'homogénéisation de son dispositif de mesure de la performance. Ainsi, les indicateurs retenus comme les plus représentatifs correspondent à trois objectifs identiques pour les deux programmes relevant de la police et de la gendarmerie nationale.

Cette démarche de resserrement va parfois de pair avec un effort de rationalisation. L'introduction des « indicateurs de mission » depuis 2009 a pu jouer en ce sens en obligeant les administrations à identifier, parmi les nombreux indicateurs des programmes, ceux qui correspondaient aux objectifs stratégiques de leur mission de rattachement.

B - Des résultats qui demeurent globalement en retrait des objectifs

Malgré le constat d'évolutions positives en 2011, la démarche d'évaluation de la performance fait encore trop peu l'objet d'une appropriation par les responsables de programmes, si bien que de nombreux résultats ne sont pas ou peu renseignés. Lorsqu'ils sont disponibles, ces résultats atteignent rarement leurs cibles.

1 - Des améliorations ponctuelles et nuancées

Quelques rares missions présentent des résultats qui s'améliorent régulièrement et peuvent être considérés comme en ligne avec les cibles affichées par les budgets triennaux.

C'est notamment le cas de la mission **Ecologie**. Notamment, l'indicateur « *Taux de collecte sélective de déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers* » s'améliore et atteint sa cible grâce à la mise en place de nombreux points de collecte (80 % de la population couverte par les déchèteries ; 18 000 points de collecte en distribution). Il en va de même des indicateurs « *Taux d'acceptation des projets territoriaux de développement durable au regard des critères de reconnaissance des agendas 21* » et « *Nombre total pondéré de contrôles des installations classées sur effectifs de l'inspection (en ETPT)* ».

Résultats des indicateurs « de mission » sur la mission **Ecologie**

Indicateur		2009	2010	2011
181.1.1 "Nombre total pondéré de contrôles des installations classées sur effectif de l'inspection (en ETPT)"	Cibles initiales (PAP 2009)	26	nd	26,5
	Cibles révisées (PAP 2011)	nd	24,6	25,2
	Résultat (RAP 2011)	24	24,2	23,1
181.2.1.1 "Taux de recyclage des déchets d'emballages ménagers"	Cibles initiales (PAP 2009)	66,0%	nd	69,0%
	Cibles révisées (PAP 2011)	nd	67,0%	71,0%
	Résultat (RAP 2011)	63,3%	64,3%	67,0%
217.1.1.1 "Taux d'acceptation des projets territoriaux de développement durable au regard des critères de reconnaissance des Agendas 21"	Cibles initiales (PAP 2009)	85,0%	nd	85,0%
	Cibles révisées (PAP 2011)	nd	85,0%	85,0%
	Résultat (RAP 2011)	83,0%	87,0%	89,0%

Source : rapports annuels de performance 2009-2011

Ces résultats doivent toutefois être mis en perspective avec les objectifs et indicateurs « lourds » de la mission qui touchent notamment à l'état des milieux et à la biodiversité, ou à la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement, dont la Cour a indiqué récemment au terme d'une enquête spécifique qu'ils étaient en retrait des ambitions formées en 2007⁸⁵.

La mission **Sécurité** présente également des résultats globalement satisfaisants, mais là aussi les travaux spécifiques de la Cour, et notamment son rapport public thématique de juin 2011 « *L'organisation des forces de sécurité* » et son enquête pour le compte de la commission

⁸⁵ Cf. Référé du 3 novembre 2011 au Premier ministre relatif à l'impact budgétaire et fiscal du « Grenelle de l'environnement », consultable sur le site Internet de la Cour des comptes.

des finances de l'Assemblée « *La redéfinition des zones de compétence entre la police et la gendarmerie nationales* » publiée en octobre 2011 ont montré les réserves qu'appellent encore plusieurs des statistiques et des instruments de mesure de l'activité des services qui sont à la base des indicateurs de performance de la mission.

Par ailleurs, sur certains dispositifs particuliers, l'atteinte des objectifs fixés peut se faire au prix d'une incohérence avec les objectifs plus généraux de la politique publique à laquelle ils se rattachent.

Ainsi, les indicateurs de performance retenus pour le compte de concours financiers *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres* (et notamment la part des véhicules neufs concernés par le dispositif) ne permettent pas de vérifier si les objectifs écologiques du dispositif sont atteints. En effet, si la mise en œuvre de ce dernier a bien permis une baisse significative du niveau moyen d'émission de CO₂ des véhicules neufs mis en circulation, qui est passé de 149g de CO₂ en 2007 à 127,5g de CO₂/km en 2011, le succès du dispositif a conduit à un élargissement du parc automobile de 600 000 véhicules, responsable d'un accroissement des émissions totales de CO₂. De surcroît, au plan économique, la combinaison des dispositifs du bonus écologique et de la prime à la casse a contribué à soutenir la demande intérieure de véhicules neufs moins polluants. Puisque les véhicules neufs moins polluants sont en grande majorité construits à l'étranger, la combinaison des dispositifs du bonus écologique et de la prime à la casse a pu contribuer, à côté d'autres facteurs, à la baisse du nombre de véhicules particuliers fabriqués en France, qui a reculé de 25 % depuis 2007.

2 - De nombreux indicateurs encore éloignés de leur cible sur la durée du budget triennal 2009-2011

Le présent rapport ne prétend pas proposer une revue exhaustive des résultats atteints ou non atteints mission par mission⁸⁶. Mais l'analyse des principaux indicateurs des missions du budget de l'Etat débouche sur le constat d'une performance inégale, et surtout en retrait des cibles assignées à l'aube du budget triennal 2009-2011.

La mission *Justice* présente à cet égard une situation critique. Sur les 17 cibles fixées dans le projet annuel de performances 2009 du programme 166-*Justice judiciaire* pour les exercices 2009-2011, seule quatre ont été atteintes. L'examen des seuls indicateurs de mission est toutefois plus favorable puisque, par exemple, le taux d'aménagement de

⁸⁶ Les analyses de l'exécution budgétaire établies mission par mission et publiées à la suite du présent rapport comportent toutes un volet consacré à la performance.

peines est proche de l'objectif à la fin du triennal, de même que les résultats partiels en matière de récidive des jeunes délinquants.

Les résultats de la mission **Travail et emploi** apparaissent eux aussi sur trajectoire descendante, avec un écart significatif par rapport aux cibles arrêtées en 2009 :

Résultats des principaux indicateurs de la mission **Travail et emploi**

Indicateur		2009	2010	2011
102.2.1 "Nombre de mises en relations positives rapporté au nombre de mises en relation" (Pôle emploi)	Cibles initiales (PAP 2009)	11,0 %	nd	>11 %
	Cibles révisées (PAP 2011)	nd	10,0 %	11,0 %
	Résultat (RAP 2011)	8,9 %	8,5 %	8,1 %
103.4.1 "Taux d'insertion dans l'emploi à l'issue d'un contrat d'apprentissage"	Cibles initiales (PAP 2009)	59,0 %	nd	62,0 %
	Cibles révisées (PAP 2011)	nd	60,0 %	62,0 %
	Résultat (RAP 2011)	56,8 %	55,5 %	55,5 %
111.3.1 "Part des entreprises s'étant mis en conformité à la suite d'un premier constat d'infraction par l'inspection du travail sur le droit des contrats de courte durée (CDD, intérim)"	Cibles initiales (PAP 2009)	75,0 %	nd	80,0 %
	Cibles révisées (PAP 2011)	nd	68,0 %	69,0 %
	Résultat (RAP 2011)	62,9 %	55,2 %	47,8 %
111.5.1 "Part des contrôles portant sur le travail illégal"	Cibles initiales (PAP 2009)	10,0 %	nd	10,0 %
	Cibles révisées (PAP 2011)	nd	10,0 %	11,0 %
	Résultat (RAP 2011)	10,7 %	12,0 %	11,5 %

Source : rapports annuels de performance 2009-2011

Le premier indicateur de la mission **Relations avec les collectivités territoriales**, se rapporte au soutien de l'Etat à l'investissement des collectivités par l'intermédiaire de la dotation d'équipement des territoires ruraux. Il est défini en fonction du « *Pourcentage bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 %* » et permet de vérifier l'effet de levier induit sur les projets d'investissement des communes. La cible a été portée de 60 à 65 % en 2010 et les résultats en demeurent néanmoins éloignés puisqu'en 2009 et 2010 ils ont à peine dépassé 55 % en ce qui concerne la DGE des communes et n'ont que rarement atteint 45 % pour l'une et l'autre des deux parts de la DDR.

Sur la mission *Enseignement scolaire*, les cibles attachées à certains objectifs et indicateurs majeurs ont été abaissées entre 2009 et 2011, l'écart négatif avec les résultats constatés paraissant de ce fait moindre. Cet ajustement des cibles aux résultats a notamment porté sur la proportion d'élèves maîtrisant en fin d'école primaire les compétences de base en français – de 95 à 93,5 % -; le taux d'accès au brevet des collèges –de 84 à 81 % -; le taux d'accès à un bac général ou technologique des élèves de seconde GT). Il en va de même pour l'indicateur « *Nombre d'académies bénéficiant d'une dotation globale équilibrée* » du programme 230, dont la cible a constamment diminué jusqu'à 2012.

Cette pratique consistant à ajuster les cibles en fonction des résultats ou à ajuster les indicateurs dans un sens avantageux dans l'intervalle d'un même budget triennal doit être particulièrement critiquée. Elle reste pourtant répandue.

3 - La tentation toujours présente d'échapper à la mesure du résultat par l'instabilité des indicateurs et des objectifs

Depuis plusieurs années, la Cour souligne la nécessité de stabiliser les indicateurs et les objectifs afin de disposer de séries cohérentes sur plusieurs années. Or, l'instabilité que la Cour avait évaluée dans son bilan de dix ans d'application de la LOLF à une moyenne de 10 % des indicateurs et objectifs chaque année n'a pas réellement reculé en 2011.

Cet argument est particulièrement utilisé vis-à-vis des politiques de santé, de lutte contre le chômage et de protection de l'environnement.

Sur la mission *Santé*, les cibles normalement fixées à l'horizon des trois années sont parfois modifiées à l'occasion d'une réforme (loi hôpital patients, santé et territoire - HPST). L'indicateur « *Démocratie sanitaire* » a ainsi été revu à la baisse dans le cadre de la mise en place des agences régionales de santé (ARS).

Sur la mission *Travail et emploi*, la tentation demeure de mettre en place un indicateur chaque fois qu'un nouveau dispositif est créé. L'indicateur « *Part des auto-entrepreneurs ayant basculé dans le régime normal* », créé en 2011, a été supprimé en 2012 sans que sa cible ait jamais été fixée, ni que les effets du dispositif observé aient commencé à être mesurés.

Enfin, sur la période 2009-2011, environ 13 % des indicateurs de la mission *Ecologie, développement et aménagement durable* ont été supprimés, 12 % ont été ajoutés et au moins 15 % ont été modifiés.

II - Une articulation insuffisante entre gestion budgétaire et démarche de performance

Le constat d'une insuffisante articulation entre la démarche de performance et la gestion budgétaire, qu'il s'agisse de la programmation initiale des crédits ou de l'usage des instruments de fongibilité et de redéploiement, est dressé depuis plusieurs exercices. Il n'est du reste pas contesté par les administrations. Remédier à ce défaut persistant constitue donc l'un des enjeux les plus pressants des prochains exercices.

A - Budget et résultats : une articulation largement théorique

Les orientations de principe qui préciseraient les conséquences budgétaires de la démarche de performance n'ont jamais été formalisées par une documentation théorique ou pratique. Faut-il sanctionner un programme qui ne parvient pas à atteindre ses objectifs (alors que son échec, dû peut-être à des facteurs extérieurs à son action, montre qu'il a besoin de plus de moyens) ou faut-il réduire le budget du programme qui atteint ses résultats au risque de décourager les gestionnaires ?

Dans le contexte présent de très forte tension budgétaire, la problématique consiste principalement à choisir quels programmes doivent être les supports de redéploiements de crédits ou de réduction de dépenses fiscales. Mais en 2011, comme au cours des exercices précédents, la construction budgétaire paraît peu sensible aux évolutions des résultats des indicateurs.

Le ministère chargé du budget défend la position de principe selon laquelle la démarche de performance et celle de construction budgétaire doivent demeurer étanches, et rappelle à cet égard la distinction de méthodologie et de calendrier des conférences de budgétisation et de performance, qui interviennent respectivement en mars et en mai. De ce fait, le dispositif de performance est resté peu intégré aux procédures de discussion et de décisions budgétaires. Les arbitrages budgétaires sont ainsi toujours arrêtés, non par les indicateurs mesurés, mais à partir de trois éléments :

- la reconduction des crédits tempérée par la consommation réelle en n-1 et par la justification au premier euro ;
- la norme de dépense ;
- les priorités politiques.

Par exemple, sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, compte tenu du caractère obligatoire des dépenses des principaux programmes, la détermination des dotations budgétaires pour 2011 a dépendu essentiellement des estimations du nombre de bénéficiaires et des coûts unitaires des dispositifs (allocations, mesures de protection judiciaire, etc.) plutôt que des indicateurs mesurés. De même sur la mission *Enseignement scolaire*, la programmation des moyens alloués est fonction du nombre d'élèves présents, sans prise en compte ni de leurs besoins réels (élèves en difficulté, éducation prioritaire, redoublements) ni de la structure historique des établissements, qui avantage les zones rurales par rapport aux zones urbaines défavorisées.

Le fait que les indicateurs de performances ne soient pas utilisés pour le dialogue de gestion ne signifie toutefois pas qu'ils soient inutiles.

Si elles ne participent pas toujours d'une logique de pilotage de la gestion par la performance, les données récoltées dans les enquêtes de performance répondent toujours au souci bienvenu d'information. Les objectifs et les résultats sont ainsi souvent l'occasion d'un échange dense entre responsables de programme et responsables de budgets opérationnels de programmes (BOP) sur les mesures correctrices à mettre en place telles que des modifications législatives ou réglementaires ou des réformes de procédures ou de management.

Ainsi, en ce qui concerne la mission *Justice*, l'analyse des résultats a suscité certaines mesures pour améliorer les délais de traitement des affaires, pour résorber les délais de prise en charge des mineurs délinquants et pour recouvrer les frais avancés par l'Etat au titre de l'aide juridictionnelle.

Si le dialogue de performance ne fait que s'ajouter au dialogue de gestion sur les demandes budgétaires, sans que ces deux démarches soient intégrées, c'est aussi selon les responsables de programmes en raison de l'influence trop forte des facteurs extérieurs qui perturberait excessivement l'analyse des résultats.

Par exemple, s'agissant des résultats de la recherche française suivis par la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur*, la part de la production scientifique des organismes de recherche régresse entre 2005 et 2010 au niveau mondial et au niveau européen, tout comme le taux de participation des opérateurs des programmes dans les projets financés par des fonds communautaires. Toutefois, c'est la montée en puissance de nouveaux pays de recherche en Europe et dans le monde qui tend à réduire la part des pays de recherche plus anciens comme la France, arguent tous les ans les responsables de programmes.

B - Le recours à la contractualisation permet de rapprocher gestion budgétaire et démarche de performance

L'utilisation à des fins budgétaires des résultats se développe plus efficacement lorsque le dialogue de gestion s'inscrit dans une contractualisation pluriannuelle avec des entités extérieures à l'administration centrale : services déconcentrés, opérateurs, collectivités.

La mission *Travail et Emploi* a ainsi entamé un travail permettant de lier performance et budgétisation au sein du réseau des missions locales dans le cadre de la nouvelle convention pluriannuelle d'objectifs 2011-2013. Les enveloppes financières sont modulées par les DIRECCTE qui les allouent en fonction de la performance du réseau. Le suivi des indicateurs « *Taux d'insertion dans l'emploi durable des jeunes* », et « *Taux de reclassement des salariés bénéficiaires d'une cellule de reclassement* » permettent d'établir la rémunération finale du cabinet de reclassement sollicité par les missions. L'analyse des résultats est ainsi plus fréquemment utilisée pour l'allocation des moyens humains et financiers dans le cadre de conventions mises à jour chaque année.

Sur le budget annexe *Aviation civile*, la démarche de pilotage de la performance par objectifs (PPO) est étendue depuis 2007 aux services à compétence nationale et à l'Ecole nationale de l'aviation civile (ENAC). Le PPO s'articule autour des lettres d'engagement performance (LEP) signées annuellement avec chacun des services afin de formaliser les objectifs et les indicateurs que les directeurs et chefs de service sont chargés de suivre pour l'année considérée. L'analyse des indicateurs de performance est prise en compte pour l'allocation des moyens humains et financiers.

Sur la mission *Aide publique au développement*, les résultats, qui dépendent surtout des opérateurs ou des organisations internationales partenaires, sont portés par les contrats d'objectifs et de moyens. La démarche reste embryonnaire vis-à-vis des organisations internationales mais s'est développée vis-à-vis par exemple de l'Agence française de développement (AFD).

Le dialogue de gestion entre l'administration et les services des rectorats s'enrichit également d'année en année au sein de la mission *Enseignement scolaire*. En 2011, les constats ont été élaborés de manière conjointe afin de parvenir à un diagnostic partagé. Cette démarche va être poursuivie. Pour 2012, le ministère chargé de l'éducation nationale annonce ainsi l'entrée en contractualisation de sept académies (Versailles,

Dijon, Montpellier, Créteil, Lille, Poitiers et Strasbourg) afin de formaliser les engagements attendus sur quatre ans.

Au fur et à mesure du renouvellement des contrats d'objectifs, de plus en plus souvent baptisés « contrats de performance », la logique de performance détermine de plus en plus la fixation des priorités et l'allocation des moyens aux opérateurs de l'Etat.

Le ministère de l'*Immigration* a ainsi récemment inscrit ses relations avec ses opérateurs dans le cadre de contrats d'objectifs qui les engagent dans une démarche de performance: un contrat d'objectif et de moyens a été signé en 2008 avec l'OFPRA et un contrat d'objectifs et de performance a été signé en 2010 avec l'OFII.

Le pilotage des opérateurs revêt aussi une importance particulière pour la mission *Travail et emploi* puisqu'un grand nombre des indicateurs de performance de la mission proviennent de l'activité de ceux-ci, et principalement de Pôle Emploi. La qualité du pilotage est donc en principe un élément déterminant de la performance de la mission. La nouvelle convention 2012-2014 signée avec Pôle Emploi s'est resserrée autour de quatre priorités et 15 objectifs chiffrés (contre 33 précédemment).

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

L'articulation entre le volet performance introduit par la loi organique et l'exercice budgétaire présente encore des faiblesses, qui nuisent à la stratégie générale de maîtrise des dépenses publiques.

Malgré le constat en 2011 d'une tendance positive au resserrement du nombre d'indicateurs, les outils de la performance apparaissent encore insuffisamment pertinents, utiles et solides. Ainsi, les indicateurs couvrent dans de nombreux cas une partie trop restreinte de l'activité des missions budgétaires. En outre, la pratique consistant à ajuster les cibles ou les indicateurs en fonction des résultats est encore trop répandue.

L'analyse des indicateurs des principales missions du budget de l'Etat débouche sur le constat d'une performance inégale, et surtout en retrait des cibles assignées par le budget triennal 2009-2011, notamment pour ce qui concerne les effets socio-économiques des dépenses. L'Etat gagnerait à s'appuyer sur ceux de ces résultats qui mettent en cause l'efficacité elle-même des dispositifs afin de documenter ses cibles de réduction des dépenses d'intervention et des dépenses fiscales.

L'analyse de l'exercice 2011 montre que l'utilisation budgétaire des résultats se développe plus efficacement lorsque le dialogue de gestion s'inscrit dans une contractualisation pluriannuelle avec des entités extérieures à l'administration. Ainsi, le financement des opérateurs intègre de plus en plus la logique de performance dans la fixation de leurs priorités et l'allocation de leurs moyens, à travers la mise en œuvre de « contrats de performance ».

La Cour formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 16 - Approfondir la démarche des « indicateurs de mission » en les associant aux budgets triennaux afin de doter ceux-ci d'un volet « performance » ;

Recommandation n° 17 - Poursuivre la mise en cohérence des indicateurs et objectifs triennaux des missions avec les documents contractuels (lettres de mission aux responsables administratifs, contrats d'objectifs et de moyens avec les opérateurs, les services déconcentrés et les prestataires).

Conclusion générale

Après deux exercices budgétaires marqués par une série d'événements exceptionnels (plan de relance, réforme de la taxe professionnelle, investissements d'avenir) qui ont conduit à de fortes évolutions des masses budgétaires, l'exécution 2011 traduit l'amorce d'une stratégie de consolidation budgétaire destinée à ramener les comptes publics à l'équilibre.

En 2011, sur fond de crise des dettes souveraines au sein de la zone euro, la situation du budget de l'Etat s'est sensiblement améliorée, le déficit revenant, hors éléments exceptionnels, de 104,8 Md€ en 2010 à 90,7 Md€. A ce niveau, le déficit du budget de l'Etat est encore nettement supérieur à celui des années 2006 (39,0 Md€) ou même 2008 (56,4 Md€), et reste près de deux fois supérieur au niveau de déficit des administrations publiques qui permettrait de stabiliser le niveau de la dette publique en pourcentage du PIB. L'exécution budgétaire est globalement conforme aux équilibres votés dans la loi de finances initiale et respecte la trajectoire tracée par la loi de programmation des finances publiques. Elle a bénéficié, toutefois, d'un solde des comptes spéciaux plus élevé que prévu dont la répétition en 2012 apparaît improbable.

Le niveau des recettes s'est révélé très proche de la prévision, les recettes perdues du fait d'une croissance moins favorable que prévu (1,7 % au lieu de 2 %) ayant été compensées, loi de finances rectificative après loi de finances rectificative, par des mesures fiscales nouvelles et par des recettes exceptionnelles, si bien que la réalisation est très proche de la prévision. Cependant, le niveau des recettes nettes totales de l'Etat est encore inférieur, en 2011, de 31 Md€ à ce qu'il était cinq ans plus tôt, du fait à la fois de l'impact des crises successives et des conséquences rémanentes des dispositions fiscales prises ces dernières années.

Les normes de dépenses fixées par la loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2014 ont été globalement respectées en 2011, qu'il s'agisse de la norme « 0 volume » applicable aux dépenses du budget général et aux prélèvements sur recettes ou de la norme « 0 valeur » applicable à ce même ensemble hors charge de la dette et dépenses de pensions.

L'un des éléments qui ont contribué à ce résultat est le ralentissement de la croissance des dépenses de personnel de l'Etat.

A périmètre constant, les rémunérations versées aux agents en activité ont progressé de 0,48 % pour atteindre 81,8 Md€, ce qui constitue

le taux d'augmentation le plus faible depuis plusieurs exercices. Ce résultat s'explique notamment par la suppression de 32 000 emplois entre 2010 et 2011 et par l'absence de revalorisation du point d'indice. Cependant, le niveau encore élevé du « retour catégoriel » et la croissance des heures supplémentaires ne permet pas encore de stabiliser ces dépenses en valeur, alors que tel est l'objectif affiché par la loi de programmation des finances publiques à l'horizon 2013.

Les dépenses de personnel dans leur ensemble, qui incluent les pensions, demeurent en revanche dynamiques puisqu'elles ont progressé de 2 Md€ en 2011 à périmètre constant, soit +1,72 %, et atteignent 117,7 Md€. A cet égard, l'épuisement prochain du solde cumulé du compte d'affectation spéciale **Pensions** après deux exercices marqués par une exécution en déficit appelle à brève échéance une augmentation du taux des contributions de l'Etat employeur allant au-delà de ce que nécessite le seul financement des pensions afin de reconstituer son fonds de roulement.

Au regard des exigences de sincérité, de régularité et de performance, les vérifications de la Cour mettent une nouvelle fois en évidence des sous-budgétisations récurrentes sur les dotations de la mission Défense et sur certains dispositifs de transferts sociaux. Quelques irrégularités, dont l'ampleur reste toutefois limitée, doivent également être relevées.

Le présent rapport souligne aussi la progression du niveau des restes à payer sur les engagements souscrits, à 86 Md€, niveau élevé par rapport aux années antérieures. De même, le niveau des reports d'autorisations d'engagement est en progression d'une année sur l'autre, passant de 10,9 Md€ fin 2010 à 19,1 Md€ fin 2011. Sur certaines missions, ce phénomène correspond à une budgétisation plus exacte des engagements de long terme, notamment en ce qui concerne les baux immobiliers et les contrats de partenariat public-privé. Il n'en a pas moins pour conséquence de rigidifier l'allocation en crédits de paiement au cours des prochains exercices, notamment au titre des investissements militaires et des infrastructures de transport.

Il doit enfin être observé qu'en 2011, comme en 2010, le solde des comptes spéciaux (2,8 Md€) a été significativement supérieur aux prévisions budgétaires. Par ailleurs, le recours croissant aux comptes d'affectation spéciale et aux comptes de concours financiers (qui sont aujourd'hui au nombre de 18 en loi de finances initiale pour 2012, contre 12 en 2006), que la loi organique relative aux lois de finances désigne pourtant comme des instruments dérogatoires, doit être critiqué dès lors que plusieurs d'entre eux prennent en charge des opérations qui ne se différencient pas de celles du budget général, qu'ils ne sont pas inclus

dans les masses de dépenses soumises aux normes de progression évoquées ci-dessus, et que leur exécution est marquée par plusieurs manquements à leurs règles d'emploi.

Au-delà de ces constats, le présent rapport souligne les enjeux qui s'attachent à trois domaines importants, le pilotage des opérateurs, la maîtrise des dépenses d'intervention et la réduction des dépenses fiscales, qui sont tous trois au cœur de la stratégie déployée par la loi de programmation des finances publiques et par les deux derniers programmes de stabilité communiqués à la Commission européenne. S'agissant de ces trois catégories de dépenses, l'exercice 2011 ne traduit que l'amorce encore modeste de la stratégie affichée. Les outils de programmation et de suivi de ces dépenses apparaissent en retrait de ce qui serait nécessaire, et il est loin d'être acquis que les objectifs attachés aux exercices 2012 et 2013 seront respectés.

S'agissant des opérateurs, la souplesse de gestion qui caractérise cette organisation administrative n'a de sens que si elle permet une prise en charge plus efficiente des politiques publiques et n'est pas motivée par le seul souci de s'exonérer de la rigueur de gestion exigée des administrations centrales et déconcentrées. Si le gouvernement a progressivement affirmé son ambition d'appliquer aux opérateurs les mêmes exigences de maîtrise des dépenses qu'au budget général, cette orientation se heurte à l'ampleur de ce champ (plus de 580 structures) et à l'extrême diversité de leur situation, certaines relevant de politiques prioritaires. Dans nombre de cas, des déficiences manifestes dans le pilotage de ces structures par les administrations centrales concernées nuisent à l'efficacité des dispositifs de suivi et de maîtrise de la dépense. Le poids du financement des opérateurs, qui représente désormais plus de 39 Md€, exige que ces insuffisances soient corrigées par la mise en place d'outils de suivi et de contrôle de gestion modernisés, afin que les opérateurs participent plus activement au redressement des comptes publics.

Le deuxième domaine problématique est celui des dépenses d'intervention. Ce champ est considérable puisque même en considérant à part les 84,4 Md€ de remboursements et dégrèvements (dont 10 Md€ seulement peuvent être considérés comme des interventions de l'Etat), les dépenses d'intervention représentent encore près de 67 Md€. Ces dépenses se caractérisent par une extrême diversité, puisqu'elles comportent à la fois des dépenses de transfert dites « de guichet » à hauteur de 37,5 Md€, des dotations « régies par des textes et indexées » pour 10 Md€, et des dépenses « discrétionnaires », correspondant le plus souvent à des subventions, qui se limitent en fait à 19 Md€ environ. Les objectifs ambitieux d'économies fixés par le gouvernement à hauteur de

10 % d'ici 2013 et rappelés par la loi de programmation des finances publiques ne pourront pas être atteints sur la totalité du périmètre des dépenses d'intervention. La réduction durable de ces dépenses exigerait une évaluation plus systématique et conclusive de l'efficacité des dispositifs compte tenu du caractère très limité des marges d'action des gestionnaires en l'absence de réformes réglementaires touchant notamment les conditions d'attribution des droits.

S'agissant, pour finir, des dépenses fiscales, à défaut de fixation d'une norme précise encadrant leur évolution, une « règle de bonne conduite » a été fixée pour la première fois en 2010 qui vise à obtenir la stabilisation de leur coût pour les finances publiques. Or la stabilisation de ces dépenses est à peine amorcée et encore incertaine. Une stratégie plus résolue nécessiterait de s'appuyer sur une définition plus large des dépenses fiscales, sur une capacité accrue à prévoir leur évolution spontanée et sur un adossement à la démarche de performance des missions et programmes du budget de l'Etat.

Plus largement, la loi organique relative aux lois de finances a introduit nombre d'instruments nouveaux de mesure de l'efficacité des dépenses publiques dont les administrations se sont peu à peu saisies. Mais il est regrettable que les apports de la comptabilité générale, de la mesure de la performance, ou encore de la justification au premier euro restent déconnectés de l'allocation des moyens. La nécessaire maîtrise des dépenses budgétaires et fiscales commande d'appliquer, non seulement des règles transversales du type « norme de dépense » ou réductions forfaitaires, mais aussi ces instruments, faute de quoi les efforts de réduction des dépenses risquent d'être à la fois insuffisants en volume et de plus en plus éloignés de la logique de performance qui devrait les gouverner.

Récapitulatif des recommandations de la Cour

Le récapitulatif suivant rappelle les recommandations formulées par la juridiction au terme de chacun des chapitres. Les recommandations qui figuraient déjà dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2010 et qui sont réitérées cette année sont signalées par un astérisque.

- Recommandation n° 1 - Etablir le tableau de financement de manière à fournir une lecture directe du solde budgétaire en gestion*.
- Recommandation n° 2 - Dans le tableau de financement, retirer la charge d'indexation des emprunts indexés de l'impact en trésorerie du solde budgétaire*.
- Recommandation n° 3 - Modifier la présentation de l'article d'équilibre des lois de finances en ne déduisant que les seuls remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat des recettes brutes pour aboutir aux recettes nettes*.
- Recommandation n° 4 – Dans le respect des normes de dépenses, améliorer la sincérité de la budgétisation des crédits d'intervention des missions qui nécessitent depuis plusieurs exercices des abondements récurrents en gestion, avec en priorité la mission **Défense** au titre des opérations extérieures, le programme 231-*Vie étudiante au titre des bourses d'enseignement supérieur* et le programme 303-*Immigration et asile* au titre des aides à l'hébergement et de l'allocation temporaire d'attente.
- Recommandation n° 5 - Améliorer la capacité de la réserve de précaution à contribuer au pilotage du solde budgétaire, notamment en appliquant plus strictement le principe de la notification des subventions pour charges de service public nette des crédits mis en réserve.
- Recommandation n° 6 - Aligner la notion d'engagement utilisée en comptabilité budgétaire sur celle retenue en comptabilité générale et consommer les autorisations d'engagement dès l'engagement juridique*.
- Recommandation n° 7 - Fiabiliser les engagements budgétaires de l'Etat, notamment en utilisant toutes les potentialités de Chorus*.

- Recommandation n° 8 - Elargir le périmètre des normes de dépense à ceux des remboursements et dégrèvements qui procèdent de mesures de politiques publiques et à celles des dépenses des comptes spéciaux qui ne présentent pas de différence de nature avec celles du budget général*.
- Recommandation n° 9 - Dans le respect des normes de dépense, relever le taux de contribution de l'Etat employeur au CAS **Pensions** afin de reconstituer son « fonds de roulement » dès les prochains exercices.
- Recommandation n° 10 - Intégrer dans le plafond d'emplois ministériel de la mission **Enseignement scolaire** les emplois permanents de l'Etat relevant de la vie scolaire.
- Recommandation n° 11 - Améliorer l'évaluation de l'efficacité et du coût des dépenses fiscales en y associant davantage les responsables de programme et tenir compte des résultats de cette évaluation dans la fixation des objectifs de réduction portés par les documents de programmation pluriannuelle.
- Recommandation n° 12 - Définir de manière précise le périmètre des dispositifs d'intervention auquel s'appliquent des normes d'évolution pluriannuelles et stabiliser la répartition des dépenses d'intervention par catégories, afin que les objectifs définis par la loi de programmation puissent être suivis dans le temps.
- Recommandation n° 13 - Décliner les objectifs de réduction des dispositifs d'intervention en fonction de leur performance plutôt qu'en raison de leur plus ou moins forte rigidité.
- Recommandation n° 14 - Améliorer et fiabiliser les instruments de suivi et de pilotage des opérateurs, notamment pour ce qui concerne la fixation et le contrôle des plafonds d'emplois.
- Recommandation n° 15 - Fiabiliser les prévisions budgétaires relatives aux dispositifs gérés par les organismes de sécurité sociale et financés par l'Etat et mettre en place des indicateurs d'alerte destinés à anticiper d'éventuels dépassements.
- Recommandation n° 16 - Approfondir la démarche des « indicateurs de mission » en les associant aux budgets triennaux afin de doter ceux-ci d'un volet « performance ».
- Recommandation n° 17 - Poursuivre la mise en cohérence des indicateurs et objectifs triennaux des missions avec les documents contractuels (lettres de mission aux responsables administratifs, contrats d'objectifs et de moyens avec les opérateurs, les services déconcentrés et les prestataires).

Le suivi des recommandations formulées par la Cour des comptes au titre de l'exercice 2010

Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat portant sur l'exercice 2010, la Cour avait formulé trente recommandations classées en sept catégories.

Le suivi de leur mise en œuvre a été évalué à partir des réponses apportées par les services du ministère chargé du budget ainsi que sur la base des constatations réalisées par la Cour dans le cadre du contrôle de l'exécution des lois de finances pour 2011.

Ce bilan fait apparaître que cinq recommandations ont été totalement mises en œuvre, 11 l'ont été partiellement, 12 ne l'ont pas été, et deux sont devenues sans objet.

1 - Les recommandations relatives aux dépenses

- *Prendre en compte, à compter de 2011, les dépenses annuelles relatives aux investissements d'avenir dans le calcul de la norme de dépenses.*
- *Intégrer au périmètre de la norme de dépenses les dépenses des comptes spéciaux qui ne se distinguent pas de celles du budget général, ainsi que les remboursements et dégrèvements retraçant les dépenses liées à des politiques publiques ou se rapportant à des impôts locaux.*

Dans sa réponse au RRGB 2010, le ministre chargé du budget avait indiqué ne pas partager sur ce point l'avis de la Cour qui lui semblait, s'agissant des fonds décaissés au titre des investissements d'avenir « *contestable théoriquement (les dépenses étant pour une large part de nature patrimoniale) et techniquement difficile [à mettre en œuvre], la norme ne pouvant intégrer dans son périmètre des dépenses réalisées par des opérateurs et pour lesquelles les moyens de pilotage sont limités.* », et s'agissant des dépenses effectuée sur des comptes spéciaux, « *trop versatiles et imprévisibles* »

Ces deux recommandations n'ont donc pas été suivies. La double norme de dépenses conçue pour l'exercice 2011 ne s'est appliquée que sur le périmètre du budget général.

- *Présenter en loi de règlement, ou dans l'exposé des motifs qui l'accompagne, l'évolution des dépenses d'exécution à exécution sur le périmètre de la norme tel que défini par le Gouvernement.*

Interrogé sur la mise en œuvre de cette recommandation, la direction du budget a indiqué que la présentation des résultats de l'exécution dans les périmètres de la double norme de dépenses pourrait être envisagée dans la loi de règlement.

La Cour n'a pu s'assurer de la mise en œuvre effective de cette recommandation au vu du projet de loi de règlement pour 2011, mais il semble qu'elle soit en voie d'être appliquée.

- *Mettre en place un dispositif mensuel de surveillance de l'évolution de la masse salariale afin d'identifier le plus précocement possible les écarts à la prévision et d'adopter rapidement des mesures correctrices.*

La circulaire du Premier ministre du 22 février 2011 sur le renforcement du pilotage et du contrôle de la masse salariale et des emplois de l'Etat et la circulaire du 10 mai 2011 relative aux documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnel des opérateurs de l'Etat prescrivent, au sein de chaque ministère et de chaque opérateur, la production d'un document prévisionnel de gestion (DPG) des crédits de personnel et des emplois dès la gestion 2011. Ces DPG décrivent la mise en œuvre du schéma d'emplois, à travers une prévision mensuelle détaillée des entrées et des sorties, par programme, statut et corps, de la consommation du plafond d'emplois et de celle des crédits de personnel, ainsi que les perspectives d'évolution pour l'année suivante. Le projet de décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique devrait de surcroît donner une base réglementaire à ce dispositif de suivi.

La recommandation a donc été suivie, et il peut être considéré que les instruments de suivi mis en œuvre sur son fondement ont contribué à la maîtrise des dépenses sur le titre 2, laquelle constitue l'un des principaux points positifs de l'exercice 2011.

- *Affiner les outils de calcul de la masse salariale, en particulier le GVT (mission **Enseignement scolaire** en particulier).*

La direction du budget a indiqué poursuivre ses efforts en vue d'affiner les outils de calcul de la masse salariale. La circulaire 2BPSS-10-3139 du 22 février 2010, dont une annexe est consacrée au glissement vieillesse technicité (GVT), contient à cet égard une méthode d'évaluation des différents facteurs d'évolution de la masse salariale. La direction du budget a toutefois précisé que la mesure du GVT demeurerait

difficile à réaliser dans l'état actuel des systèmes d'informations des ressources humaines et de rémunérations.

Concernant la mission ***Enseignement scolaire***, la direction du budget a estimé que des progrès avaient été effectués dans le dialogue entre la direction du budget et la direction des affaires financières du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative (MENJVA), qui avaient permis d'aboutir à un rapprochement des prévisions.

La recommandation a été partiellement suivie mais sa mise en œuvre se heurte encore à certains obstacles de nature méthodologique ou technique. Il doit être observé que contrairement à ce qui s'était produit en 2010, la mission ***Enseignement scolaire*** n'a pas eu besoin de bénéficier en gestion (notamment par décret d'avance) d'un abondement de crédits sur le titre 2.

- *Fiabiliser la prévision et le suivi des plafonds d'emplois des opérateurs.*

La circulaire du 10 mai 2011 relative aux documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnel des opérateurs de l'Etat prévoit le renseignement par les opérateurs de tableaux de suivi des emplois et des facteurs d'évolution de la masse salariale. La préparation des projets annuels de performance (PAP) 2012 a également donné lieu à un travail de fiabilisation des plafonds d'emplois de nombreux opérateurs, en lien avec les ministères de tutelle.

Afin de poursuivre cette démarche, la direction du budget a indiqué que des travaux étaient prévus en 2012, notamment pour s'assurer du respect des obligations relatives à la circulaire du 10 mai 2011.

En termes de procédures et d'instruments de suivi, la recommandation peut être considérée comme étant en cours de mise en œuvre, mais les constats opérés par la Cour en 2011 témoignent toujours de nombreux cas de dépassement de leur plafond d'emploi chez les opérateurs, notamment dans les établissements d'enseignement supérieur.

2 - Les recommandations relatives aux recettes

- *Adapter le système d'information relatif aux recettes de l'Etat afin d'opérer le rattachement des opérations réelles et d'ordre à l'année d'imposition, pour en assurer la traçabilité.*

Dans sa réponse au RRGB 2010, le ministre chargé du budget reconnaissait l'enjeu de cette recommandation mais n'y apportait qu'une réponse nuancée, en s'appuyant notamment sur le fait que les systèmes

informatiques ne permettent pas de distinguer au sein du programme 201 – *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* les différentes catégories de dépenses, ou au sein du programme 833 - *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes*, les recettes « réelles » et les recettes « pour ordre ». Afin de mieux mesurer l'impact de la réforme de la taxe professionnelle sur le programme 201, la direction générale des finances publiques a indiqué réfléchir à un réaménagement des procédures de suivi.

En l'état, la recommandation n'a donc pas été suivie même si elle pourrait à terme déboucher sur des démarches d'amélioration des applications de suivi des recettes.

3 - Les recommandations relatives aux comptes et à l'analyse financière

- *Fiabiliser les engagements budgétaires de l'Etat, notamment en utilisant toutes les potentialités de Chorus.*
- *Consommer les autorisations d'engagement (AE) dès l'engagement juridique.*

La circulaire n°DF-2BMS-11-3055 du 21 février 2011 a introduit des modalités plus restrictives de suivi pluriannuel des autorisations d'engagement, avec notamment l'absence de report sur l'exercice 2012 des reliquats non consommés des réservations de crédits de reprise constatés en fin de gestion 2011, l'interdiction du recyclage des AE des réservations de crédits de reprise, et la mise en place d'une procédure de suivi des recyclages, soumise à la validation préalable du contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

Le projet de décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique prévoit d'offrir une base réglementaire à cette pratique en proscrivant le redéploiement des autorisations d'engagement issues des retraits d'engagements d'années antérieures. Sur ce fondement, une évolution de Chorus a été annoncée à la Cour étudiée pour rendre indisponibles les autorisations d'engagement dégagées.

Les services du ministère chargé du budget ont également indiqué que des améliorations de Chorus avaient été apportées à travers le raccordement de certaines applications ministérielles et le développement de nouvelles fonctionnalités. Ces évolutions visent à faciliter la transmission aux centres de services partagés des informations nécessaires à la matérialisation des engagements juridiques dans Chorus.

Il est donc incontestable que la première recommandation de la Cour en faveur d'une fiabilisation de la gestion et de la comptabilisation des engagements est en cours de mise en œuvre, et qu'elle s'opère en respectant le principe d'une identité entre l'engagement budgétaire et de l'engagement juridique.

A l'occasion de ses vérifications, la Cour a toutefois constaté que certains contrats – notamment de partenariat public-privé – ne donnaient pas encore lieu à une telle identité engagement budgétaire-engagement juridique. Elle a également constaté en 2011 une utilisation excessive du « flux 4 », qui permet de comptabiliser par exception l'engagement juridique au moment du paiement.

- *Aligner la notion d'engagement utilisée en comptabilité budgétaire sur celle retenue en comptabilité générale.*

Dans sa réponse au RRGB 2010, le ministre chargé du budget avait indiqué ne pas partager sur ce point l'avis de la Cour, en s'appuyant sur le fait que l'analyse croisée des comptabilités ne permettait pas de conclure à un défaut d'exhaustivité de la comptabilité des engagements en prenant pour exemple les notions de charges à payer et de restes à payer : « *si une analyse croisée peut avoir du sens, il est impossible de constater en fin de période d'inventaire un engagement en comptabilité budgétaire pour chaque charge à payer* ».

En l'occurrence, s'il est en pratique inévitable que soient constatées en période d'inventaire des charges à payer (c'est-à-dire concrètement des dettes contractées au titre de l'exercice N qui ne seront acquittées qu'en N+1), par principe, chacune de ces charges devrait être rattachée à un engagement budgétaire préalable antérieur correspondant à une commande. Les exceptions à ce principe relèvent des aléas de la vie administrative mais ne sauraient dispenser les administrations de progresser dans la gestion des engagements préalables, et de tendre à terme vers une identité de critère entre engagements dans les deux comptabilités.

La recommandation doit donc être considérée comme n'ayant pas été suivie.

- *Améliorer la présentation du tableau des engagements budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu afin que ce tableau permette d'apprécier le caractère suffisant ou non des dotations d'autorisations d'engagement.*

Selon la direction du budget, le tableau des engagements n'ayant pas fait l'objet d'un service fait qui figure dans l'annexe du compte général de l'État présente correctement les engagements budgétaires tels qu'ils

sont retracés dans la comptabilité budgétaire et pour lesquels le service fait n'est pas intervenu. La direction du budget ajoute par ailleurs que l'information complète lui paraît garantie puisque, si une partie seulement des charges à payer est retracée dans ce tableau, la totalité des charges à payer, y compris lorsqu'il y a eu service fait, est détaillée dans le compte de résultat.

Ces évolutions ne répondent pas à l'enjeu soulevé par la recommandation de la Cour, laquelle vise à améliorer l'information annexée au compte général sur la soutenabilité des engagements. Elle n'a donc pas été suivie à ce stade.

- *Préciser l'an prochain dans le compte général de l'Etat la définition de la notion de contrôle à laquelle il se réfère.*

La direction du budget a indiqué à la Cour que la notion de contrôle à laquelle se réfère l'Etat est déjà définie dans le CGE 2010 dans le paragraphe 2.2.2 sur les règles et méthodes applicables aux postes du bilan en faisant référence à la norme 7 du recueil des normes comptables de l'Etat.

Cette recommandation – qui a été appliquée au stade de la publication du compte général 2010 – a donc été suivie.

- *Insérer l'an prochain, en annexe au compte général de l'Etat, une information plus complète permettant d'apprécier correctement la situation financière réelle et le besoin de financement au 31 décembre de l'exercice pour la CADES, ainsi que pour les autres participations non contrôlées à situation nette négative.*

Plusieurs documents contiennent des éléments d'information sur la structure de l'endettement financier net de la CADES, notamment parmi ceux qui sont annexés aux projets de lois de financement de la sécurité sociale et aux comptes annuels de la CADES. La loi organique du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale a également prévu d'annexer à la loi de financement de la sécurité sociale un tableau de synthèse du patrimoine des organismes relevant du champ de la LFSS, adopté pour la première fois avec la LFSS pour 2012. Enfin, la norme 7 du RNCE prévoit de mentionner dans l'annexe du CGE des informations permettant de préciser le bilan et notamment une identification individualisée des participations relatives à des entités présentant des capitaux propres négatifs, dont la CADES.

Il est donc incontestable que des documents d'information existent, mais les plus précis sont ceux destinés aux parlementaires, du moins tant que la norme 7 ne débouchera pas dans le CGE sur une information plus

détaillée. La recommandation de la Cour n'a donc été que partiellement suivie.

4 - Les recommandations relatives au tableau de financement

- *Etablir le tableau de financement de manière à fournir une lecture directe du solde budgétaire en gestion.*

La direction du budget a indiqué ne pas souhaiter suivre cette recommandation au motif que le déficit budgétaire de l'année ne constitue pas la variable d'ajustement du tableau de financement.

Cette recommandation n'a donc pas été suivie, et la Cour l'a réitérée dans le cadre du présent rapport car même si le tableau de financement ne constitue pas le déterminant du solde budgétaire, il est indispensable que le coût en trésorerie du déficit budgétaire y apparaisse directement.

- *Retirer la charge d'indexation des emprunts indexés qui n'est pas décaissée, de l'impact en trésorerie du solde budgétaire.*

Dans sa réponse au RRGB 2010, le ministre du budget avait indiqué ne pas souhaiter mettre en œuvre cette recommandation qui, d'après lui, « nuirait à la comparabilité des tableaux de financement en prévision et en exécution ». La direction du budget a par ailleurs exprimé sa préférence pour une inscription de cette charge en "miroir" sur la ligne "Autres ressources de trésorerie".

De même que la précédente, cette recommandation n'a donc pas été suivie, et la Cour a été conduite à la réitérer cette année.

- *Continuer à mieux centraliser la trésorerie des entités contrôlées par l'Etat sur le compte du Trésor.*

La centralisation de la trésorerie des entités contrôlées par l'Etat permet de diminuer le besoin de financement de l'Etat en rehaussant l'encours des dépôts des correspondants du Trésor en 2011. L'exercice 2011 a vu la poursuite de la politique de mutualisation des trésoreries publiques engagée en 2010, en réalisant notamment le rapatriement de fonds placés sur des SICAV par les établissements publics nationaux et le transfert de la trésorerie de plusieurs entités publiques dans les livres du Trésor (et notamment du compte Etat de la COFACE).

La recommandation de la Cour a ainsi été mise en œuvre dans de bonnes conditions.

5 - Les recommandations relatives à la clarté de l'information budgétaire

- *Modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et dépenses des lois de finances afin de ne déduire des recettes fiscales brutes de l'Etat que les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'Etat.*

Cette recommandation avait déjà été formulée par la Cour dans ses notes d'exécution budgétaire relatives à la mission **Remboursements et dégrèvements** pour les exercices 2009 et 2010. Elle n'a pas été suivie en 2011, ni au stade de la loi de finances initiale, ni par la suite, et est réitérée dans le cadre du présent rapport.

- *Dans les lois de finances, présenter les recettes et les dépenses liées aux loyers budgétaires en isolant les unes et les autres sur une ligne « pour ordre ».*

Dans sa réponse au RRGB 2010, le ministre chargé du budget avait indiqué ne pas souscrire à la recommandation de la Cour au motif que le mécanisme des loyers budgétaires serait « *non seulement le plus adapté pour garantir un caractère incitatif à l'atteinte des objectifs de la politique immobilière de l'Etat, mais ne déroge pas au circuit habituel de la chaîne de la dépense* ». Par ailleurs, la direction du budget a précisé en réponse aux interrogations de la Cour que les loyers budgétaires ne sont pas les seules dépenses budgétaires pour ordre du budget de l'Etat et qu'il n'y a donc pas lieu de leur réserver un traitement particulier.

Cette recommandation n'a donc pas été suivie.

- *Présenter un tableau comparant l'exécution avec les prévisions adoptées en loi de programmation des finances publiques pour le solde d'exécution budgétaire, le solde primaire, les recettes et les dépenses.*

La direction du budget a indiqué à la Cour, d'une part, que la logique du projet de loi de règlement exigeait une comparaison avec la loi de finances initiale et, d'autre part, qu'un bilan annuel de la loi de programmation des finances publiques était par ailleurs réalisé.

S'il est exact qu'un bilan annuel de la loi de programmation est utile en tant que tel, la recommandation de la Cour visait à compléter l'information portée par le PLR en considérant que toute exécution devait dorénavant être rapportée, principalement à la loi de finances initiale, mais aussi à la loi de programmation en vigueur dès lors que celle-ci est entrée dans l'ordre juridique budgétaire.

La recommandation n'a donc pas été suivie, alors qu'un simple complément au PLR, à partir des données communiquées au titre du bilan de la LPFP, apporterait une information complète sur la situation de l'exercice écoulé.

6 - Les recommandations relatives à la régularité budgétaire

- *Conformément au principe d'unité budgétaire, exclure toute prise en charge par les budgets annexes de dépenses relevant des activités régaliennes de l'Etat.*

Sur le budget annexe **Contrôle et exploitation aériens**, l'exercice 2011 a été marqué par la poursuite du mouvement consistant à rattacher à terme l'essentiel des effectifs de la direction générale de l'aviation civile au BACEA, et donc une proportion croissante d'activités régaliennes dans le champ de ce dernier.

La recommandation de la Cour n'a pas été mise en œuvre, bien au contraire.

- *Ne pas imputer sur les comptes d'affectation spéciale des dépenses sans relation directe avec les recettes les alimentant et qui auraient vocation à relever du budget général.*

Cette recommandation de principe de la Cour se justifie chaque année par des exemples, soit ponctuels sur tel ou tel compte spécial, soit global à l'échelle d'un compte dans son ensemble, d'opérations qui ne respectent ni la lettre ni l'esprit des dispositions de la loi organique relatives aux comptes spéciaux.

Bien que les services du ministère chargé du budget aient par principe souscrit à cette recommandation, qui constitue un rappel à la loi, la Cour a constaté, en 2011, plusieurs situations problématiques :

Concernant le CAS **Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique**, le financement des dépenses programmées à partir des programmes budgétaires existants (110 et 209) aurait été préférable, compte tenu du caractère aléatoire et incertain des recettes affectées supposées les de recettes affectées soumises à une incertitude forte ;

Le champ des interventions du CAS **Gestion du patrimoine immobilier** a été étendu pour les ministères de la défense et celui des affaires étrangères à des dépenses d'entretien qui devraient être supportées par les programmes 309, 212 (Défense) et 105 (Affaires étrangères) du budget général.

Des dépenses initialement programmées sur le CAS *Gestion et valorisation des ressources tirées du spectre hertzien* prévues dans la loi de finances initiales n'ont pas été supportées par le compte mais directement par la mission *Défense* sur le budget général, alors que le compte disposait déjà de recettes.

Ces exceptions obligent à considérer que la recommandation de principe de la Cour n'est pas complètement mise en œuvre.

- *Clarifier la doctrine d'utilisation respective des procédures de fonds de concours et d'attribution de produits.*

L'« état récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits 2010-2011 » joint au projet de loi de finances initiale pour 2012 ne clarifie pas la doctrine d'utilisation des fonds de concours et attributions de produits par rapport aux exercices précédents. Dans la lignée de l'état récapitulatif joint au PLF 2011, il fait apparaître des affectations de recettes dont la conformité aux procédures de l'article 17-II et 17-III de la LOLF est incertaine, notamment en ce qui concerne des produits de cession de biens mobiliers, des produits relatifs à la valorisation du patrimoine immatériel et des produits relatifs à la location d'immeubles.

Toutefois, la direction du budget a indiqué qu'un manuel de gestion budgétaire pour l'application du référentiel de comptabilité budgétaire, en cours de rédaction, serait amené à clarifier ces éléments.

La recommandation n'a donc pas été mise en œuvre mais pourrait l'être à court terme.

- *Supprimer les fonds de concours inactifs depuis plusieurs années.*

Une procédure de recensement systématique des fonds inactifs depuis plusieurs exercices consécutifs a été initiée en 2010, et en concertation avec les ministères attributaires, 86 suppressions ont été opérées au 1^{er} janvier 2011, et 47 début 2012.

La recommandation peut donc être considérée comme mise en œuvre.

- *Ne pas utiliser la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles afin de se soustraire à la procédure des décrets d'avances.*

La direction du budget a indiqué à la Cour souscrire à cette recommandation puisque d'après elle, le recours extraordinaire à une DDAI en 2010 était justifié par le fait qu'aucune autre procédure ne permettait de faire face dans les délais à une dépense inéluctable relative

à une insuffisance de crédits de titre 2 identifiée lors de la pré liquidation de la paie de décembre 2010. Ce recours exceptionnel n'a pas été renouvelé pendant la gestion 2011.

La recommandation a été suivie en 2011.

- *Procéder aux dégels de façon suffisamment précoce pour éviter les reports de crédits sur l'exercice suivant lorsqu'il s'avère que la levée totale ou partielle de la réserve est inéluctable.*

La direction du budget estime que le dispositif de mise en réserve perdrait de son efficacité si les crédits étaient dégelés de manière trop précoce. Toutefois, au titre de l'exercice 2011, il apparaît notamment sur les missions *Outre-mer* et *Travail et emploi* que certains crédits dégelés trop tardivement ont fait l'objet de reports sur 2012.

La recommandation a été partiellement suivie, mais il convient de souligner que le fonctionnement actuel de la réserve de précaution ne garantit pas son efficacité maximale.

7 - Les recommandations relatives à l'articulation de la gestion avec la démarche de performance

- *Faire de la comptabilité d'analyse des coûts un élément de comparaison des résultats de gestion entre ministères, notamment pour renforcer la maîtrise du coût des fonctions support.*

La direction du budget a indiqué que la comptabilité d'analyse des coûts ne pourrait être pleinement opérationnelle, dans son périmètre analytique, qu'au terme d'une migration finalisée dans Chorus de la comptabilité générale, c'est-à-dire à partir du 1^{er} janvier 2012.

La recommandation est donc en cours de mise en œuvre.

- *Stabiliser la définition des fonctions supports et mesurer précisément les économies résultant de la mutualisation.*

La direction du budget a indiqué à la Cour que, malgré les travaux de l'inspection générale des finances menés en 2007 sur ce thème, il n'existe pas de définition générale ni de périmètre uniforme des fonctions supports, lesquelles sont organisées de manière variable selon les secteurs d'activité. Dès lors, si les dépenses sur les fonctions supports ne font pas encore l'objet de normes en propre, les réformes de mutualisation entreprises contribuent au respect des 10% de réduction sur le fonctionnement fixés par le budget triennal 2011-2013. Le suivi des économies rencontre toutefois certaines difficultés car certains comptes

mêlent parfois des crédits métiers et des crédits supports qu'il est complexe de distinguer en l'absence d'une véritable comptabilité analytique.

La recommandation de la Cour ne peut donc pas être considérée comme mise en œuvre.

- *Mettre en place des chartes de gestion définissant notamment les conditions de déversement des programmes support vers les autres programmes afin d'affiner la comptabilité d'analyse des coûts.*

La direction du budget a informé la Cour qu'une suite pertinente à cette recommandation ne pourrait être donnée qu'à l'issue des travaux de stabilisation de la migration de la comptabilité d'analyse des coûts dans Chorus, dont l'un des points saillants repose sur la nécessité de qualifier, en amont de la phase de production, les cycles de déversement entre gestionnaires « bénéficiaires » et gestionnaires « émetteurs ».

La recommandation n'a pas pour l'heure été suivie, mais elle devrait l'être au cours du prochain exercice.

- *Améliorer la disponibilité et la fiabilité des indicateurs de résultats, notamment ceux des universités.*

Dans sa réponse au RRGB 2010, le ministre chargé du budget avait souligné les efforts déployés par les administrations afin de consolider la démarche de performance, en rappelant que le nombre d'indicateurs avait fortement diminué, passant de 1400 en 2006 à 1000 en 2011, et en indiquant que les bilans dressés par le CIAP faisaient état au titre des 7ème et 8ème cycles d'audits d'un taux de 46 % d'indicateurs satisfaisants, 28 % d'acceptables et 26 % d'insuffisants. Concernant les indicateurs de résultats relatifs aux universités, la direction du budget a indiqué à la Cour que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche procéderait dès 2013 à la revue de l'ensemble des indicateurs de performance avec pour objectif d'en réduire le nombre autour d'objectifs resserrés.

En dépit de ces éléments de progrès, les constatations effectuées par la Cour font état d'indicateurs dont le niveau et la fiabilité du renseignement sont encore loin des ambitions initiales de la LOLF. Le présent rapport en fournit plusieurs exemples.

Sans méconnaître les efforts des administrations, il n'est donc pas possible de considérer cette recommandation comme mise en œuvre.

- *Enrichir l'information des PAP en y développant les hypothèses ayant servi à la budgétisation, particulièrement*

*pour ce qui concerne les prévisions démographiques retenues
afin de déterminer les dépenses de pensions.*

La direction du budget a indiqué que les PAP 2011 avaient été modifiés de manière à intégrer les comptes de résultat prévisionnels des régimes spéciaux et à faire mention d'éléments sur la démographie de chaque régime, avec des précisions sur les entrées en paiement et les hypothèses de sortie des pensionnés. Par ailleurs, le rapport sur les pensions de retraite de la fonction publique, annexé au projet de loi de finances 2012 a été modifié et présente désormais plus de détails sur la démographie et les trajectoires des régimes de retraite des fonctionnaires.

La recommandation de la Cour a donc été suivie pour ce qui concerne les pensions, étant observé que d'autres dépenses (notamment dans les dispositifs d'intervention sur titre 6) justifieraient une plus grande transparence de leurs paramètres de budgétisation.

Bilan de la mise en œuvre des recommandations formulées au titre de l'exercice 2010

Recommandation...	... totalement mise en œuvre	... partiellement mise en œuvre	... non mise en œuvre	... devenue sans objet
Prendre en compte, à compter de 2011, les dépenses annuelles relatives aux investissements d'avenir dans le calcul de la norme de dépenses.				
Intégrer au périmètre de la norme de dépenses les dépenses des comptes spéciaux qui ne se distinguent pas de celles du budget général, ainsi que les remboursements et dégrèvements retraçant les dépenses liées à des politiques publiques ou se rapportant à des impôts locaux.				
Présenter en loi de règlement, ou dans l'exposé des motifs qui l'accompagne, l'évolution des dépenses d'exécution à exécution sur le périmètre de la norme tel que défini par le Gouvernement				
Mettre en place un dispositif mensuel de surveillance de l'évolution de la masse salariale afin d'identifier le plus précocement possible les écarts à la prévision et d'adopter rapidement des mesures correctrices.				
Affiner les outils de calcul de la masse salariale, en particulier le GVT (mission Enseignement scolaire en particulier).				
Fiabiliser la prévision et le suivi des plafonds d'emplois des opérateurs.				
Adapter le système d'information relatif aux recettes de l'Etat afin d'opérer le rattachement des opérations réelles et d'ordre à l'année d'imposition, pour en assurer la traçabilité.				
Fiabiliser les engagements budgétaires de l'Etat, notamment en utilisant toutes les potentialités de Chorus.				

Recommandation...	... totalement mise en œuvre	... partiellement mise en œuvre	... non mise en œuvre	... devenue sans objet
Consommer les autorisations d'engagement (AE) dès l'engagement juridique.				
Aligner la notion d'engagement utilisée en comptabilité budgétaire sur celle retenue en comptabilité générale.				
Améliorer la présentation du tableau des engagements budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu afin que ce tableau permette d'apprécier le caractère suffisant ou non des dotations d'autorisations d'engagement.				
Préciser l'an prochain dans le compte général de l'Etat la définition de la notion de contrôle à laquelle il se réfère.				
Insérer l'an prochain, en annexe au compte général de l'Etat, une information plus complète permettant d'apprécier correctement la situation financière réelle et le besoin de financement au 31 décembre de l'exercice pour la CADES, ainsi que pour les autres participations non contrôlées à situation nette négative.				
Etablir le tableau de financement de manière à fournir une lecture directe du solde budgétaire en gestion.				
Retirer la charge d'indexation des emprunts indexés qui n'est pas décaissée, de l'impact en trésorerie du solde budgétaire.				
Continuer à mieux centraliser la trésorerie des entités contrôlées par l'Etat sur le compte du Trésor.				

Recommandation...	... totalement mise en œuvre	... partiellement mise en œuvre	... non mise en œuvre	... devenue sans objet
Modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et dépenses des lois de finances afin de ne déduire des recettes fiscales brutes de l'Etat que les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'Etat.				
Dans les lois de finances, présenter les recettes et les dépenses liées aux loyers budgétaires en isolant les unes et les autres sur une ligne « pour ordre ».				
Présenter un tableau comparant l'exécution avec les prévisions adoptées en loi de programmation des finances publiques pour le solde d'exécution budgétaire, le solde primaire, les recettes et les dépenses.				
Conformément au principe d'unité budgétaire, exclure toute prise en charge par les budgets annexes de dépenses relevant des activités régaliennes de l'Etat.				
Ne pas imputer sur les comptes d'affectation spéciale des dépenses sans relation directe avec les recettes les alimentant et qui auraient vocation à relever du budget général.				
Clarifier la doctrine d'utilisation respective des procédures de fonds de concours et d'attribution de produits.				
Supprimer les fonds de concours inactifs depuis plusieurs années.				
Ne pas utiliser la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles afin de se soustraire à la procédure des décrets d'avances.				

Recommandation...	... totalement mise en œuvre	... partiellement mise en œuvre	... non mise en œuvre	... devenue sans objet
Procéder aux dégels de façon suffisamment précoce pour éviter les reports de crédits sur l'exercice suivant lorsqu'il s'avère que la levée totale ou partielle de la réserve est inéluctable.				
Faire de la comptabilité d'analyse des coûts un élément de comparaison des résultats de gestion entre ministères, notamment pour renforcer la maîtrise du coût des fonctions support.				
Stabiliser la définition des fonctions supports et mesurer précisément les économies résultant de la mutualisation.				
Mettre en place des chartes de gestion définissant notamment les conditions de déversement des programmes support vers les autres programmes afin d'affiner la comptabilité d'analyse des coûts.				
Améliorer la disponibilité et la fiabilité des indicateurs de résultats, notamment ceux des universités.				
Enrichir l'information des PAP en y développant les hypothèses ayant servi à la budgétisation, particulièrement pour ce qui concerne les prévisions démographiques retenues afin de déterminer les dépenses de pensions.				
Bilan sur 30 recommandations :	5 totalement mises en œuvre	11 partiellement mises en œuvre	12 non mises en œuvres	2 devenues sans objet

ANNEXES

Annexe 1

Les vérifications effectuées par la Cour des comptes

Depuis l'entrée en vigueur de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, la Cour des comptes communique aux assemblées parlementaires deux rapports distincts et complémentaires dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement :

- « *un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits* » (article 58-4°) : il s'agit du présent rapport, qui analyse les opérations retracées dans la comptabilité budgétaire de l'Etat et qui débouchent sur les montants des recettes, des dépenses et des soldes qui seront définitivement arrêtés par la loi de règlement ;

- « *la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées* » (article 58-5°) : il s'agit du document publié sous le titre « *Certification des comptes de l'Etat* », qui rend compte des vérifications effectuées sur le bilan, le compte de résultat et les annexes et vaut acte de certification.

Les vérifications effectuées au titre de ces deux rapports sont coordonnées, mais ne se recoupent pas.

Au titre du présent rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, ces vérifications ont concerné les points suivants.

1 - La cohérence des chiffres de l'exécution budgétaire

Les chiffres définitifs de l'exécution budgétaire ont été communiqués à la Cour des comptes par la direction du budget, en charge de la préparation du projet de loi de règlement.

La cohérence de ces chiffres a été vérifiée avec :

- Les situations mensuelles des dépenses (SMD) et des recettes (SMDR) arrêtées par la direction générale des finances publiques (DGFIP) ;
- Les données d'exécution inscrites dans l'infocentre India-LOLF ;
- Les données d'exécution retracées par l'application Chorus ;

- Les données d'exécution retracées dans l'infocentre Farandole (utilisé par la direction du budget pour établir les rapports annuels de performance) ;

Ce contrôle de cohérence a été effectué :

- Au niveau des principaux agrégats constituant l'article d'équilibre ;
- Au niveau de chacun des programmes du budget général et de chacun des budgets annexes et des comptes spéciaux ;
- Au niveau de spécialisation des crédits, c'est-à-dire sur le titre 2 et hors-titre 2.

La cohérence des chiffres d'exécution entre les différentes applications budgétaires et comptables à un niveau plus fin (par titres, par actions et par catégories) a été vérifiée dans le cadre des analyses de l'exécution budgétaire établies mission par mission, sur la base des données communiquées par les administrations gestionnaires.

Les écarts constatés ont été systématiquement analysés et signalés aux administrations gestionnaires afin d'être expliqués.

Les opérations budgétaires de recettes et de dépenses effectuées après le 1^{er} janvier 2012 mais rattachées à l'exercice 2011 ont été recensées et analysées. Celles qui soulèvent des questions quant à la régularité de leur rattachement à l'exercice au regard des prescriptions de la loi organique sont mentionnées dans le présent rapport pour les plus importantes et dans les analyses de l'exécution budgétaires mission par mission.

2 - L'articulation des comptabilités budgétaire et générale

Les données chiffrées communiquées au titre de l'exécution budgétaire ont été rapprochées de celles figurant dans les comptes de l'Etat pour l'exercice 2011.

Les différences entre les résultats exprimés en comptabilité budgétaire et ceux exprimés en comptabilité générale ont été systématiquement identifiées et expliquées, afin de s'assurer qu'elles correspondent aux écarts normaux liés aux principes et normes applicables à chacune des deux comptabilités.

Il est rendu compte de ces écarts dans le chapitre II de la première partie.

3 - Les reports de charge sur 2012

Les dépenses prévues par les lois de finances pour 2011 qui n'ont pas été effectuées ont été recensées pour les plus significatives d'entre elles, afin de déterminer si elles constituent des dépenses obligatoires et seront donc nécessairement reportées en 2012.

4 - Les autres vérifications

Les observations générales formulées par le présent rapport et par les notes d'exécution budgétaires procèdent des réponses apportées par les administrations aux questionnaires adressés par les rapporteurs de la juridiction et par la confrontation des résultats de l'exécution 2011 à tous types de documents, au premier rang desquels les lois et projets de lois de finances.

Divers contrôles et enquêtes de la juridiction ayant donné lieu à des observations définitives ont été utilisés pour enrichir les explications et analyses du présent rapport et des analyses sur l'exécution budgétaires mission par mission.

Annexe 2

Caractéristiques des lois de finances rectificatives et des décrets d'avance adoptées au cours des derniers exercices

Premiers PLFR de l'année (2000-2012)

	Premier PLFR de l'année	Principaux motifs du premier PLFR de l'année
2012	8 février	Réévaluation des recettes et « TVA sociale »
2011	11 mai	Réforme de la fiscalité du patrimoine (suppression du bouclier fiscal et adaptation de l'ISF) et soutien à l'emploi et à la formation en alternance
2010	20 janvier	Investissements d'avenir, réévaluation des recettes, contribution des banques au fonds de garantie des dépôts et exonérations de charges relatives aux travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi du secteur agricole
2009	19 décembre	Plan de relance
2008	13 octobre	Plan de soutien aux banques
2007	21 novembre	Réévaluation des recettes et du solde budgétaire
2006	15 novembre	Réévaluation des recettes et du solde budgétaire
2005	23 novembre	Réévaluation des recettes et du solde budgétaire
2004	17 novembre	Réévaluation des recettes et du solde budgétaire
2003	19 novembre	Réévaluation des recettes et du solde budgétaire
2002	10 juillet	Perspectives d'activité revues à la baisse. Mise en œuvre d'une baisse de 5 % de l'impôt sur le revenu.
2001	19 novembre	Réévaluation des recettes et du solde budgétaire
2000	26 avril	Réévaluation des recettes et baisse d'impôts

Source PLFR de 2000 à 2012

Effet sur le solde des LFR (2008-2011)

		Date de la LFR	Effet sur le solde
2012	1ère LFR	14 mars 2010	-6,11 Md€
2011	1ère LFR	29 juillet 2011	-0,71 Md€
	2ème LFR	19 septembre 2011	-3,16 Md€
	3ème LFR	2 novembre 2011	+0,005 Md€
	4ème LFR	28 décembre 2011	+0,16 Md€
2010	1ère LFR	9 mars 2010	-31,60 Md€ (investissements d'avenir)
	2ème LFR	7 mai 2010	-3,00 Md€
	3ème LFR	7 juin 2010	Inchangé (garantie de l'Etat pour 111 Md€)
	4ème LFR	29 décembre 2010	+3,46 Md€
2009	1ère LFR	4 février 2009	-19,77 Md€ (plan de relance)
	2ème LFR	20 avril 2009	-17,58 Md€
	3ème LFR	30 décembre 2009	-36,52 Md€
2008	1ère LFR	16 octobre 2008	-7,75 Md€ (plan de soutien aux banques)
	2ème LFR	30 décembre 2008	-2,08 Md€

Source LFR de 2008 à 2012

Calendrier des décrets d'avance et des lois de finances rectificatives

	Décrets d'avance au cours de la gestion		LFR au cours de la gestion	
	Nombre de décrets	Dates	Nombre de LFR	<i>Dont avant le dernier décret d'avance</i>
2011	1	30 novembre 2011	4	3
2010	2	29 septembre et 30 novembre 2010	4	3
2009	3	13 juillet, 9 novembre et 8 décembre 2009	3	2
2008	3	27 juin, 24 octobre et 28 novembre 2008	2	1
2007	3	6 avril, 25 octobre et 26 novembre 2007	1	0
2006	4	27 mars, 1 ^{er} août, 23 octobre et 6 décembre	1	0

Source: PLF, LFI et PLFR de 2008 à 2011

Annexe 3 – Les prévisions de croissance du gouvernement et des autres organisations ou instituts

PREVISIONS DE CROISSANCE		2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006
Prévision retenue par le gouvernement pour le PLF		1,75 % (28 sept 2011) Ramenée à 1 % (27 octobre 2011)	2 % (29 sept 2010)	0,75 % (30 sept 2009)	autour de 1 % (26 sept 2008)	2,25 % (26 sept 2007)	2 % -2,50 % (27 sept 2006)	2% -2,50% (28 sept 2005)
Commission européenne (Prévisions économiques)	Avant PLF	2 % (mai 2011)	1,5 % (mai 2010)	-0,2 % (mai 2009)	1,4 % (mai 2008)	2,3 % (mai 2007)	2 % (mai 2006)	2,2 % (mai 2005)
	Après PLF	0,6 % (novembre 2011)	1,6 % (nov 2010)	1,2 % (nov 2009)	0 % (nov 2008)	2 % (nov 2007)	2,3 % (nov 2006)	1,8 % (nov 2005)
OCDE (Perspectives économiques)	Avant PLF	2,1 % (juin 2011)	2 % (mai 2010)	0,2 % (juin 2009)	1,5 % (juin 2008)	2,2 % (juin 2007)	2,2 % (juin 2006)	2 % (juin 2005)
	Après PLF	0,3 % (novembre 2011)	1,6 % (déc. 2010)	1,4 % (5 janv. 2010)	-0,4 % (nov 2008)	1,8 % (déc. 2007)	2,2 % (déc. 2006)	2,1 % (déc. 2005)
FMI (Perspectives de l'économie mondiale)	Avant PLF	1,9 % (juin 2011) -1,4% (septembre 2011)	1,8 % (avril 2010) -1,6% (juillet 2010)	0,4 % (juillet 2009)	1,4% (juillet 2008)	2,3 % (juillet 2007)	2,1 % (avril 2006)	2,2 % (avril 2005)
	Après PLF	0,2 % (janvier 2012)	1,6 % (octobre 2010)	1,4 % (janvier 2010)	-0,8 % (nov 2008)	2 % (octobre 2007)	2,3 % (septembre 2006)	1,8 % (janvier 2006)
OFCE (Revue de l'OFCE)	Avant PLF	1,7 % (avril 2011)	1,4 % (avril 2010)	-0,2 % (avril 2009)	2,3 % (avril 2008)	2,9 % (avril 2007)	2,1 % (avril 2006)	2,4 % (mars 2005)
	Après PLF	0,8 % (octobre 2011)	1,6 % (octobre 2010)	0,8 % (octobre 2009)	0,7 % (octobre 2008)	2,6 % (octobre 2007)	2,2 % (octobre 2006)	2,2 % (octobre 2005)
CROISSANCE REALISEE (chiffres INSEE)			1,7 %	1,5 %	-2,7 %	-0,1 %	2,3 %	2,5 %
Prévision figurant dans le dernier PLFR		0,5 % (PLFR du 8 février 2012)	1,75 %	1,5 %	-2,25%	1,0 %	2 % -2,5 %	2 % -2,5 %

Annexe 4 – Les dispositifs fiscaux des projets de lois de finances rectificatives

LFR	Dispositifs fiscaux supérieurs à 200 M€	Incidence budgétaire évaluée au stade des PLFR (en M€)		
2008				
		2008	2009	2010
LFR 2 30 décembre	Remboursement immédiat des créances du CIR à titre exceptionnel	NC	-3800	+1000
	Majoration de 0,5% des coefficients d'amortissement dégressif pour les biens acquis ou fabriqués entre le 4 décembre 2008 et le 31 décembre 2009	0	-5	-361
	Abrogation du barème applicable à la déduction pour investissement	0	0	+235
2009				
		2009	2010	2011
LFR 2 20 avril	Crédit d'impôt exceptionnel en faveur des contribuables dont le revenu imposable est inférieur à 12 475 euros par part (IR)	-1100	0	0
2010				
		2010	2011	2012
LFR 1 9 mars	Exonération des cotisations patronales dues pour l’emploi des travailleurs occasionnels agricoles (pour les rémunérations < au SMIC mensuel majoré de 150 %)	-168	-168	-168
	Droit de consommation sur les tabacs : 2,92 % affectés au budget général	+291	NC	NC

2011				
		2011	2012	2013
LFR 4 28 décembre	Création d'un taux intermédiaire de TVA de 7 % à compter du 1er janvier 2012	NC	+1800	+1900
	Absence d'indexation de l'impôt sur le revenu	NC	+1752	+3504
	Hausse de l'imposition sur les dividendes et intérêts de 19 % à 24 % pour aligner la fiscalité des revenus du capital sur la fiscalité du travail	NC	+600	+600
	Majoration exceptionnelle de 5% de l'IS pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 M€ au titre des exercices 2011 et 2012	NC	+1100	+1100
LFR 2 19 septembre	Aménagement des mécanismes de report en avant et en arrière des déficits pour les sociétés soumises à l'IS	+500	+1500	+1000
	Modification de la taxe sur les conventions d'assurances TSCA	+100	+1100	+1100
	Hausse de 5 % à 10 % de la quote-part pour frais et charges appliqués aux plus-values de long terme sur les titres de participation	+170	+250	+250
	Passage du taux de prélèvement social sur les revenus du capital de 2,2 % à 3,4 %	+190	+1330	NC
	Modification du régime d'imposition des plus-values immobilières hors résidence principale (IR)	0	+1030	+1076
	Modification du régime d'imposition des plus-values immobilières hors résidence principale (autres recettes fiscales)	0	+182	+190
	Suppression du régime de bénéfice mondial consolidé	+150	+200	+200
LFR 1 30 juillet	Abrogation du droit à restitution des impositions directes à compter des impôts directs en fonction du revenu (suppression du bouclier fiscal)	0	+720	+720
	Réforme du barème de l'ISF	-400	-1857	-1857
	Augmentation de 6 à 10 ans du délai de rappel des donations	0	+410	+410
	Suppression des réductions des droits de donation liées à l'âge du donateur	+130	+290	+290
	Lutte contre la fraude -Accords internationaux	0	254	120
	Augmentation des droits de partage et de licitation à 2,5 % à compter de 2012	0	+322	+322
	Autoliquidation obligatoire du droit à restitution acquis au 1er janvier 2012 sur l'ISF	0	-420	-300

LFR	Dispositifs fiscaux supérieurs à 200 M€	Incidence budgétaire (en millions d'euros)		
		2012	2013	2014
PLFR 08 février	Création d'une taxe sur les transactions financières avec un taux fixé à 0,1 %	+460	+1100	+1100
	Augmentation du taux TVA (taux normal) de +1,6 %	+2900	+10600	NC
	Augmentation de 2% de la CSG sur les revenus du capital de 8,2 % à 10,2 %	+800	+2600	NC
	Réaménagement à la baisse des cotisations patronales de la branche famille: suppression pour salaires < à 2,1 SMIC bruts; progressif pour les salaires compris entre 2,1 et 2,4 SMIC; 5,4 %, pour les salaires > à 2,4 SMIC.	-3600	-13200	NC

Source LFR et PLFR de 2008 à 2012

Annexe 5

Solde des comptes spéciaux

Exécution des comptes d'affectation spéciale

	LFI 2011		Exécution 2011		Ecart LFI - exécution		Solde exécuté
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1 291, 13	1 291, 13	1 391	683,85	9,87	-607,28	617,15
Développement agricole et rural	110,50	110,50	110,45	108,38	-0,05	-2,12	2,07
Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique	105,00	105,00	0	0	-105,00	-105,00	0
Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat	400,00	400,00	615,74	422,12	215,74	22,12	193,63
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	850,00	850,00	936,13	89,31	86,13	-760,69	846,82
Participations financières de l'Etat	5 000,00	5 000,00	634,61	716,19	-4 365,39	-4 283,80	-81,58
Pensions	52 403,70	52 603,70	52 569,73	52 810,96	166,03	207,25	-241,23
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	210,00	210,00	215,80	175,00	5,8	-35,00	40,80
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	0	0	626,57	466,34	626,57	466,34	160,23
Total	60 370,33	60 570,33	57 010,04	55 472,16	-3 360,29	-5 098,18	1 537,88

Source : Cour des comptes à partir des données d'exécution

Exécution des comptes de concours financier (en M€)

	LFI 2011		4ème LFR		Exécution 2011		Ecart LFI - exécution		Solde	
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Solde prévu	Solde exécuté
Accords monétaires internationaux	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics	7 724,22	7 744,38	7 724,22	7 744,38	6 700 923	6 789,08	-1 023,30	-955,30	-20,16	-88,15
Avances à l'audiovisuel public	3 222,00	3 222,00	3 222,00	3 222,00	3 222 000	3 222,00	0	0	0	0
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	222,00	372,00	180,00	407,00	197 854	396,32	-24,15	24 321	-150,00	-198,47
Avances aux collectivités territoriales	87 865,00	86 694,20	87 122,00	86 694,20	85 009,00	84 312,67	-2 856,00	-2 381,53	1 170,80	696,33
Prêts à des Etats étrangers	644,04	6 881,00	694,04	8 453,50	817,19	7 607,23	173,14	726,23	-6 236,95	-6 790,04
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	2 116,77	130 770	4 116,77	130,77	4 071,38	130,82	1 954,61	55	1 986,00	3 940,56
Total	101 794,03	105 044,35	103 059,03	106 651,85	100 018,35	102 458,13	-1 775,68	-2 586,23	-3 250,32	-2 439,78

Source : Cour des comptes à partir des données d'exécution

Annexe 6

Eléments méthodologiques et de calcul sur les normes de dépense

L'exécution 2010 *pro forma* est déterminée en soustrayant des dépenses constatées celles afférentes à trois éléments exceptionnels (la fin du plan de relance et les investissements d'avenir, comptabilisés en dépenses en 2010 ; et la compensation relais de la taxe professionnelle, comptabilisée en 2010 dans les prélèvements sur recettes). En revanche, il convient d'y laisser les aides apportées à la Grèce sous forme de prêts dans la mesure où leur montant et leur échéancier ont été accru et prolongé jusqu'à 2012, si bien que chaque exercice, de 2010 à 2012, est impacté par ces aides.

Construction des plafonds de la norme à partir de l'exécution 2010

	Exécution 2010	Exécution 2010 hors événements exceptionnels
Dépenses du budget général hors FDC	409,501	409,501
Fin du plan de relance		-2,438
Investissements d'avenir		-33,44
<i>Remboursements et dégrèvements</i>	-89,885	-89,885
Dépenses nettes du budget général hors FDC	319,616	283,738
Prélèvements sur recettes totaux	102,938	102,938
Dont compensation relais Taxe professionnelle		-32,43
Dépenses du périmètre "0 volume"	422,554	354,246
Charges de la dette	40,503	40,503
Contributions aux CAS Pensions	36,00	36,00
Dépenses du périmètre "0 valeur"	346,051	277,743

Source : Cour des comptes

Annexe 7

Subventions exceptionnelles accordées aux communes

En application de l'article L. 132-2 du code des juridictions financières, « *la liste des communes ayant bénéficié de subventions exceptionnelles en vertu des dispositions de l'article 2335-2 du code général des collectivités territoriales et le montant détaillé de ces subventions font l'objet d'une publication dans le rapport annuel de la Cour des comptes sur le projet de loi de règlement du budget de l'Etat* ».

A ces subventions sont venues s'ajouter celles prévues par l'article L.2335-2-1 du code général des collectivités territoriales qui a institué un « *fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées* » (FSCT). Ce fonds participe du dispositif d'accompagnement économique et territorial des collectivités affectées par les fermetures de sites de défense. Ces subventions sont attribuées par la préfecture et après avis des ministères de l'intérieur et des finances. Les aides exceptionnelles au titre de chacun de ces deux dispositifs sont incompatibles. Les subventions sont imputées sur l'action n° 1 du programme 122 *Concours spécifiques et administration* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

En 2011, les crédits prévus au projet de loi de finances s'élevaient à 13,024 M€ en AE comme en CP répartis à raison de 2 M€ pour les subventions aux communes en difficultés, de 1,024 M€ pour les communes minières et de 10 M€ pour les communes touchées par les restructurations de la Défense.

Les subventions exceptionnelles accordées aux communes

<i>En M€</i>	2010	2011
Crédits LFI	12,5	13,024
Crédits LFR	0	0
Reports	7,8	14,227
Virements	-0,7	0
Total disponible	19,6	27,251
Consommation	6,2	5,716

Source : DGCL

Sur les 5,7 M€ ont été consommés 5,3 M€ pour les aides visées aux articles L. 2335-2 et L. 2335-2-1 du CGCT.

1 - Les subventions exceptionnelles aux communes en difficulté financière (article L. 2335-2 du CGCT)

Au titre de l'année 2011, 52 communes ont bénéficié d'une aide attribuée en application des dispositions de l'article L. 2335-2 du code général des collectivités territoriales, pour un montant total de 1,54 M€.

a) Les aides aux communes forestières

Des subventions exceptionnelles d'un total de 1 M€ ont été versées à 49 communes forestières du département des Landes. A la suite de la tempête Klaus du 24 janvier 2009, la mission interministérielle d'expertise des dégâts causés a recensé les collectivités propriétaires de forêts dont les recettes de fonctionnement dépendent pour au moins 10 % des recettes tirées des ventes de bois et qui présentent des pertes de recettes de ventes de bois par rapport à la période de référence des trois années antérieures à la tempête (années 2006 à 2008). Ces collectivités sont à ce titre éligibles à une aide exceptionnelle de l'Etat.

b) Les autres aides allouées aux communes en difficulté financière

Trois communes ont bénéficié de ces aides en 2011 pour un montant global de 540 000€.

La commune d'**Hénin-Beaumont** (Pas-de-Calais) a reçu une subvention de **300 000 €**. Elle fait l'objet depuis 2009 d'un suivi de la chambre régionale des comptes (CRC) qui a élaboré un plan pluriannuel de redressement. L'adoption des mesures préconisées par la CRC a permis de rétablir l'équilibre de la section de fonctionnement et une décision modificative de juillet 2010 l'a même rendue excédentaire de 3,3 M€. Le compte administratif 2010 présentait un excédent global de 2,606 M€, constitué d'un déficit de fonctionnement de 1,822 M€ et d'un excédent d'investissement de 4,428 M€.

Le budget primitif 2011 a cependant été réglé par le préfet en raison, d'une part, du déséquilibre du budget annexe de la régie municipale des pompes funèbres et, d'autre part, de la nécessité d'inscrire des crédits supplémentaires pour couvrir les charges financières liées à deux emprunts dont le taux d'intérêt est indexé sur la parité euro contre franc suisse. Suivant les préconisations de la CRC, le représentant de l'Etat a ajusté le virement de la section de fonctionnement vers la section

d'investissement sans que cela remette en cause l'équilibre de la section de fonctionnement. En dépit de l'amélioration de sa situation tant en fonctionnement qu'en investissement, les perspectives financières de la commune demeurent toutefois fragiles. La subvention versée doit permettre à la collectivité de poursuivre l'assainissement de ses finances.

Une subvention de **200 000 €** a été versée à la commune de **Salbris** (Loir-et-Cher). En 2010, la collectivité avait, en effet, sollicité une aide exceptionnelle de 600 000 € sur trois ans, afin de rétablir sa situation financière dégradée.

Le compte administratif de l'exercice 2009 présentant un déficit de fonctionnement de 797 248 € et un déficit d'investissement de 572 735 €, la CRC avait préconisé la mise en œuvre d'une politique d'investissement compatible avec ses moyens financiers, en excluant tout recours à l'emprunt. La commune ayant décidé de mettre en œuvre les préconisations de la juridiction, le versement d'une aide pluriannuelle de 600 000 €, à raison de 200 000 € par an en 2010, 2011 et 2012, doit contribuer à la résorption du déficit de fonctionnement.

La commune de **Verdese** (Haute-Corse) a bénéficié d'une subvention exceptionnelle de **40 000 €**. Le compte administratif de l'exercice 2010 présentait, en effet, un déficit global de 68 736,98 €, représentant 95 % des recettes de fonctionnement, et le budget primitif de l'exercice 2011 a été voté en déséquilibre (-36 526 € pour la section de fonctionnement et -49 599 € pour la section d'investissement, soit un déficit global de 86 125 €, représentant 109 % des produits de fonctionnement).

Constatant l'absence de marge de manœuvre en matière de dépenses, les dépenses ordinaires de fonctionnement étant maîtrisées et les opérations d'équipement étant en voie d'achèvement, et l'impossibilité de recourir à l'emprunt pour réduire le déficit d'investissement compte tenu du lourd endettement de la commune, la CRC de Corse a proposé une forte augmentation des taux des impôts locaux en vue d'un retour à l'équilibre pour l'exercice 2015.

Par délibération du 2 juillet 2011, le conseil municipal a suivi les propositions de la CRC en portant de 24,09 % à 61,03 % le taux de la taxe d'habitation et de 8,25 % à 25,93 % le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Le versement d'une aide exceptionnelle de **40 000 €** doit permettre d'accélérer le rétablissement de l'équilibre budgétaire.

2 - Les subventions aux communes concernées par les restructurations de la défense (article L. 2335-2-1 du CGCT)

Au titre de l'exercice 2011, le montant total des subventions versées en application des dispositions de l'article L. 2335-2-1 du code général des collectivités territoriales s'est établi à 3 785 000 €.

Les subventions allouées au titre du FSCT

Communes	Nombre d'habitants	Montants
Augny	2 245	150 000
Metz	121 841	900 000
Briançon	12 054	370 000
Givet	6 699	1 000 000
Noyon	13 896	600 000
Béhéricourt	217	15 000
Arras	42 049	600 000
Joigny	10 353	150 000
Total	209 354	3 785 000

Source : DGCL

Annexe 8

Les relations entre l'Etat et l'Union européenne

1 - Fonds versés à l'Etat par l'Union Européenne

Depuis 2005, l'Etat ne reçoit plus aucun fonds de concours au titre des aides agricoles accordées dans le cadre de la politique agricole commune (PAC). Les fonds reçus à ce titre de l'UE (tableau 1) sont désormais en totalité versés aux établissements et offices agréés pour la gestion de ces aides. Ils sont comptabilisés par l'Etat en comptes de tiers.

Versements de l'UE reçus par l'Etat au titre de la PAC

En M€	2007	2008	2009	2010	2011
FEAGA/FEADER ⁸⁷ (FEOGA garantie jusqu'à 2006)	9 777 ⁸⁸	9 208,7	9 824,8	9 545,1	9 504,6

Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes

Depuis 2006, s'agissant des fonds structurels, le budget de l'Etat n'enregistre comme fonds de concours que les fonds versés pour des projets dont il assure la maîtrise d'ouvrage (tableau 2). La très grande majorité des fonds structurels reçus par la France (tableau 3) est, elle aussi, comptabilisée par l'Etat en comptes de tiers et elle n'a donc pas d'incidence sur les recettes et les dépenses budgétaires.

Fonds de concours de l'UE constituant des recettes de l'Etat

En M€	2007	2008	2009	2010	2011
FEOGA garantie / FEAGA	0	0	0	0	0
Fonds structurels	105,4	104,7	173,5	95,3	81,4
Autres	59,1	122,4	63,0	65,1	33,9
Total	164,5	227,1	236,5	160,4	115,3

Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes

⁸⁷ Fonds européen agricole garantie et fonds agricole de développement rural.

⁸⁸ Dont 22 M€ compensés à la suite de notes de débit.

**Versements de l'UE reçus par l'Etat au titre
des fonds structurels⁸⁹**

En M€	2007	2008	2009	2010	2011
FEDER	1 132	1 157	958,4	810,8	1 221,9
FSE	1 050	948	940,6	556,9	383,1
FEOGA orientation	98	72	16,3	0	184
IFOP (pêche)	43	39	1,5	0,03	0
Total	2 323	2 216	1926,8	1 367,73	1 623,4
dont fonds de concours	105,4	104,7	173,5	95,3	81,4

Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes

**2 - Prélèvement sur recettes au profit de l'UE et autres recettes
recouvrées au profit de celle-ci**

Le rappel des règles de financement de l'UE est donné au point 4.

En application des dispositions du § I de l'article L. 621-12-1 révisé du code rural, FranceAgriMer, est devenu compétent, depuis le 1^{er} avril 2009, pour recouvrer les ressources propres liées au fonctionnement de l'OCM sucre. Ces sommes sont reversées à l'UE par l'Etat.

Ledit office a également reçu compétence, en application du § II de l'article précité, pour recouvrer les prélèvements créés par le règlement n°320/2006 du Conseil du 20 février 2006 instituant un régime temporaire de restructuration de l'industrie sucrière. Il n'y a pas eu, en 2011, de recouvrements à effectuer au titre de ce règlement pour l'application duquel, au total, 1,354 Md€ ont été recouverts entre 2007 et 2009. Ces recettes n'étaient pas, juridiquement, des « ressources propres » de l'UE mais des « recettes affectées du FEAGA ». Il en a été tenu compte dans le calcul des avances à demander au titre de la PAC.

⁸⁹ Hors compensations et versements du fait de notes de débit.

Evolution du prélèvement sur recettes au profit de l'UE (PSRUE) et du total des ressources propres recouvrées pour l'UE

En M€	2007	2008	2009	2010	2011
<i>RPT au budget :</i>	1 775,1	2 078,7	1 666,1	0	0
Droits de douane ⁹⁰	1 802,5	1 772,3	1 624,8	0	0
Cotisations sucre	-27,4 ⁹¹	306,4	41,2	0	0
<i>RPT en comptes de tiers :</i>	1	0	0	1 934,8	2 061,8
Droits de douane ⁹²	0	0	0	1 893,6	2 013,2
Cotisations sucre	1	0	0	41,2	48,6 ⁹³
<i>Ress. propres hors RPT :</i>	15 399,7	16 621,7	18 328,4	17 597,6	18 230,9
Ressource TVA	3 113,8	2 991,6	2 108,6	2 380,6	2 916,6
TVA pour financement de la correction britannique	1 326,9	1 722,6	1 521,6	897,6	965,9
Ressource RNB	10 958,9	11 905,7	14 697,2	14 317,3	14 340,9
<i>Sous-total r. TVA + r. RNB⁹⁴</i>	15 399,6	16 619,9	18 327,4	17 595,5	18 223,4
Autres prélèvements ⁹⁵	0,1	1	1	2,2	7,5
Total du prélèvement	17 174,8	18 700,4	19 994,4	17 597,6	18 230,9
Total recouvré pour l'UE	17 175,8 ⁹⁶	18 700,4	19 994,4	19 532,5	20 292,7
Frais de perception (FP)	443,5	519,9	416,7	484,05	514,9
Recouvrements nets des frais de perception	16 732,3	18 180,5	19 577,7	19 048,4	19 777,8

Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes

⁹⁰ Ressources douanières nettes du forfait Monaco (1,5 M€ en 2009 et 2008).

⁹¹ Trop perçus remboursés par la DGDDI, administration chargée du recouvrement jusqu'à la fin 2006. L'ONIGC puis FranceAgriMer ont reçu ensuite cette compétence.

⁹² Ressources douanières nettes du forfait Monaco (1,4 M€ en 2010 ; 1,7 M€ en 2011).

⁹³ Dont un versement de 7,4 M€, le 27 décembre, qui n'a donné lieu, s'agissant du recouvrement des droits de perception de 25 %, qu'à une opération du 1^{er} mars 2012.

⁹⁴ C'est ce total qui apparaît sur la ligne XV du tableau des produits régaliens nets dans les comptes de l'Etat.

⁹⁵ Les « autres prélèvements » recouvrent essentiellement les ajustements à opérer, à la suite de contrôles de la Commission ou de décisions de la CJCE, au titre des ressources douanières communautaires (droits de douane et prélèvements), mais il y a eu, historiquement, certains ajustements liés à la ressource TVA (cf. RRGB sur la gestion 2006, note 225, page 310). N'y figurent, toutefois, que des ajustements liés aux ressources propres. Les ajustements liés aux RPT donnent lieu aux frais de perception. Ce n'est pas sur cette ligne que s'imputent les pénalités dues par l'Etat pour non respect d'autres aspects du droit communautaire. De tels paiements, en droit, constituent, en effet, pour l'UE, des « autres recettes » et, pour l'Etat, des charges.

⁹⁶ Ce total tient compte, en sus du prélèvement, des recouvrements de l'ONIGC traités en comptes de tiers (1 M€).

**Evolution de l'évaluation du prélèvement 2011
au profit de l'UE ainsi que de l'évaluation des recouvrements de RPT**

En M€	LFI 2011	Prévision du PLF 2012	Exécution 2011	Ecart sur LFI	Ecart sur PLF 2012
Droits de douane et prélèvements	1 810,0	2 073,6	2 013,3	203,3	-60,3
Cotisations sucre et isoglucose	41,2	41,2	48,6	7,4	7,4
Total RPT (traitées en compte de tiers)	1851,2	2 114,8	2 054,5	210,7	-52,9
Ressource TVA	2 687,3	2 916,6	2 916,6	229,3	0,0
TVA pour correction Royaume Uni	823,1	965,9	965,9	142,8	0,0
Ressource RNB	14 725,1	14 342,4	14 340,9	-384,2	-1,5
Autres versements RNB		6,7	7,5	7,5	0,8
Total du prélèvement	18 235,5	18 231,6	18 230,9	-4,6	-0,7
Frais de perception RPT	462,8	528,7	514,9	52,1	-13,8

Source : Direction du budget

**Prélèvement au profit de l'UE : décomposition de l'écart observé
entre LFI et exécution (en M€)**

Synthèse des écarts	2008	2009	2010	2011
Loi de finances initiale	18 400	18 900	18 153,3	18 235
Variation de la ressource PNB	376	1 823	-45	-382
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	<i>727</i>	<i>1 753</i>	<i>657</i>	<i>-132</i>
<i>dont impact de la variation, par rapport à l'estimation faite en LFI :</i>				
-des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union	162	-64	104	0
-de la sous-consommation des réserves (fonds de garantie, aide d'urgence)	-13	0	0	0
-du solde de l'exercice précédent	501	390	720	96
-du produit des recettes diverses du budget communautaire	-89	101	-29	2
-du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE	-38	355	111	-54
-du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE	-203	971	-250	-175
<i>Impact de la variation des bases PNB des États membres</i>	<i>245</i>	<i>1 109</i>	<i>-76</i>	<i>-262</i>
<i>Soldes de ressource PNB sur les exercices antérieurs</i>	<i>322</i>	<i>34</i>	<i>-48</i>	<i>12</i>
<i>BRS année n-1 pris en compte en année n</i>	<i>-917</i>	<i>-1 081</i>	<i>-578</i>	<i>0</i>
Variation de la participation au financement des rabais forfaitaires (Pays-Bas et Suède)	-	8	-1	-2
Variation de la ressource TVA	-116	-704	-352	229
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	<i>-177</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Impact de la variation des bases TVA des États membres</i>	<i>37</i>	<i>-556</i>	<i>-131</i>	<i>110</i>
<i>Soldes de ressource TVA sur les exercices antérieurs</i>	<i>25</i>	<i>-148</i>	<i>-221</i>	<i>119</i>
Variation du produit des ressources propres traditionnelles (n'a de sens que jusqu'en 2009)	-198	-276	0	0
Variation des « autres versements »	1	1	2	7
Variation de la participation au financement de la correction britannique	236	-32	-160	143
<i>Total des écarts (du fait des arrondis)</i>	<i>300</i>	<i>1 095</i>	<i>-556</i>	<i>-4,6</i>
Exécution	18 700	19 994	17 597,6	18 231
Ecart entre l'exécution et la prévision en LFI	+1,63 %	+5,79 %	-3,06 %	-0,02 %

Source : Direction du budget et Cour des comptes

3 - Financement communautaire : rappel des règles applicables

Années	1999 à 2001	2002	2003	2004 à 2008	depuis 2009 (avec effet rétroactif pour 2007 et 2008)
DRP applicable	DRP du 1/10/1994	DRP du 29/09/2000			DRP du 7 juin 2007
Remboursement des frais de perception des RPT	10 %	25 % +ajustement au titre de 2001	25 %	25 %	25 %
Taux d'appel de la ressource TVA (taux d'appel maximal jusqu'à 2008 ; taux effectif à compter de 2009)	1,0 %	0,75 %	0,75 %	0,50 %	0,30 % sauf 4 Etats : Autriche : 0,225 % Allemagne : 0,15 % Pays Bas : 0,10 % Suède : 0,10 % (période 2007-2013)
Seuil « d'écèlement » des assiettes TVA	50 % du PNB / RNB				Inchangé
Taux d'appel de la ressource PNB/RNB	Fixé dans le cadre de la procédure budgétaire (équilibre)				Inchangé
Assiette de la correction en faveur du Royaume-Uni	Remboursement des 2/3 de l'écart entre : - la part de l'assiette TVA britannique dans le total des assiettes TVA de l'UE et - la part du Royaume Uni dans le total des dépenses réparties (les modalités du calcul, long et complexe, sont données dans l'article 4 de la DRP applicable) La mise en œuvre de ce calcul impliquait le « gel » d'une partie des possibilités d'appel de la ressource TVA (d'où la distinction taux maximal / taux effectif)				Entre 2009 et 2011, sortie progressive du total des dépenses réparties, dans la limite de 10,5 Md€ pour la période 2007-2013, des dépenses liées à l'élargissement autres que celles qui découlent de la PAC ⁹⁷
Financement de la correction en faveur du Royaume-Uni	Abattement d'un tiers en faveur de l'Allemagne	Abattement de 75 % en faveur de quatre Etats membres (Allemagne, Autriche, Pays-Bas et Suède)			Inchangé
Autres abattements (forfaitaires)	Néant				Pays-Bas : 605 M€ /an Suède : 150 M€ / an « au prix de 2004 » (période 2007-2013)

⁹⁷ Restent, en fait, en dehors de cette exclusion progressive celles de ces dépenses liées à l'élargissement qui sont aujourd'hui imputées sur le FEAGA.

Annexe 9

Les équivalents internationaux de la loi de règlement et le rôle des institutions supérieures de contrôle

Sous l'empire de la loi organique relative aux lois de finances, comme auparavant avec l'ordonnance organique de 1959, le système français privilégie l'articulation du contrôle de la Cour des comptes avec le contrôle parlementaire de l'exécution budgétaire qui s'exerce par la loi de règlement. Pour autant, il n'existe pas de standard international en matière de participation des institutions supérieures de contrôle au processus parlementaire de reddition des comptes.

I - Les différents équivalents de la loi de règlement française

Au sein des pays occidentaux, les procédures nationales de contrôle parlementaire des comptes publics et de l'exécution du budget peuvent être regroupées en trois modèles principaux : deux procédures législatives dans les pays de tradition politique continentale et une procédure informelle dans ceux de tradition politique anglo-saxonne.

Dans les pays tels que la France, la Belgique, le Luxembourg, l'Italie, la Grèce et les Pays-Bas une procédure législative formelle de « loi de règlement des comptes » clôt le cycle budgétaire annuel.

Dans ce modèle, la session parlementaire de reddition des comptes débouche formellement sur une loi de finances à part entière prévue par la Constitution, et considérée comme le dernier acte des lois de finances de l'exercice. Elle clôture les comptes annuels en arrêtant le montant définitif des dépenses et des recettes de l'Etat et en fixant le résultat budgétaire, et présente généralement en annexe le tableau de financement, le compte de résultat et le bilan de l'Etat.

En-dehors de la France, aucun de ces systèmes législatifs ne prévoit expressément l'obligation pour le Parlement d'examiner le projet de loi de règlement avant celui de la loi de finances pour l'année suivante, comme le prescrit en France l'article 41 de la LOLF, conçu pour créer les conditions d'un « chaînage vertueux ».

L'Allemagne, la Suède et l'Espagne ont un système de décharge du Gouvernement à valeur législative. Il en va de même pour l'Union Européenne.

Ce modèle se caractérise par le fait que la procédure législative de reddition des comptes se limite à une déclaration formelle de « quitus », encadrée par le droit positif, qui a pour objectif de donner assurance sur la bonne exécution des opérations financières et de décharger officiellement le Gouvernement de la responsabilité budgétaire de l'exercice. Cette déclaration prend généralement la forme d'un document synthétique qui ne comprend pas le détail du compte général de l'Etat. Si en général, le quitus est une sanction législative qui vise à valider la qualité comptable des comptes et de la gestion budgétaire, au sein de l'Union européenne, la décharge donnée par le Parlement européen à la Commission prend davantage la valeur d'une sanction politique, qui peut entraîner, en cas de refus, le désaveu de l'organe exécutif communautaire.

Les pays de tradition politique anglo-saxonne – Etats-Unis, Canada et Royaume-Uni -ont une procédure informelle de clôture des comptes.

Dans le troisième modèle, la reddition des comptes suit une procédure informelle peu encadrée par le droit positif, qui présente d'importantes différences avec les modèles législatifs. Le processus de décharge de l'exécutif relève d'une approbation tacite des comptes par le Parlement : les comptes de la Nation sont réputés approuvés dès lors qu'ils ont fait l'objet d'une présentation en bonne et due forme par le Gouvernement au Parlement assisté d'une institution supérieure de contrôle, et d'un audit de leur part. L'acte de décharge tient dans la publication d'un rapport financier annuel audité (respectivement *Financial report of the United States Government*, *Comptes publics du Canada* et *Whole of Government Accounts*) qui retrace les opérations budgétaires de l'exercice et la situation financière de l'Etat et qui est dûment contrôlé par les commissions parlementaires compétentes (respectivement *Congressional Budget Office*, le *Comité permanent des comptes publics*, et le *Public Accounts Committee*).

Parmi ces États, le Royaume-Uni a été le dernier à produire des comptes publics consolidés. La finalité du *Whole of Government Accounts* (WGA) dont la première édition porte sur l'exercice 2009-2010, est de donner à voir, fidèlement et avec exhaustivité, la position financière de l'Etat selon une procédure plus formalisée que celle qui prévalait jusqu'alors. Le WGA rassemble les comptes de près de mille cinq cent organismes du secteur public, dont ceux des départements ministériels, des autorités locales, des administrations publiques diverses, des organismes du service public de la santé et des entreprises publiques.

II - La participation des institutions supérieures de contrôle au processus parlementaire de contrôle de l'exécution budgétaire

A ces différents modèles de procédure parlementaire de reddition des comptes correspondent différents positionnements des institutions supérieures de contrôle, qui ne se recoupent pas systématiquement.

Le plus souvent l'institution supérieure de contrôle (ISC) publie un rapport spécifique sur l'exécution du budget dont la transmission au Parlement est simultanée à celle du projet de loi de règlement (France, Luxembourg, Grèce, Italie, Espagne, Pays-Bas, Union Européenne.)

Le Parlement examine les comptes publics en bénéficiant de l'expertise directe des travaux de l'ISC. Le rôle de l'ISC s'inscrit ainsi dans une chronologie qualitative, dont l'ambition est de garantir que la décharge parlementaire des comptes soit le résultat d'un avis éclairé, puisque les rapports d'audits conditionnent formellement la procédure législative d'approbation des comptes. Ce rapport sur l'exécution du budget a généralement la double finalité de vérifier la conformité du compte général de l'Etat avec les principes comptables et avec la loi de finances, et d'auditer la gestion budgétaire du gouvernement. L'ISC doit, dans ces conditions, être en mesure de produire une analyse éclairée du compte général de l'Etat dans les délais impartis, en général relativement resserrés (soit entre six et neuf mois après la clôture de l'exercice), à partir des informations qui lui sont transmises.

A l'exception de l'Union Européenne, aucun pays ne met en œuvre comme en France une démarche de certification des comptes normée selon une grille de lecture préétablie et réglementée qui puisse être équivalente à la procédure en vigueur depuis la LOLF.

Parfois, l'ISC intègre ses observations sur l'exécution budgétaire dans un rapport annuel plus général qui rend compte de l'ensemble de ses activités de contrôle (Belgique, Allemagne, Suède).

Les rapports annuels belge et allemand rassemblent en quelque sorte l'équivalent du Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire et le Rapport public annuel de la Cour des comptes française. La Cour fédérale des comptes allemande a récemment mis en œuvre une corrélation plus étroite de son contrôle avec l'agenda du contrôle parlementaire en remettant au Parlement un rapport additionnel au printemps n+2 pour lui permettre de donner quitus au Gouvernement sur des données actualisées.

Lorsque la procédure de reddition des comptes est informelle, le contrôle de l'exécution budgétaire est davantage décentralisé et partagé entre l'ISC et d'autres organes de contrôle internes ou externes.

Le rôle des ISC du Royaume-Uni, des Etats-Unis et du Canada – respectivement *National Audit Office*, *Government Accountability Office* et *Bureau du Vérificateur Général* - consiste principalement à certifier la qualité comptable des comptes selon des normes et méthodes comptables internationales et à rapporter leurs conclusions dans un bref rapport joint au rapport financier du Gouvernement central. La certification se fait avec ou sans réserves, selon les erreurs constatées. En l'occurrence, le GAO se déclare chaque année incompétent pour formuler une opinion sur les comptes fédéraux en raison des lacunes qu'accusent ces derniers.

La responsabilité du contrôle de gestion budgétaire n'incombe pas à la seule ISC : elle est partagée entre plusieurs organes de contrôle, internes ou externes, avec lesquels collaborent étroitement les ISC.

Si les systèmes américains et canadiens semblent davantage évoluer vers un renforcement du contrôle interne et des dispositifs d'autocontrôle de gestion au sein de chaque agence centrale, le système britannique institue un contrôle prospectif de la gestion budgétaire dans une perspective de prévision macroéconomique. Depuis 2010, un nouvel organe de contrôle – l'OBR (*Office for Budget Responsibility*) – est ainsi habilité à contrôler si les résultats d'un exercice correspondent aux objectifs budgétaires annuels ou s'ils ont au contraire un impact négatif sur la situation des finances publiques.

Glossaire

Affectation de recettes	Des recettes peuvent être, à titre exceptionnel, directement affectées, sans transiter par le budget général, à certaines dépenses (comme celles des budgets annexes et des comptes spéciaux) ou structures (notamment des établissements publics)
Budget opérationnel de programme (BOP)	Part des crédits d'un programme allouée à un périmètre d'activité ou à un territoire. Le BOP a les mêmes attributs que le programme et en décline les objectifs
Comptabilité d'analyse des coûts (CAC)	Mesure des moyens budgétaires affectés, directement ou indirectement, à la réalisation d'une action
Crédits limitatifs	Les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. Depuis la LOLF, les crédits sont, par principe, limitatifs
Crédits évaluatifs	Dérogation au principe du caractère limitatif des crédits pour les dépenses dont le montant ne peut être prévu avec précision (charges de la dette, remboursements, restitutions et dégrèvements, mise en jeu des garanties accordées par l'Etat)
Décret d'avance	Ouvertures ou annulations de crédits en gestion pour des besoins urgents non prévus dans la loi de finances initiale
Déficit public	Le déficit public additionne le solde budgétaire de l'Etat et celui des collectivités territoriales et des organismes sociaux
Dépenses brutes	Décaissements effectués dans l'année intégrant les remboursements et dégrèvements d'impôts
Dépenses nettes	Dépenses brutes moins le montant des remboursements et dégrèvements
Dépenses fiscales	Dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'Etat une perte de recettes fiscales
Fonds de concours	Legs, donations et produits versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public
Fongibilité	Faculté d'utiliser indifféremment des crédits pour effectuer des dépenses, quelle que soit leur nature. Elle est dite asymétrique car, si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses, l'inverse n'est pas vrai
Justification au premier euro (JPE) des crédits	Démarche consistant à justifier tout crédit demandé ou utilisé

Mission budgétaire	Ensemble de programmes concourant à une politique publique ministérielle ou interministérielle
Objectifs de performances	Les projets annuels de performances (PAP) des programmes comportent des objectifs qui expriment les priorités stratégiques de chaque programme. Les objectifs sont mesurés au moyen d'indicateurs de performances
Opérateurs de l'Etat	Organismes distincts de l'Etat, de statuts divers (souvent des établissements publics administratifs), auxquels est confiée une mission de service public
Prélèvements obligatoires	Ensemble des impôts et des cotisations sociales
Principes budgétaires	Unité, universalité, annualité, non contraction des recettes et des dépenses, non affectation des recettes, sincérité
Produit intérieur brut (PIB)	Indicateur de la richesse nationale, soit la somme des valeurs ajoutées de l'ensemble des branches de production
Programme budgétaire	Regroupement des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions. Le programme est l'unité de spécialité des crédits et le niveau de l'autorisation de la dépense
Projets annuels de performances (PAP)	Annexes au PLF, qui développent par programme les crédits et différents éléments d'information (stratégie, actions, objectifs, résultats attendus)
Rapports annuels de performances (RAP)	Annexes au projet de loi de règlement, qui fournissent des éléments sur l'exécution budgétaire (écarts avec les prévisions, résultats et indicateurs)
Recettes brutes	Recettes encaissées, avant déduction des remboursements ou dégrèvements d'impôts.
Recettes nettes	Recettes brutes moins le montant des remboursements et dégrèvements d'impôts
Reports de crédits	Les autorisations d'engagement ou les crédits de paiement disponibles sur un programme en fin d'année peuvent être reportés sur l'année suivante, dans certaines limites
Solde primaire	Il est constitué de la différence entre les recettes nettes et les dépenses nettes, avant paiement des intérêts de la dette
Transfert de crédits	Modification de la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts
Virement de crédits	Modification de la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère

**REPONSE DU MINISTRE DELEGUE AUPRES DU MINISTRE DE
L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DU COMMERCE EXTERIEUR,
CHARGE DU BUDGET**

J'ai pris connaissance avec intérêt, dans le cadre de la procédure de contradiction, de votre projet de rapport sur les résultats de la gestion budgétaire 2011, prévu par l'article 58-4 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Je me réjouis tout d'abord de la richesse et de la qualité des échanges préparatoires à ce rapport qui se sont tenus entre nos services. Les résultats constructifs qui en ont découlé me permettent de concentrer ici mes observations sur les questions de fond.

En premier lieu, je prends acte du respect, constaté par la Cour, d'une part des objectifs de dépenses sous la norme « 0 volume » et la norme « 0 valeur » sur le périmètre hors charge de la dette et pensions des fonctionnaires, et d'autre part de l'objectif de déficit en 2011.

La capacité dont ont fait preuve certains ministères à compenser les surcoûts de certains dispositifs par des économies à due proportion sur leur budget tend à cet égard à indiquer que ceux-ci intègrent mieux la contrainte générale en matière de respect des normes, signal d'un progrès de la qualité du pilotage de la dépense.

Parmi les améliorations demandées par la Cour, l'idée de modifier les contours du périmètre des dépenses « sous norme » pour minimiser les « points de fuite » a retenu toute mon attention. Ces suggestions nourriront ma réflexion sur la fixation du périmètre et du niveau des normes d'évolution de la dépense pour les années à venir, tout en gardant à l'esprit que la précision des normes devra aller de pair avec la nécessité de préserver leur caractère simple et compréhensible par le plus grand nombre.

Plus largement, votre bilan nourrit la réflexion sur l'efficacité des outils de pilotage de la dépense.

A la lecture de certains constats de la Cour, j'appelle à poursuivre les échanges entre nos services sur l'interprétation de la LOLF qu'il convient de retenir au regard de certains points de doctrine. Je fais en particulier référence à la procédure de transfert depuis plusieurs programmes du budget général, destinée à abonder en fin de gestion le compte d'affectation spéciale « Pensions » depuis la mission « Régime sociaux de retraite ». Qualifiée d'« irrégulière » par la Cour, cette procédure était pourtant destinée à abonder le compte d'affectation spéciale à hauteur des recettes attendues en LFI et respectait ainsi incontestablement l'intention du législateur et la destination des crédits.

La Cour relève enfin plusieurs cas de sous-budgétisations, pour certaines récurrentes au cours des années récentes : masse salariale notamment au ministère de la Défense, provision pour opérations extérieures (OPEX), bourses dans l'enseignement supérieur, aide médicale d'Etat (AME), allocation temporaire d'attente (ATA). Même s'il apparaît qu'une part non négligeable des abondements auxquels il a été procédé en cours de gestion ont pu être couverts par redéploiement au sein des missions ou par la réserve de précaution, l'analyse de l'exécution permettra de déterminer si les montants de crédits inscrits en LFI 2012 ont permis de corriger ces sous-budgétisations. Sur la base de cette analyse, il conviendra de définir les moyens de mettre un terme à ces phénomènes récurrents, soit par des réformes des dispositifs en cause soit par ajustement des crédits à la réalité de l'exécution prévisible.

En conclusion, les constats dressés par la Cour sur la gestion 2011 me semblent constituer une invitation à poursuivre et développer les outils de maîtrise et de pilotage des dépenses de l'Etat.