

**RAPPORT SUR LES RESULTATS ET  
LA GESTION BUDGETAIRE DE  
L'ÉTAT  
POUR L'ANNEE 2008**

---

	Page
<b>Délibéré.....</b>	<b>V</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>Première partie – Les résultats de l'exercice 2008.....</b>	<b>5</b>
<b>Chapitre I – Le résultat budgétaire.....</b>	<b>7</b>
I - Le solde d'exécution.....	7
A – <i>Le déficit budgétaire de l'exercice.....</i>	7
B – <i>Les opérations de fin d'exercice.....</i>	13
II - Les recettes de l'Etat.....	16
A – <i>Les recettes fiscales.....</i>	16
B - <i>Les recettes non fiscales et les fonds de concours...</i>	25
III - Les dépenses de l'Etat.....	29
A – <i>L'évolution des dépenses.....</i>	29
B – <i>La norme de progression des dépenses... ..</i>	32
C – <i>Les dépenses fiscales.....</i>	40
D - <i>Les dépenses effectuées via les opérateurs de l'Etat.....</i>	46
<b>Chapitre II – Tableau de financement, résultat en trésorerie et dette.....</b>	<b>51</b>
A - <i>Les ressources de financement apportées par la dette et la trésorerie .....</i>	55
B - <i>La portée réduite du plafond de la variation annuelle de la dette .....</i>	59
<b>Chapitre III – Le résultat en comptabilité générale et l'articulation des comptabilités .....</b>	<b>61</b>
I - L'articulation des résultats budgétaire et patrimonial	62
A – <i>Le résultat patrimonial .....</i>	62
B - <i>Le passage du résultat budgétaire au résultat patrimonial.....</i>	64
II - Quelques enseignements tirés de l'examen du bilan et du tableau des flux de trésorerie.....	65
A – <i>Le bilan.....</i>	65
B - <i>Les flux de trésorerie.....</i>	67

	Page
III - Des données discordantes sur les engagements futurs .....	69
IV - Eléments d'analyse financière.....	70
A – <i>Des ratios encore limités</i> .....	70
B – <i>L'utilité de ratios complémentaires</i> .....	71
<b>Deuxième partie – L'analyse de l'exécution budgétaire...</b>	<b>73</b>
<b>Chapitre IV – La régularité de la gestion 2008.....</b>	<b>75</b>
I - Des problèmes persistants de budgétisation .....	76
A – <i>Des sous-évaluations de crédits dès le budget         initial</i> .....	76
B - <i>Des reports de charges récurrents</i> .....	80
II - Les autres entorses au droit budgétaire.....	83
A – <i>Des compensations de dépenses et de recettes</i> .....	83
B - <i>Des imputations de dotations inappropriées</i> .....	83
<b>Chapitre V – L'impact sur le budget de l'Etat des relations avec les collectivités territoriales et avec l'Union européenne.....</b>	<b>87</b>
I - Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales	87
II - Les relations Etat / Union européenne (UE).....	91
<b>Chapitre VI – La gestion budgétaire en mode LOLF.....</b>	<b>95</b>
I - L'architecture budgétaire et le pilotage de l'exécution.....	96
A – <i>Une structure budgétaire encore imparfaite</i> .....	96
B – <i>Le positionnement encore fragile des         responsables de programme</i> .....	99
II - La programmation, la gestion et le suivi des crédits.....	101
A – <i>Budget annuel et perspective pluriannuelle</i> .....	101
B - <i>L'insuffisance de la gestion en autorisations         d'engagement</i> .....	105
C - <i>La fongibilité des crédits</i> .....	107

	Page
III - Le contrôle budgétaire.....	110
<i>A – Du seul contrôle de la régularité à celui de la soutenabilité budgétaire.....</i>	<i>110</i>
<i>B - La question du visa préalable des actes de gestion..</i>	<i>111</i>
IV - La démarche de performance.....	113
<i>A – La mesure des performances .....</i>	<i>113</i>
<i>B - Les résultats présentés pour 2008.....</i>	<i>116</i>
<b>Conclusions.....</b>	<b>119</b>
<b>Principales recommandations de la Cour au titre de 2008.....</b>	<b>123</b>
Annexe I Les suites données aux recommandations antérieures de la Cour.....	129
Annexe II Les missions budgétaires en 2008.....	133
Annexe III La norme de dépenses.....	135
Annexe IV Les subventions exceptionnelles accordées aux communes.....	136
Annexe V Variation de la situation nette.....	139
Annexe VI Dettes non financières exigibles, charges à payer et provisions pour charges relatives à des dépenses.....	140
Annexe VII Tableau de passage entre les RAP et le compte général de l'Etat.....	141
Annexe VIII Les principaux ratios financiers.....	143
Annexe IX Répartition des concours sous enveloppe et hors enveloppe.....	144
Annexe X Les relations entre l'Etat et l'Union européenne (UE)..	145
Annexe XI Glossaire.....	151
<b>Réponse du Ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.....</b>	<b>153</b>

## Délibéré

Le présent rapport de la Cour a été établi dans le cadre de la mission que lui confère l'article 47 de la Constitution aux termes duquel « *la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances* ».

Conformément à l'article L.O. 132-1, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport.

Ce texte a été arrêté au vu des projets qui ont été communiqués au préalable aux administrations concernées, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par celles-ci.

Étaient présents : M. Séguin, Premier président, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Mme Bazy-Malaurie, MM. Descheemaeker, Hespel, Bayle, présidents de chambre, MM. Fragonard, Sallois, Hernandez, Mme Cornette, présidents de chambre maintenu en activité, MM. Mayaud, Hourri, Devaux, Arnaud, Rémond, Gillette, Duret, Ganser, Martin (Xavier-Henri), Troesch, Therond, Mme Froment-Meurice, MM. Beysson, Cazanave, Gasse, Moreau, Ritz, Duchadeuil, Pannier, Moulin, Lefas, Durrleman, Lafaure, Mme Morell, MM. Rameix, Morin, Brochier, Mme Saliou (Françoise), MM. Lévy, Deconfin, Phéline, Barbé, Tournier, Vermeulen, Mme Darragon, MM. Vivet, Cossin, Davy de Virville, Diricq, Lefebvre, Sabbe, Pétel, Maistre, Ténier, Lair, Ravier, Doyelle, Korb, de Gaulle, Guibert, Levallois, Mmes Briguet, Carrère-Gée, MM. Ory-Lavollée, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Le Méné, Mme Malgorn, conseillers maîtres, MM. Bille, Zeller, d'Aboville, André, Blanc, Schott, Cazenave, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Alventosa, conseiller maître, rapporteur général.

Était présent et a participé aux débats : M. Bénard, Procureur général, assisté de M. Filippini, avocat général.

Était présent en qualité de rapporteur et n'a donc pas pris part aux délibérations : M. Belluteau, conseiller référendaire.

Mme Mayenobe, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 25 mai 2009.

## Introduction

*Conformément à la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 modifiée relative aux lois de finances (LOLF), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la Cour des comptes adopte chaque année, à l'issue d'une procédure contradictoire, trois documents.*

*Les deux premiers concernent les comptes et le budget de l'Etat. Ce sont :*

*- d'une part, un acte de « certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité de la comptabilité générale de l'ensemble des opérations de l'Etat accompagné du compte-rendu des vérifications opérées », annexé au projet de loi de règlement du budget de l'exercice précédent, que le Gouvernement doit déposer avant le 1<sup>er</sup> juin (article 58-5° de la LOLF),*

*- d'autre part, un rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat au cours de l'exercice antérieur, dont le dépôt par la Cour intervient conjointement à celui du projet de loi de règlement (article 58-4°). Il analyse l'exécution des lois de finances dans tous ses aspects, y compris l'exécution des crédits par mission et par programme budgétaire. C'est l'objet du présent document.*

*Le troisième document, prévu par le 3° de l'article 58 de la LOLF, est le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préliminaire au débat d'orientation budgétaire. Il est déposé dans le courant du mois de juin, conjointement au rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques.*

*Une appréciation d'ensemble sur les résultats, les comptes et la gestion*

*L'article 47-2 introduit dans la Constitution par la loi du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République dispose que « la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.*

*Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière».*

L'article 27 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances dispose que l'Etat tient une *comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires* et une *comptabilité générale* de l'ensemble de ses opérations.

C'est dans ce cadre général, renforcé par l'article 47-2 précité, que la Cour exerce désormais sa mission, prévue par l'article 58 de la LOLF, d'assister le Gouvernement et le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

A cet effet, la Cour examine les recettes et les dépenses budgétaires de l'Etat et, en comptabilité générale, ses produits et ses charges, ainsi que les résultats qui en découlent. L'appréciation qu'elle formule sur ce fondement porte en particulier sur le respect des exigences de régularité, de fidélité et de sincérité.

Pour formuler cette appréciation, la Cour a examiné les opérations de l'exercice 2008. Elle présente ici ses principales constatations.

*L'analyse des résultats dans un contexte de ralentissement de l'économie*

L'exercice 2008 s'est achevé avec un déficit budgétaire de 56,3 Md€ en augmentation de 47 % par rapport à celui de 2007 (38,4 Md€). Cette dégradation est le résultat des effets cumulés d'une baisse marquée des ressources nettes de l'Etat (-4,6 %) et d'une croissance soutenue de ses dépenses, notamment celles du budget général (+2,8 % pour les dépenses nettes des remboursements et dégrèvements). En particulier, les remboursements et dégrèvements d'impôts ont progressé très rapidement, de 81 Md€ en 2007 à 92,17 Md€ en 2008.

Au plan macroéconomique, l'année 2008 a été caractérisée dès le printemps par un fléchissement progressif de l'activité puis, au second semestre, par la crise bancaire et financière, qui a conduit au vote d'une loi de finances rectificative dite *pour le financement de l'économie*. Si la Cour s'est attachée à évaluer les incidences de ce contexte sur le résultat budgétaire, le présent rapport n'analyse pas la situation générale et les perspectives des finances publiques résultant de ce nouveau contexte ; ce sera l'objet du rapport qu'elle publiera sur ce thème en juin.

Dans le présent rapport, l'analyse de la Cour vise à identifier les principales caractéristiques de la situation budgétaire de l'Etat, en examinant notamment les conditions de formation du solde et la manière dont le déficit a été financé. Il s'agit en particulier de mettre en lumière les causes de la dégradation profonde de la situation budgétaire de l'Etat, en distinguant ce qui résulte, d'une part, de la crise économique

elle-même et, d'autre part, de facteurs structurels affectant le périmètre et la nature de ses recettes et de ses dépenses.

*La gestion budgétaire et la démarche de performance*

L'analyse des comptes et des résultats de l'exercice s'appuie sur l'examen, par mission et par programme, des modalités de l'exécution budgétaire, sous l'angle de leur régularité et de la démarche de performance initiée par la loi organique. Une attention particulière est portée cette année aux conditions dans lesquelles celle-ci est appliquée en matière budgétaire, trois ans après son entrée en vigueur.

*L'information budgétaire et comptable*

Pour réaliser ses analyses sur l'exécution budgétaire de 2008, la Cour a bénéficié cette année d'un accès amélioré à l'information sur les recettes et les dépenses de l'Etat. En particulier, les données retracées dans l'application INDIA-LOLF ont été renseignées de manière à la fois plus complète et plus rapide qu'au cours des exercices précédents.

Par ailleurs, les rapports annuels de performances (RAP) que l'Etat doit établir pour chaque programme du budget et que la Cour doit nécessairement consulter pour étayer son appréciation sur les conditions de l'exécution et les résultats, notamment en termes de performances, ont été disponibles dans un calendrier plus compatible avec la préparation du présent rapport. Ceux relatifs aux programmes que la Cour avait décidé d'examiner de manière plus précise lui ont été transmis, sous une forme certes incomplète et provisoire, le 6 avril, et la totalité des RAP destinés à être portés en annexe au projet de loi de règlement ont été disponibles entre le 20 et le 28 avril, soit plus tôt qu'en 2008<sup>1</sup>.

En revanche, les travaux conduits par ailleurs par la Cour au titre de l'analyse et de la certification de la comptabilité générale de l'Etat pour 2008 ont montré la persistance de problèmes, notamment dans l'imputation par nature de certaines opérations ou leur rattachement à l'exercice. Ces difficultés affectent, de même, la comptabilité des opérations budgétaires.

Celui-ci présente et commente, dans une première partie, les résultats de l'exercice 2008 en montrant, au-delà du déficit affiché dans le projet de loi de règlement, les principales caractéristiques de la situation budgétaire de l'Etat, et ses évolutions récentes. Dans une seconde partie, le rapport analyse l'exécution budgétaire proprement dite, notamment au regard de sa régularité et des conditions dans lesquelles sont appliquées, trois ans après leur entrée en vigueur, les dispositions de la LOLF.

---

1) Les premiers RAP n'avaient été communiqués en 2008 que le 7 mai.

## **PREMIERE PARTIE**

### **LES RESULTATS DE L'EXERCICE 2008**

L'article 37 de la LOLF prévoit que le Parlement examine trois résultats, désormais présentés dans la loi de règlement : il arrête le résultat budgétaire, issu de la comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires, et le tableau de financement retraçant les ressources et les charges de trésorerie ; il approuve, en outre, le résultat de la comptabilité générale.

En vertu du quatrième alinéa de l'article 58 de la loi organique, la Cour analyse les résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et les comptes associés de l'Etat. C'est l'objet de cette première partie : le chapitre I analyse le résultat budgétaire de l'exercice 2008 ; le chapitre II présente le résultat en trésorerie et la dette tels qu'ils ressortent du tableau de financement ; le chapitre III commente le résultat en comptabilité générale.

Au cours de l'exercice 2008, à la différence des précédents, le budget initial a été modifié à deux reprises, en octobre et décembre 2009. L'analyse de la Cour prend donc en compte à la fois la loi de finances initiale (LFI) et les deux lois de finances rectificatives (LFR).

# **Chapitre I**

## **Le résultat budgétaire**

Le présent chapitre analyse le résultat budgétaire de l'exercice 2008. Y sont successivement examinés le solde budgétaire global (I), les recettes (II) et les dépenses (III) de l'Etat<sup>2</sup>.

### **I - Le solde d'exécution**

La loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle (A). Ces éléments appellent plusieurs commentaires sur les conditions de formation du solde (B).

#### **A - Le déficit budgétaire de l'exercice**

Le résultat pour 2008 affiché dans le projet de loi de règlement retrace une évolution globale défavorable des recettes et des dépenses (1). Il ne reflète toutefois pas toute la réalité de la situation budgétaire de l'Etat à la fin de l'exercice (2).

---

2) Une définition des principaux termes utilisés figure en annexe XI.

### 1 - Le déficit présenté dans le projet de loi de règlement

Le tableau ci-après présente le solde budgétaire pour les exercices de 2006 à 2008.

**Tableau 1: Le solde du budget de l'Etat**

*En Md€*

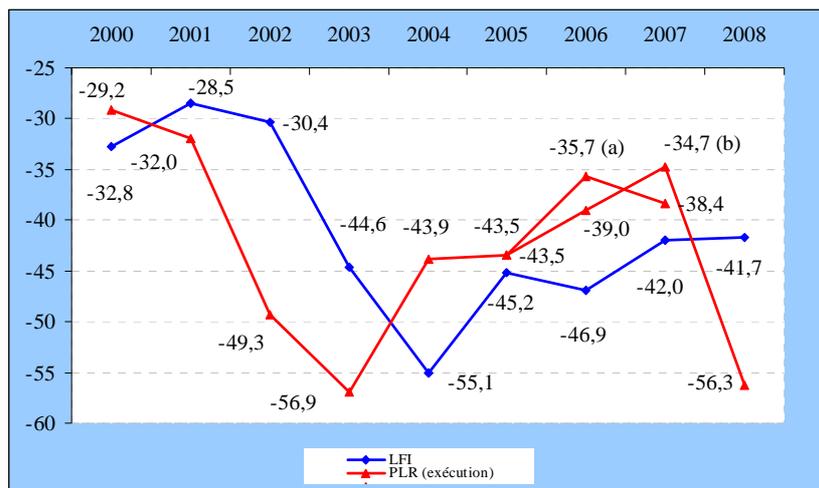
	2006	2007	2008	
	Exécution	Exécution	LFI	Exécution
Recettes fiscales brutes	340,13	347,71	354,84	352,14
Recettes non fiscales	24,78	28,68	28,05	27,96
Prélèvements sur recettes	-65,83	-66,78	-69,61	-69,88
Fonds de concours	3,56	3,83	3,44	3,20
<b>Recettes brutes</b>	<b>302,64</b>	<b>313,44</b>	<b>316,72</b>	<b>313,42</b>
Remboursements et dégrèvements d'impôts	-72,24	-81,00	-83,22	-92,17
<b>Recettes nettes</b>	<b>230,40</b>	<b>232,44</b>	<b>233,50</b>	<b>221,25</b>
<b>Dépenses brutes</b>	<b>345,12</b>	<b>351,63</b>	<b>357,94</b>	<b>370,41</b>
Remboursements et dégrèvements d'impôts	-72,24	-81,00	-83,22	-92,17
<b>Dépenses nettes</b>	<b>272,88</b>	<b>270,63</b>	<b>274,72</b>	<b>278,24</b>
Solde hors comptes spéciaux	-42,48	-38,19	-41,22	-56,99
Comptes spéciaux	3,48	-0,21 <sup>(a)</sup>	-0,47	0,72
<b>Solde</b>	<b>-39,0</b>	<b>-38,40</b>	<b>-41,69</b>	<b>-56,27</b>

Source : Cour des comptes <sup>(a)</sup> hors la recette exceptionnelle constituée par le produit de la cession d'EDF (3,7 Md€).

Sur la base des données présentées dans le projet de loi de règlement, l'exécution 2008 s'est achevée pour l'Etat par un déficit budgétaire de 56,27 Md€, soit 17,9 Md€ au-delà du solde de 2007 (38,4 Md€). Pour la première fois depuis 2003, le solde constaté est plus dégradé - de 14,58 Md€- que celui prévu dans la loi de finances initiale.

Graphique n° 1 – Résultats budgétaires 2000-2008 (hors FMI et FSC)<sup>3</sup>

En Md€



Source : Cour des comptes, MINEFE

a) hors la modification des dates de versement des pensions des agents de l'Etat, qui avait accru de 3,27 Md€ les dépenses de 2006, le déficit de cet exercice aurait été ramené de 39,0 à 35,7 Md€ ;

b) le Gouvernement a fait figurer deux soldes budgétaires (-34,7 et -38,4 Md€) dans la loi de règlement pour 2007, selon qu'était ou non intégrée la recette exceptionnelle procurée par le produit de cession d'EDF (3,7 Md€).

La dégradation du résultat budgétaire, amorcée en 2007, s'est amplifiée en 2008, sous l'effet combiné d'une baisse marquée des ressources nettes de l'Etat (-4,6 %) et d'une croissance soutenue de ses dépenses, notamment celles du budget général (+2,8 % pour les dépenses nettes des remboursements et dégrèvements). La diminution des ressources de l'Etat n'est due que pour une faible part aux effets du fléchissement progressif de la conjoncture à partir du printemps 2008.

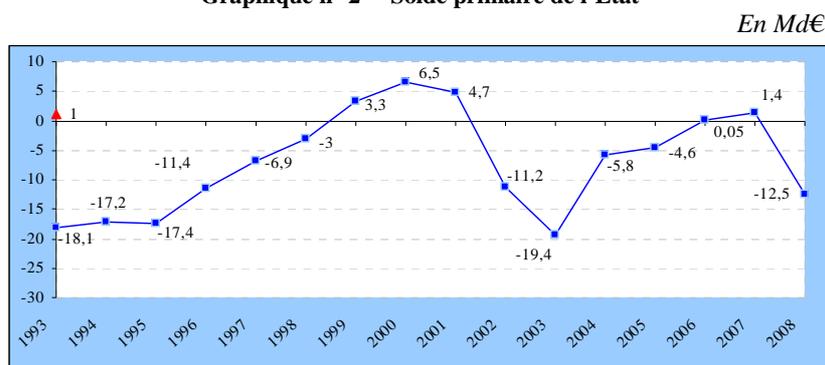
En revanche, le solde du budget général n'a pas été modifié par le plan de sauvetage des banques mis en œuvre à l'automne 2008. Celui-ci a donné lieu à une avance d'actionnaire de 1,05 Md€ en faveur du groupe Dexia sur le compte d'affectation spéciale Participations financières de l'Etat (cf. *infra*) ; cette avance a été remboursée à hauteur de 0,61 Md€ avant le 31 décembre<sup>4</sup>.

3) Les opérations avec le fonds monétaire international (FMI) et le fonds de stabilisation des changes (FSC) ne donnent pas lieu à encaissement ou décaissement.

4) Et, pour le solde, transformée en dotation en capital.

Le solde primaire, c'est-à-dire non compris le paiement des intérêts de la dette, est de nouveau négatif, passant de 1,36 Md€ en 2007 à -12,53 Md€ en 2008. Cela signifie que non seulement les intérêts de la dette mais aussi une partie des autres charges courantes de l'Etat, n'ont pu être couverts en 2008 qu'au moyen de nouveaux emprunts.

**Graphique n° 2 – Solde primaire de l'Etat**



Source : Cour des comptes

## 2 - L'analyse du solde budgétaire

L'exécution budgétaire pour 2008 a été affectée par une double évolution, touchant à la fois les recettes et les dépenses, dont les effets conjugués expliquent la forte augmentation du déficit du budget de l'Etat. L'effet de ces évolutions a été amplifié par la dégradation de la conjoncture, qui s'est manifestée dès le printemps de 2008.

Pour la troisième année consécutive, les recettes fiscales nettes ont diminué (-2,5 %), en lien notamment avec les transferts de recettes de l'Etat vers d'autres administrations publiques (6,1 Md€) et avec les allègements d'impôts (7,8 Md€), qui expliquent pour partie le montant jamais atteint des remboursements et dégrèvements (92,2 Md€ contre 81,0 Md€ en 2007).

Hors les transferts de recettes aux collectivités territoriales et à la sécurité sociale, les recettes fiscales nettes n'ont diminué que de 0,5 %. Surtout, sans les mesures d'allègement d'impôt qui produisent pour la première fois en 2008 leurs effets en année pleine, les recettes fiscales nettes auraient augmenté de 2,7 %, soit un rythme proche de l'évolution des dépenses nettes.

Celles-ci ont cru, en effet, de 2,8 % en 2008. Cette progression peut sembler modérée. Mais elle aurait été beaucoup plus forte si des dépenses fiscales (celles-ci représentent désormais plus de 70 Md€) n'avaient été substituées, ces dernières années et encore en 2008, à des dépenses budgétaires, et si les opérateurs de l'Etat, dont beaucoup ont bénéficié du transfert de ressources propres, n'avaient pris un poids croissant dans les interventions publiques.

### **3 - Les rectifications à apporter au solde**

Le déficit de 56,27 Md€ affiché dans le projet de loi soumis au vote du Parlement, en application de l'article 37 de la LOLF, afin d'arrêter le montant définitif des recettes et des dépenses et le résultat budgétaire qui en découle, est le résultat du rapprochement des montants respectifs de l'ensemble des recettes encaissées au cours de l'exercice et de l'ensemble des dépenses décaissées au cours de la même période.

Cependant, ces montants ont été affectés par des décisions qui ont eu pour effet de réduire le déficit ; elles ont consisté à anticiper des recettes qui n'auraient dû être encaissées qu'en 2009 et à ne pas payer des dépenses qui auraient dû l'être en 2008.

L'Etat a encaissé par anticipation, en 2008, des acomptes sur les dividendes de trois entreprises publiques : EDF, France Télécom et GDF-Suez, pour un total de 1,9 Md€(contre 0,92 Md€en 2007)<sup>5</sup>.

Les dépenses ont été minorées en gestion, pour deux raisons :

- le financement en dehors du budget de l'Etat, par des avances rémunérées souscrites auprès du crédit foncier de France (CFF), des obligations de l'Etat au titre des primes d'épargne logement (953 M€). Le même dispositif avait été utilisé, pour des montants moindres, en 2006 (495 M€) et 2007 (623 M€) ;

---

5) L'administration indique que le calendrier de versement des dividendes a été modifié par l'assemblée des actionnaires des entreprises concernées.

- le report sur l'exercice 2009 de dettes pourtant exigibles en 2008<sup>6</sup> ; sans que cette indication constitue une estimation exhaustive, la Cour a identifié un montant de 5,9 Md€ dont 3,6 Md€ au titre de la dette de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale (3,0 Md€ à fin 2007) et 1,95 Md€ sur les programmes d'armement (2,3 Md€ à fin 2007).

Pour les trois principaux postes de dépenses précités, la situation des sommes dues par l'Etat était la suivante à la fin de l'exercice 2008 :

**Tableau 2 : Principales dettes non financières de l'Etat à fin 2008**

*En M€*

	Débudgétisation Epargne logement	Impayés sécurité sociale	Impayés Défense <sup>7</sup>
Dettes totales de l'Etat	953	7.400	2.330
Dettes exigibles fin 2008	953	3.640	1.950
Variation des dettes exigibles en 2008	+330	+640	-689

Pour ces trois postes, l'aggravation de la dette exigible au cours de l'exercice 2008 (qui permet de qualifier, en termes économiques, la qualité de la gestion 2008) a été de 280 M€. En revanche, une appréhension de la réalité de la situation budgétaire de l'Etat conduirait à prendre en compte, pour calculer le solde, le total des dettes juridiquement exigibles à la fin de l'exercice 2008.

La Cour rappelle qu'elle avait montré, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2007, que le montant du déficit de cet exercice, rectifié selon la même méthode des sommes exigibles à la fin de l'année, aurait atteint 44,12 Md€, au lieu des 34,7 Md€ affichés dans la loi de règlement.

6) Sont exigibles en comptabilité budgétaire les dettes qui résultent des obligations juridiques de l'Etat à l'égard de tiers, dont le paiement doit intervenir, dans la majorité des cas, dès lors que le service auquel elles correspondent a été fait.

7) Périmètre de la loi de programmation militaire.

## B - Les opérations de fin d'exercice

Les dépenses et les recettes enregistrées au cours de la période complémentaire se sont établies respectivement à 2,83 et 1,69 Md€ (0,8 % des dépenses et des recettes nettes de l'exercice), donc à des montants relativement limités (4,3 Md€ en recettes et en dépenses en 2007). Elles n'en traduisent pas moins deux ordres de problèmes.

### *a) Le problème persistant de la période complémentaire*

L'article 28 de la LOLF prévoit que « *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* ».

La Cour a déjà insisté<sup>8</sup> sur la nécessité de réduire la durée de la période complémentaire, pour aboutir à sa suppression à terme, et de corriger à cet effet les conditions d'exécution de la fin de gestion. La situation n'a que peu évolué fin 2008 avec, en particulier, le maintien d'une période complémentaire couvrant à la fois les opérations d'inventaire et des opérations budgétaires tardives.

Après la réduction intervenue pour l'exercice 2007, la période complémentaire n'a en effet été réduite que de deux jours pour l'exercice 2008 et la date des dernières opérations a été fixée, selon leur nature, entre le 9 et le 14 janvier (mais encore le 16 janvier pour les prélèvements sur recettes et l'abondement du CAS **Audiovisuel**). L'existence de la période complémentaire n'est pas compatible avec le système d'information Chorus en préparation. Or celui-ci a été utilisé à titre expérimental en 2008, et de nouveaux programmes doivent s'y adapter en 2009, dont neuf dès le début de l'exercice.

Les écritures de régularisation sont encore confondues avec les opérations de la période complémentaire, même si, pour contribuer à son raccourcissement, elles ont été limitées au 12 janvier. Si la correction d'écritures erronées ou la ventilation des comptes d'attente devront rester possibles, même après la suppression de la période complémentaire (la seule limite des régularisations étant la date de production des comptes), seul le calendrier tardif de la loi de finances rectificative, votée en toute fin de 2008, explique que de nouvelles opérations budgétaires de dépenses ou de recettes aient été comptabilisées au-delà du 31 décembre.

---

8) Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat, mai 2008, p. 74.

Pour rendre possible la bonne exécution des opérations budgétaires sans recours à une période complémentaire, il conviendrait de permettre la reprise des paiements, au titre de la nouvelle gestion, dès les premiers jours de janvier.

La réduction des dépenses et des recettes enregistrées en période complémentaire de 2008 est propice à de nouvelles évolutions en ce sens.

*b) L'anticipation nécessaire de la loi de finances rectificative*

La majeure partie des dépenses de la période complémentaire correspond aux ouvertures de crédits de la LFR de fin d'année : 1,87 Md€ en AE et 1,83 Md€ en CP en 2008 (5,3 Md€ en AE et CP en 2007).

85 % (1,55 Md€) des crédits de paiement ouverts par la LFR étaient concentrés sur six programmes<sup>9</sup>, dont la consommation (1,36 Md€) explique 48 % des dépenses de la période complémentaire.

Le vote et la publication tardifs de la LFR (respectivement les 22 et 30 décembre en 2008) rendent impossible sa mise en œuvre avant la fin de l'année. Or, la pratique de renvoyer l'ouverture de crédits supplémentaires à une loi de finances votée dans les tout derniers jours de l'année n'est pas inéluctable.

D'abord, les ouvertures de crédits en LFR correspondent le plus souvent à des besoins qui sont, en fait, connus très tôt dans l'année et, dans de nombreux cas, à des insuffisances de dotations dans la LFI. Ainsi, le programme 200 *Remboursements et dégrèvements* a fait l'objet d'un supplément de crédits de 750 M€ mais l'essentiel des besoins complémentaires pour ce programme (6,9 Md€) a pu être ouvert par la première LFR, le 16 octobre. Au demeurant, l'ouverture de crédits évaluatifs est sans effet sur la réalité des recettes et des dépenses et il ne peut donc pas être allégué que le retard dans l'ouverture de ces crédits vise à mieux maîtriser la dépense. Les opérations du programme effectuées en période complémentaire sont essentiellement des régularisations d'imputation comptable (553 M€ dont 521 M€ pour la redevance audiovisuelle).

De surcroît, tous les besoins ne sont pas couverts dans la LFR, même lorsqu'ils sont déjà connus. Outre le programme 138 déjà cité, l'ouverture de 94,2 M€ au profit du programme 183 *Protection maladie* n'a pas empêché la dette de l'Etat vis-à-vis de l'assurance-maladie de croître encore de 15 M€ pour atteindre 280 M€. Les crédits du

---

9) Programmes 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat*, 157 *Handicap et dépendance*, 138 *Emploi outre-mer*, 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres*, 109 *Aide à l'accès au logement* et 183 *Protection santé*.

programme 146 *Equipement des forces* étaient, comme l'an passé, insuffisants pour régler les acomptes du développement de la construction de fréquences ; les 390 M€ nécessaires n'ont pas été ouverts en LFR et ils alimentent donc les reports de charges.

Comme elle l'a déjà indiqué<sup>10</sup>, la Cour considère qu'un aménagement des calendriers respectifs de discussion et de vote de la loi de finances rectificative (LFR) de fin d'année et de la loi de finances initiale (LFI) de l'année suivante clarifierait la répartition, aujourd'hui aléatoire, des ouvertures de crédits dans l'un ou l'autre de ces textes. De plus, elle souligne que le caractère tardif de l'ouverture de crédits supplémentaires en LFR ne posera plus de difficulté lorsqu'elle ne portera plus que sur des dépenses qui ne pouvaient réellement être prévues en LFI ou qui ne peuvent être financées par décret d'avance.

Par ailleurs, si la suppression de la période complémentaire suppose la mise en place d'un système d'information budgétaire et comptable performant, à l'inverse son maintien ne sera pas compatible avec le système d'information Chorus en cours d'expérimentation.

Enfin, la suppression souhaitable de la période complémentaire ne fait pas obstacle au maintien d'une période de régularisation, nécessaire dans tout système comptable, notamment pour effectuer l'imputation définitive, postérieurement au 31 décembre, de certaines recettes et dépenses (apurement des comptes d'attente, rétablissements de crédits, fonds de concours encaissés en fin d'année et traitement des reversements de fonds) ou pour assurer le traitement de certaines recettes, limitativement énumérées (répartition budgétaire des impôts directs entre l'Etat et les collectivités territoriales et établissements publics locaux, avances aux collectivités, calcul final de la redevance télévision et équilibrage du compte spécial audiovisuel)<sup>11</sup>.

---

10) Rapport de mai 2008 sur l'exécution budgétaire de 2007, p. 74.

11) Pour ce dernier point, il faudrait modifier l'article 28 de la LOLF.

## II - Les recettes de l'Etat

**Tableau 3 : Evolution des ressources de l'Etat de 2006 à 2008**

*En Md€*

	2006	2007	2008 (a)
Recettes fiscales brutes	340,1	347,7	352,14
Remboursements et dégrèvements	-72,2	-81,0	-92,17
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>267,9</b>	<b>266,7</b>	<b>259,97</b>
Recettes non fiscales brutes (dont FSC)	24,6	28,7	27,96
<b>Recettes totales</b>	<b>292,5</b>	<b>295,4</b>	<b>287,93</b>
Prélèvements	-65,8	-66,8	-69,88
Fonds de concours	3,6	3,8	3,20
<b>Recettes nettes</b>	<b>230,3</b>	<b>232,4</b>	<b>221,25</b>

Source : Cour des comptes (a) Périmètre courant

A la différence des précédents, l'exercice 2008 enregistre à la fois une diminution sensible des recettes fiscales nettes (-6,7 Md€) et une baisse des recettes non fiscales (-0,73 Md€). Au total, les recettes nettes de l'Etat, y compris le produit des fonds de concours et après imputation des prélèvements en faveur des collectivités territoriales et de l'Union européenne, sont en retrait de 11,2 Md€ par rapport à 2007.

### A - Les recettes fiscales

#### 1 - Des recettes très inférieures aux prévisions

Les recettes fiscales nettes de 2008 ont été inférieures de 11,7 Md€ aux prévisions de LFI (271,6 Md€). Cette moins-value tient à ce que, par rapport à celles-ci, les recettes brutes ont été inférieures de 2,7 Md€ et les remboursements et dégrèvements d'impôts supérieurs de 9,0 Md€.

Les deux lois de finances rectificatives (LFR) ont réduit les prévisions de recettes nettes à 264,6 Md€ pour tenir compte de l'évolution de la conjoncture. Mais l'exécution 2008 (260 Md€) a finalement été encore inférieure (de 4,6 Md€) aux prévisions révisées. Cette moins-value tient, avant tout, aux recettes brutes (-3,5 Md€) et elle est concentrée sur l'IS (-1,4 Md€) et la TVA (-2,5 Md€).

A cet égard, on peut remarquer que la LFR *pour le financement de l'économie* du 14 octobre 2008 a majoré les prévisions de recettes brutes par rapport à la LFI, respectivement de 1,3 et 1,2 Md€ pour l'IS et la TVA, alors que le contexte de l'automne 2008 ne se prêtait guère à envisager des recettes supplémentaires sur ces deux impôts. La LFR de

fin d'année les a diminuées de 2 Md€ mais dans des proportions encore très insuffisantes, comme l'a montré la réalité des encaissements à la fin de l'exercice (4,7 Md€ en deçà des estimations révisées).

En ce qui concerne les recettes fiscales nettes, trois dispositifs ont eu un impact plus important que celui prévu dans la LFI pour 2008<sup>12</sup>.

Les crédits d'impôt pour la prime pour l'emploi (PPE) ont réduit le produit de l'IR de 1,0 Md€ de plus que la prévision qui sous-tendait la LFI (4,1 Md€ contre 3,1 Md€). Or le montant inscrit en LFI n'était pas en accord avec les éléments disponibles, au moment du vote du budget, sur l'exécution de ce dispositif en 2007 (4 Md€), montant lui-même supérieur de 0,7 Md€ aux prévisions initiales pour 2007 (3,3 Md€).

De même, les restitutions d'IS, évaluées à 9,9 Md€ en LFI 2008, alors même que l'exécution de 2007 s'était établie à 12,1 Md€, se sont élevées à 13,3 Md€.

Enfin, la suppression progressive de la taxation des plus-values à long terme sur les titres de participation, introduite par la LFR pour 2004, a coûté 1 Md€ pour une inscription en LFI de 0,1 Md€ en 2008 (0,3 Md€ en 2007).

Sur ces trois points, les évaluations de la LFI étaient donc sensiblement sous-estimées, et pour un montant globalement élevé (3,8 Md€ par rapport à la simple reconduction de la tendance antérieure).

## **2 - Une diminution pour la troisième année consécutive**

Les recettes fiscales recouvrées ont continué de diminuer en 2008. Cette évolution tient à la fois à des mesures de périmètre et de transfert, à des changements de la législation et aux effets de la conjoncture. A périmètre et législation constants, leur niveau aurait augmenté de 2,7 %.

### *a) Une baisse de 6,7 Md€ des recettes fiscales nettes*

Certes, les recettes fiscales brutes ont encore augmenté en 2008 de 4,4 Md€ pour atteindre 352,1 Md€, soit une hausse de 1,2 % par rapport à 2007. Ce résultat tient surtout au fait que la progression de l'IR (+2,9 Md€) et de la TVA (+4,2 Md€) a atténué l'effet de la baisse du produit brut de l'IS (-0,7 Md€), de la taxe intérieure sur les produits

---

12) Qu'il s'agisse de moins-values résultant des objectifs même de la mesure (PPE ou aménagement de la fiscalité sur les titres de participation) ou de moindres recettes induites par la mécanique propre de l'impôt (remboursements et dégrèvements d'IS).

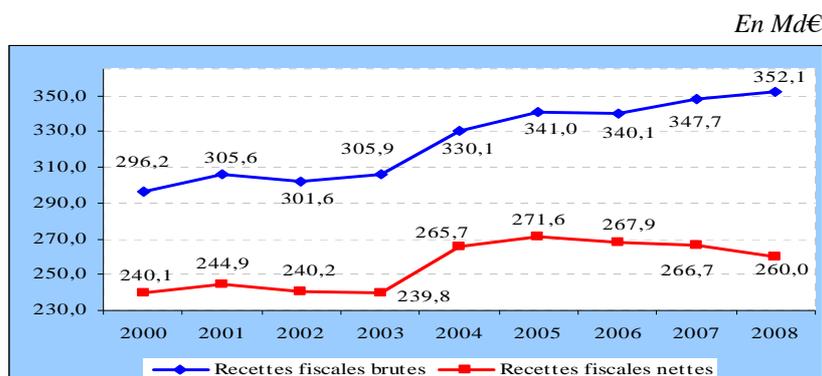
pétroliers (TIPP) (-1,2 Md€) et des autres recettes fiscales<sup>13</sup> (-0,8 Md€). La hausse des recettes brutes a été, cependant, plus faible qu'en 2007.

Mais le montant des recettes fiscales nettes, qui est le plus représentatif du montant des recettes effectives, s'est établi à 260,0 Md€ en retrait de 6,7 Md€ soit 2,5 %, par rapport à 2007 (266,7 Md€).

Elles baissent ainsi de nouveau et dans des proportions plus sensibles que les années passées. Par rapport au maximum atteint en 2005, l'exercice 2008 accuse une baisse de 11,6 Md€ soit 4,3 % des recettes fiscales de 2005. Elles ont représenté 13,34 % du produit intérieur brut (PIB) en 2008, contre 14,10 % en 2007.

Si le niveau des recettes fiscales nettes était resté identique en 2007 et 2008 à celui de 2005, le déficit budgétaire de l'Etat au terme de chacune de ces années (38,4 et 56,3 Md€) aurait été réduit respectivement de 4,9 et 11,6 Md€, et le solde primaire de 2008 presque équilibré (-0,9 Md€ au lieu de 12,5 Md€).

### Graphique n° 3 - Evolution des recettes fiscales brutes et nettes



Source : Cour des comptes

#### b) Les causes de la baisse des recettes fiscales recouvrées

Même s'il est difficile d'appréhender de manière précise le poids de chacune d'elles, la baisse des recettes encaissées par rapport aux prévisions budgétaires et à l'exécution 2007 a plusieurs explications.

13) Hors contributions sociales sur les bénéfices.

*Le poids croissant des remboursements et dégrèvements*

Les difficultés économiques qui se sont accentuées à la fin de l'année 2008 n'expliquent pas, à elles seules, la baisse des recettes fiscales nettes. En effet, à structure constante, hors l'effet des mesures de transfert et de périmètre et les changements de la législation fiscale intervenus en 2008, l'évolution des recettes est la suivante.

**Tableau 4 : Evolution des recettes brutes et nettes***En Md€*

	2007	2008		
		courant	périmètre constant (a)	périmètre et législation constants (b)
Recettes fiscales brutes	347,7	352,1	<b>357,5</b>	<b>361,9</b>
Remboursements et dégrèvements d'impôts	-81,0	-92,2	-92,2	-88,0
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>266,7</b>	<b>260,0</b>	<b>265,3</b>	<b>273,9</b>

Source : ministère chargé du budget (a) hors transferts (aux collectivités territoriales et à la sécurité sociale) et mesures de périmètre (quand un établissement public n'est plus assujéti à la TVA, par exemple)(b) hors transferts, effets de périmètre et modifications de la législation (allègements fiscaux, par exemple)

A périmètre constant, les recettes fiscales n'ont diminué que de 0,5 %. A législation inchangée, elles auraient même augmenté de 2,7 %.

De fait, l'exercice 2008 a été marqué par la très forte augmentation des remboursements et dégrèvements par rapport à 2007 (+11,2 Md€), au titre tant des impôts d'Etat (+8,5 Md€) que des impôts locaux (+2,7 Md€). Elle explique l'accélération de la baisse des recettes fiscales nettes.

Le montant des remboursements et dégrèvements peut évoluer pour différentes raisons : des effets mécaniques liés aux modalités de certains impôts (restitutions d'impôt sur les sociétés ou de TVA, par exemple), l'incidence de la conjoncture économique, mais aussi l'effet de mesures discrétionnaires, tels des allègements d'impôts.

L'augmentation constatée en 2008 ne tient pas seulement à un effet à caractère conjoncturel (cf. *infra*), mais aussi à la mise en place de dispositifs instaurés au bénéfice d'une catégorie de contribuables et visant à servir des politiques publiques définies. Ainsi, la croissance des remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat tient en partie à la réforme du crédit d'impôt recherche, qui a produit ses premiers effets en

2008, et à celle des dispositifs de la loi *en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat* (TEPA) du 21 août 2007, soit 6,5 Md€ en 2008<sup>14</sup>.

L'essentiel de la hausse des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux est lié à l'impact, en 2008, de la réforme de la taxe professionnelle décidée en 2006 (plafonnement de la valeur ajoutée et dégrèvement des investissements innovants), soit 2,9 Md€

#### *Le plein effet des allègements d'impôts antérieurs à 2008*

Les mesures dites « nouvelles<sup>15</sup> » de 2008 ont représenté un coût de 7,8 Md€, surtout imputable à des dispositions antérieures à 2008. Parmi ces mesures, celles relevant de la loi TEPA, dont 2008 était la première année de pleine application, ont diminué les recettes fiscales de 3,2 Md€<sup>16</sup>, hors les transferts de fiscalité aux organismes sociaux (3,3 Md€) cités ci-dessus. Le budget étant en déficit, tous ces allègements sont, eux aussi, financés par un recours accru à l'endettement.

#### *Des transferts aux collectivités territoriales et à la sécurité sociale*

Les mesures de périmètre se sont élevées à 6,1 Md€, à raison essentiellement de 1,3 Md€ de transferts aux collectivités territoriales, pour financer des dépenses liées à la décentralisation, et de 4,3 Md€ de transferts de recettes aux organismes de sécurité sociale.

Les transferts de recettes aux collectivités territoriales accompagnent des transferts de compétences, qui allègent d'autant les dépenses de l'Etat.

En revanche, les transferts à la sécurité sociale opérés en 2008 visaient à compenser des moins-values de recettes résultant de décisions d'exonérations de cotisations sociales prises par l'Etat, notamment dans la loi TEPA précitée. Dès lors qu'il n'y a pas, en contrepartie,

---

14) Le coût total des mesures incluses dans la loi TEPA en « régime de croisière » (c'est-à-dire au terme de la phase de montée en charge des dispositifs qui la constituent) était estimé à 15 Md€ au moment du vote de la loi et leur incidence à la baisse sur les recettes fiscales de 2008 à 11 Md€; cette dernière estimation avait été ramenée à 7,2 Md€ lors du vote de la loi de finances initiale pour 2008.

15) Les « mesures nouvelles » sont constituées de deux types de dispositions : d'une part, celles qui, bien que prises antérieurement à l'année considérée, produisent leur premier effet au cours de celle-ci (c'est le cas, par exemple, des dispositifs de la loi TEPA) ; d'autre part, celles prises soit dans la loi de finances initiale de l'année, soit postérieurement à celle-ci (ainsi, la majoration en collectif budgétaire du crédit d'impôt pour l'achat d'un logement).

16) 0,2 Md€ au titre de l'exonération de l'impôt sur le revenu des heures supplémentaires ; 0,3 Md€ pour les crédits d'impôt sur les intérêts d'emprunt ; 1,6 Md€ pour les droits de mutation à titre gratuit ; 0,4 Md€ pour le bouclier fiscal ; 0,7 au titre de l'ISF.

d'allègement de charges pour l'Etat et que le budget de celui-ci était déjà en déficit, le financement des transferts de recettes est assuré au moyen d'un accroissement du déficit, et donc de la dette de l'Etat.

Mesures nouvelles et mesures de périmètre 2008 ont ainsi réduit les recettes fiscales nettes de 2008 de 13,9 Md€ par rapport à 2007. Ce montant s'ajoute à celui des deux années précédentes : 26,3 Md€ en 2006 et 15,6 Md€ en 2007. En l'absence de ces mesures, les recettes fiscales nettes auraient été plus élevées d'environ 55 Md€ en 2008. Cependant, le déficit budgétaire n'aurait pas été réduit d'autant, puisque la moitié environ de ce montant correspond à des recettes fiscales transférées, qui se sont substituées à des dépenses budgétaires (sécurité sociale) ou qui ont accompagné des transferts de charges (collectivités territoriales).

*Un impact encore limité en 2008 de la dégradation de la conjoncture*

Construit en incluant l'hypothèse d'un taux de croissance du PIB en volume de 2,25 %, le budget initial de 2008 affichait une croissance spontanée des recettes fiscales nettes, c'est-à-dire hors mesures de transferts et de périmètre et hors allègements d'impôts, de 15,9 Md€ par rapport à 2007 (+5,9 %). Cette prévision était globalement cohérente avec celle constatée en 2006 (+22,6 Md€) et 2007 (+14,4 Md€).

Le ralentissement de la conjoncture à partir des premiers mois de 2008, puis la crise bancaire de l'automne et les difficultés économiques qui s'en sont suivies, ont limité la croissance spontanée des recettes à 7,3 Md€, confirmant l'affaiblissement du dynamisme des bases taxables déjà constaté au cours des deux dernières années. Même si la moins-value de TVA de 5,1 Md€ par rapport aux prévisions initiales résulte en partie d'une réduction de l'assiette taxable et d'une accélération du rythme de traitement des demandes de remboursement par l'administration fiscale, une grande part de l'augmentation des remboursements et dégrèvements enregistrée en 2008 au titre des impôts d'Etat est liée au ralentissement économique qui a marqué une partie de l'année. Pour la TVA, elle a conduit les entreprises à demander préférentiellement le remboursement des crédits plutôt que l'imputation sur la taxe à collecter ultérieurement. Pour l'IS, les sociétés ont, pour beaucoup d'entre elles, anticipé des résultats 2008 moins bons que ceux de l'année précédente. Dans les deux cas, l'administration n'a pas la possibilité de contenir ces évolutions.

Globalement, l'effet de la conjoncture sur les recettes fiscales nettes a été limité en 2008 par rapport aux autres phénomènes qui les ont affectées : certes, l'écart entre leur croissance spontanée prévue par la LFI (+15,9 Md€) et celle constatée (+7,3 Md€) a été de 8,6 Md€; mais, on l'a vu, la prévision de croissance de ces recettes avait été surestimée d'au moins 3,8 Md€ par rapport à la simple reconduction de la tendance de 2007<sup>17</sup> et l'effet de l'extension du télétraitement des restitutions de TVA a été de l'ordre de 0,8 Md€; toutes choses égales par ailleurs, l'effet de la conjoncture serait donc au plus égal à 4 Md€

L'impact de la crise sur le niveau des recettes fiscales devrait s'amplifier en 2009 et au moins en 2010. L'annexe du compte général de l'Etat de 2008 met d'ores et déjà en évidence, pour la première fois, le manque à gagner de recettes fiscales collectées auprès des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés et des particuliers soumis à l'impôt sur le revenu qui résulte du mécanisme de droit commun des déficits reportables en avant<sup>18</sup>. Selon les déclarations d'impôt sur les sociétés de l'année 2008, la part des déficits fiscaux susceptibles de réduire les recettes fiscales futures de l'Etat est évaluée à 107 Md€, ce qui représente une perte de recettes fiscales de 36 Md€ soit 73 % de l'IS net de 2008<sup>19</sup>. Par ailleurs, les déficits reportables en avant ont progressé de 1,7 Md€ en 2008, contre 3,8 Md€ en 2007, mais la crise financière devrait se traduire, en 2009 et 2010, par une forte progression de ces déficits.

---

17) Cf. *supra* p. 17.

18) Ce dispositif, qui n'est retracé ni dans le document *Voies et moyens* annexé au PLF (car n'étant pas considéré comme une dépense fiscale), ni dans les crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements*, permet aux redevables assujettis de déduire, sans limite de temps, le déficit fiscal d'une année des bénéficiaires fiscaux des années suivantes.

19) La perte n'a pas pu être déterminée de manière suffisamment fiable pour l'impôt sur le revenu.

## c) L'exécution 2008 par impôt

Tableau 5 : Evolution des principales recettes

En Md€

	LFI	LFR (déc.)	Exécution à fin décembre		Variation à périmètre	
	2008		2007	2008	courant	constant
<b>Recettes fiscales<sup>(a)</sup></b>	<b>271,62</b>	<b>264,59</b>	<b>266,71</b>	<b>260,00</b>	<b>-2,5 %</b>	<b>-0,2 %</b>
Impôt sur le revenu net <sup>(b)</sup>	53,75	51,53	50,03	51,74	3,4 %	3,4 %
Impôt sur les sociétés net <sup>(c)</sup>	53,82	51,42	50,84	49,18	-3,3 %	-3,3 %
Taxe sur les produits pétroliers	16,51	16,09	17,29	16,10	-6,9 %	-0,8 %
Taxe sur la valeur ajoutée nette	134,98	133,10	131,51	129,85	-1,3 %	0,9 %
Autres recettes fiscales nettes <sup>(d)</sup>	12,55	12,45	17,04	13,09	-23,1 %	-9,7 %

Source : ministère chargé du budget (a) Recettes nettes des remboursements et des dégrèvements ; (b) IR net = IR brut - remboursements et dégrèvements d'IR et restitutions relatives à la prime pour l'emploi (PPE) ; (c) Hors IS par voie de rôle ; (d) Y compris IS par voie de rôle.

A structure constante, c'est-à-dire sans isoler l'effet propre des aménagements de périmètre ou des mesures nouvelles, la baisse des recettes fiscales nettes par rapport à 2007 et souvent aux prévisions de 2008 a concerné tous les impôts, à l'exception de l'impôt sur le revenu et, à périmètre constant, de la TVA (+0,9 %).

Avec un périmètre réduit en 2008 de 2,4 Md€ la TVA a progressé de 4,2 Md€ par rapport à 2007 (+2,3 %). Mais le dynamisme des remboursements et dégrèvements, qui ont augmenté de 5,8 Md€ (+13 %), après celle enregistrée l'année précédente (+8,3 %), a conduit à un recul de la TVA nette de 1,7 Md€ (-1,3 %).

Les recettes nettes de l'IS, bien que peu affectées par les mesures de périmètre, ont connu un recul plus sensible (-1,7 Md€ soit 3,4 %). Cette baisse tient à une légère diminution du produit brut qui s'est ajoutée à une forte augmentation des remboursements et dégrèvements, qui ont représenté, en 2008, plus de 20 % de l'IS brut.

La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) a enregistré une baisse de 1,2 Md€ tenant presque intégralement à des mesures de périmètre au profit des régions et des départements. Tous affectataires confondus, les recettes de TIPP (24,6 Md€) ont été, en 2008, inférieures de seulement 1,6 % à celles de 2007, en dépit de la hausse du prix du pétrole sur les premiers mois de l'année, qui a ralenti la consommation de carburants, puis de la mauvaise conjoncture économique.

Le seul impôt en progression par rapport à 2007 est l'impôt sur le revenu (+3,4 % soit 1,7 Md€), malgré la hausse de 1,2 Md€ des remboursements et dégrèvements (+18 %) par rapport à 2007.

Les autres recettes fiscales nettes (ISF, retenues à la source sur les revenus de capitaux...), avec un montant net de 13,1 Md€ ont connu une très forte baisse. L'exécution 2008 a été inférieure de 4,0 Md€ (-23 %) à celle de 2007. Cette évolution s'explique essentiellement par l'augmentation précitée des remboursements et dégrèvements affectant ces recettes, qui ont progressé en 2008 de 2,9 Md€ (+0,2 Md€ pour les impôts d'Etat et +2,7 Md€ pour les impôts locaux)<sup>20</sup>.

Le poids de ces contributions directes dans le total des recettes fiscales nettes n'a cessé de diminuer depuis 2005, année où elles avaient atteint 28,3 Md€. Cette évolution résulte, notamment, de l'affectation de taxes au secteur social en 2007 et, en 2008, de l'impact sur les dégrèvements d'impôts locaux de la réforme de la taxe professionnelle de 2006 sur le plafonnement de la valeur ajoutée et les dégrèvements accordés au titre des investissements innovants.

Ce mouvement et l'affaïssement, depuis 2006, des recettes fiscales nettes, inégalement réparti entre les impôts, accroît encore la concentration des recettes. La part du produit net de la TVA dans les recettes fiscales nettes a cru de 46,6 % en 2005 à 50 % en 2008. Selon les prévisions associées à la LFR de mars 2009, elle devrait atteindre 53 % en 2009<sup>21</sup>, soit une croissance de près de six points en cinq ans<sup>22</sup>.

La dépendance des recettes de l'Etat s'accroît à l'égard d'un seul impôt, la TVA, ce qui a joué, en 2008, dans un sens favorable, en raison de la bonne tenue de la consommation des ménages.

---

20) La Cour a relevé, en outre, une compensation de recettes et de dépenses opérée en 2008 en faveur de l'ACOSS, décrite dans les développements ci-après sur la norme de dépenses, qui s'est traduite par une minoration de 753 M€ du produit de la taxe sur les véhicules de société.

21) Cette prévision ne tient pas compte des allègements de TVA dans le secteur de la restauration (dont le coût annuel est estimé à 3 Md€).

22) La Cour analyse ces évolutions dans son rapport précité sur la situation et les perspectives des finances publiques.

## B - Les recettes non fiscales et les fonds de concours

Les recettes non fiscales comptabilisées en 2008 s'établissent à 27,96 Md€, en baisse de 2,6 %. Les fonds de concours diminuent de 16,4 %.

**Tableau 6 : Evolution des recettes en exécution**

	<i>En Md€</i>			
	2007	2008	Différence	Variation
<b>Recettes non fiscales</b>	28,69	27,96	-0,73	-2,56 %
<b>Fonds de concours</b>	3,83	3,20	-0,63	-16,44 %
<b>Total</b>	32,52	31,16	-1,36	-4,19 %

Source : Cour des comptes

### 1 - Les recettes non fiscales

Après une croissance régulière jusqu'en 2005 (30,5 Md€ en 2000, 38,5 Md€ en 2005)<sup>23</sup>, l'évolution des recettes non fiscales est négative depuis 2006. Cette baisse a été temporairement freinée par des mesures ayant eu pour effet de majorer les recettes non fiscales comptabilisées en 2008 ; mais elle est structurelle, car sa principale origine est l'évolution, non encore stabilisée, de la définition des recettes considérées comme « non fiscales » (cf. *infra*).

#### a) Deux types de mesures ont masqué la baisse

A conditions inchangées, la baisse constatée en 2008 aurait été proche de 7 % (-2,1 Md€), mais deux séries de décisions ont modifié l'affichage des recettes : une mobilisation accrue de certains dividendes par anticipation par rapport au calendrier antérieur des versements dus à l'Etat et l'élargissement du champ des loyers budgétaires<sup>24</sup>.

L'exercice 2007 avait été marqué par le versement d'un acompte sur le dividende attendu d'EDF (0,92 Md€). Cette pratique a été reconduite pour EDF en 2008 (0,99 Md€) et étendue à France Télécom et

23) 24,9 Md€ en 2006, après la création du CAS **Pensions** et du compte de commerce **Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat**.

24) Pour sensibiliser les administrations au coût (implicite) de l'occupation de locaux par leurs services, sont comptabilisés au titre de leurs dépenses des « loyers budgétaires » représentatifs des sommes qu'ils acquitteraient s'ils étaient dans la situation d'un occupant de droit commun. En contrepartie, une recette de même montant est comptabilisée (cf. le développement particulier au point III-B) ci-après.

à GDF-Suez<sup>25</sup>. Au total, les acomptes sur dividendes enregistrés en 2008 ont été de 1,90 Md€ contre 0,92 Md€ en 2007.

Pour sa part, la comptabilisation de loyers budgétaires a été élargie en 2008 (0,69 Md€ contre 0,29 Md€ en 2007). Or, les loyers budgétaires ne constituent pas de véritables recettes de l'Etat donnant lieu à encaissement, mais un simple mode de décompte relevant en fait d'une démarche de comptabilité analytique. La présentation retenue, décidée par l'administration, a pour effet de majorer artificiellement (sans effet sur le solde) les montants respectifs des dépenses et des recettes. Pour ces dernières, il fait apparaître, en 2008, un accroissement des recettes non fiscales de près de 400 M€ par rapport à 2007.

#### *b) Les prélèvements discrétionnaires*

Les recettes classées « divers » ont atteint 4,60 Md€ en baisse de 21,5 %. Une part importante (3,24 Md€) est constituée des prélèvements sur les fonds d'épargne, la COFACE et Natixis.

L'Etat prélève une rémunération sur les fonds d'épargne (livrets A, livrets d'épargne populaire) en contrepartie de sa garantie. Ces prélèvements, dont le montant est fixé annuellement par décret, sont établis de manière à ne laisser aux organismes distributeurs des produits d'épargne que les fonds propres nécessaires à la couverture des risques, ceux-ci étant évalués selon des règles prudentielles définies conjointement avec la tutelle ; les prélèvements correspondants ont été de 0,74 Md€ en 2008 (0,93 et 1,45 Md€ en 2007 et 2006). Compte tenu de l'ampleur des prélèvements opérés ces dernières années et des résultats de 2008, aucune rémunération n'est prévue à ce titre en 2009 dans la loi de finances.

Le prélèvement sur la COFACE a été réduit de 2,9 Md€ en 2007 à 2,5 Md€ en 2008, tandis que celui jusqu'alors opéré sur la trésorerie de Natixis (316 M€ en 2006 et 50 M€ en 2007) n'a pas été effectué en 2008. Pour la COFACE, les montants restant disponibles ne permettent pas d'envisager un prélèvement sur sa trésorerie supérieur à 1,5 Md€ en 2009<sup>26</sup>. Ces prélèvements restent discrétionnaires, même s'ils font l'objet d'une estimation en loi de finances et d'ajustements éventuels en LFR, et ils font peser de ce fait des incertitudes sur la gestion des fonds.

---

25) Par décision de l'assemblée des actionnaires de ces entreprises.

26) Ceci est d'autant plus vrai que les risques de mobilisation de la garantie de la COFACE ont fortement crû avec la crise bancaire et financière.

*c) L'évolution des autres recettes*

L'Etat a perçu en 2008 des dividendes de 10,45 Md€ en baisse de seulement 1,3 %. Ce résultat, atteint en dépit des premiers effets de la crise bancaire et financière, est dû aux acomptes évoqués ci-dessus. Les entreprises non financières y contribuent pour 5,58 Md€ (5,76 Md€ en 2007). Sans la modification du calendrier de versement des dividendes, qui a majoré de 1 Md€ les recettes non fiscales de 2008, la baisse aurait été de 10,8 %. Le ministère chargé des finances a indiqué son intention de percevoir en 2009 les dividendes de France Télécom et de GDF-Suez sous forme d'actions, ce qui aura pour effet de baisser les rentrées non fiscales mais de relever d'autant la valeur immobilisée.

Le produit des établissements à caractère financier s'accroît, (2,77 Md€ contre 2,37 Md€ en 2007). Il est alimenté par l'augmentation du dividende de la Banque de France (1,74 Md€ contre 0,92 Md€ en 2007). La Poste a versé pour la première fois un dividende de 141,4 M€; décidé en mars, il n'a été encaissé que le 31 décembre 2008. En mars 2009, l'établissement a maintenu le même niveau de dividende au titre de 2008, malgré un résultat divisé par deux.

Le dividende versé par la caisse des dépôts et consignations (CDC) est en recul (0,94 Md€ contre 1,38 Md€ en 2007), de même que la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) (382,8 M€ contre 516 M€ en 2007). La CRIS est calculée selon les mêmes modalités que l'impôt sur les sociétés (IS), et le système des acomptes peut conduire à ce qu'ils s'avèrent, en fin d'exercice, supérieurs aux montants à verser (quand les résultats ne sont pas à la hauteur des anticipations). Or le caractère non fiscal de la contribution interdit le remboursement par les mêmes circuits que l'IS d'éventuels trop-perçus, comme cela pourrait être le cas au titre de 2008. En conséquence, la contribution ne devrait pas être versée avant une évaluation fiable, à la fin de l'exercice, des résultats de la Caisse et elle ne devrait plus, dès lors, être servie à l'Etat selon le même calendrier que les versements au titre de l'IS.

Les taxes, redevances et recettes assimilées, en hausse de 1,5 %, ont atteint 10,02 Md€ en 2008. Les frais d'assiette et de recouvrement des impôts établis ou perçus au profit des collectivités territoriales en sont la principale composante. Cette catégorie de recettes intègre aussi la rémunération versée par les entreprises qui bénéficient de la garantie de l'Etat. Elle connaît deux nouveautés en 2008 : la rémunération de la garantie accordée aux emprunts émis par la société de financement de

l'économie française (SFEF<sup>27</sup>), pour 168,2 M€ et celle de la garantie accordée à DEXIA, pour 7,1 M€

*d) La définition des recettes non fiscales reste imparfaite*

La définition des recettes non fiscales était identique en 2008 et en 2007. En revanche, la classification est modifiée à compter de 2009 et établie désormais en fonction de la nature économique des recettes. Ainsi, 5,1 Md€ de recettes non fiscales (en valeur 2008) sont reclassées en 2009 en recettes fiscales (notamment les prélèvements sur les jeux d'argent, dont 1,7 Md€ sur la Française des jeux).

Mais les frais d'assiette et de recouvrement des impôts au profit des collectivités territoriales restent, malgré leur nature, classés en recettes non fiscales. Ils sont en constante augmentation<sup>28</sup> : 3,67 Md€ en 2006, 3,89 Md€ en 2007 et 4,12 Md€ en 2008.

## **2 - Les fonds de concours (hors Europe)**

Les fonds de concours et attributions de produits encaissés (3,2 Md€) baissent de 16,4 %<sup>29</sup>.

Alors que le montant des fonds de concours de coopération internationale avait chuté entre 2006 et 2007 (de 185,0 à 168,2 M€), il a atteint 241,8 M€ en 2008.

La tendance a été inversée en 2008 pour les fonds ordinaires et spéciaux, qui s'établissent à 2,96 Md€, en baisse de 19,2 %. Cette évolution, non prévue en LFI, est principalement imputable au programme 203 *Réseau routier national* (-756,3 Md€ en AE et -393,6 Md€ en CP) ; d'une part, les apports, en provenance des collectivités territoriales ont fortement baissé, en raison de la décision conjointe de l'Etat et des départements de financer, chacun seul, leur part respective du réseau routier ; d'autre part, les concours de l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) ont

---

27) La SFEF est une société de refinancement détenue par l'Etat (34 %) et sept banques, créée pour appliquer les dispositions de la LFR du 16 octobre 2008 (art. 6-II). La société emprunte sur les marchés avec la garantie de l'Etat et prête aux établissements de crédit, qui rémunèrent la garantie par un paiement initial.

28) Ces frais, perçus par l'Etat en contrepartie du coût du recouvrement des impôts locaux pour le compte des collectivités territoriales, sont proportionnels au produit collecté. La Cour leur a consacré une analyse dans son rapport public annuel de janvier 2009 (p. 27 et s.) montrant qu'ils ne sont pas représentatifs des frais réels.

29) On recense 419 fonds de concours (hors Europe), dont 28 ont été créés au cours de l'exercice et 82 ne sont pas utilisés.

diminué du fait de la baisse de ses ressources par rapport à son budget prévisionnel, qui intégrait des recettes incertaines. Ainsi, la part conditionnelle des dépenses de l'Agence liée aux recettes attendues des « amendes radars automatiques » n'a pas pu être exécutée<sup>30</sup>.

### III - Les dépenses de l'Etat

Sont analysées ci-après l'évolution des dépenses de l'Etat et leur ventilation en 2008 (A), ainsi que la conformité de l'exécution avec la norme de progression que s'était fixée le Gouvernement (B). Par ailleurs, compte tenu de leur poids croissant dans le financement des politiques engagées par l'Etat, deux sujets font l'objet de développements particuliers : les dépenses fiscales (C) et les dépenses effectuées *via* des opérateurs de l'Etat (D).

#### A - L'évolution des dépenses

Les dépenses brutes totales de l'Etat se sont établies à 474,9 Md€ en 2008, soit une hausse de 15,6 Md€(+3,4 %) par rapport à 2007.

**Tableau 7 : Les dépenses de l'Etat en 2008**

*En Md€*

	LFI 2007		Exécution 2007		LFI 2008		Exécution 2008	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Budget général (dépenses brutes)	346,5	343,3	357,3	351,6	358,4	354,5	371,8	370,4
Remboursements et dégrèvements	-76,5	-76,5	-81,0	-81,0	83,2	83,2	-92,2	-92,2
<b>Budget général (dépenses nettes)<sup>(a)</sup></b>	<b>270,0</b>	<b>266,8</b>	<b>271,3</b>	<b>270,7</b>	<b>275,2</b>	<b>271,3</b>	<b>279,6</b>	<b>278,2</b>
Comptes spéciaux	149,5	149,4	139,6	186,7	148,8	148,4	142,4	195,1 <sup>(b)</sup>
<b>Total hors budgets annexes<sup>(a)</sup></b>	<b>419,54</b>	<b>416,24</b>	<b>410,9</b>	<b>457,4</b>	<b>424,0</b>	<b>419,7</b>	<b>422,1</b>	<b>473,3</b>
Budgets annexes	1,9	1,8	1,8	1,9	2,0	1,9	1,6	1,6
<b>Total<sup>(a)</sup></b>	<b>421,44</b>	<b>418,04</b>	<b>412,7</b>	<b>459,3</b>	<b>426,0</b>	<b>421,6</b>	<b>423,7</b>	<b>474,9</b>

*Source : Cour des comptes ; données : ministère chargé du budget (a) hors extinction partielle, en 2007, de la dette envers la sécurité sociale (b) l'écart entre AE et CP tient aux comptes de commerce, qui ne sont pas dotés en LFI mais donnent lieu à des décaissements comptabilisés en CP.*

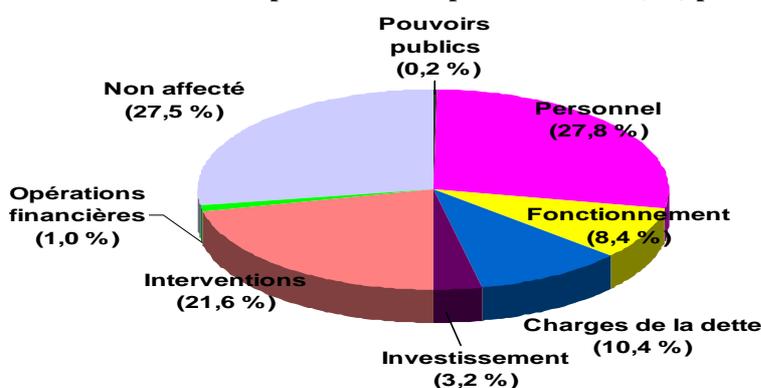
30) Plusieurs phénomènes ont concouru à cela, parmi lesquels l'affectation aux collectivités territoriales d'une part du produit de ces amendes.

Les dépenses du seul budget général (CP) se sont élevées à 370,41 Md€ en hausse de 5 % par rapport à 2007. Hors les remboursements et dégrèvements (92,2 Md€), les dépenses nettes s'établissent à 278,2 Md€ soit +2,8 %.

Par rapport à la loi de finances initiale, le budget général enregistre en CP un excédent de dépenses brutes de 15,9 Md€ (13,4 Md€ en AE) et un excédent de dépenses nettes de 3,5 Md€ (4,4 Md€ en AE).

La ventilation des dépenses s'établit comme suit :

**Tableau 8 : Répartition des dépenses de l'Etat (CP) par nature<sup>31</sup>**



Ces données appellent plusieurs commentaires :

### 1 - Des redressements à opérer

Deux opérations ont eu pour effet de minorer artificiellement les dépenses de l'Etat en 2008, d'un montant total de 1,7 Md€ :

- une part croissante (953 M€) des primes d'épargne logement a été financée par des avances du Crédit foncier de France ;

- d'autre part, l'exercice 2008 a été marqué par une opération d'apurement partiel des dettes de l'Etat envers certains régimes de sécurité sociale, effectuée en janvier 2009 au titre de 2008 pour 753 M€ dont le montant n'est pas comptabilisé dans les dépenses de l'exercice mais en minoration des recettes fiscales.

31) Le tableau n° I en annexe présente la répartition par mission des crédits ouverts en LFI pour 2008, ainsi que les consommations d'AE et de CP.

Suite à la révision de l'estimation du coût des mesures d'exonérations sociales induites par la loi TEPA précitée, l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a reversé à l'Etat l'excédent du produit de la taxe sur les véhicules de société qu'elle avait perçu. L'Etat, pour sa part, n'a pas comptabilisé cette recette. Il a affecté une partie du montant correspondant (753 M€) au remboursement de ses dettes envers la sécurité sociale. Si le remboursement de dettes exigibles est normal, il aurait dû, en revanche, donner lieu à un encaissement puis à un décaissement budgétaire. Cette opération, neutre sur le solde, a en revanche une incidence sur la norme de dépenses (cf. *infra*).

## 2 - L'évolution par poste

Plusieurs postes de dépenses ont été allégés en 2008 par des transferts de compétences aux collectivités territoriales. Il en a été ainsi du transfert précité aux départements de la majorité de la voirie nationale et de celui des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) de l'éducation nationale en vue de leur affectation dans les établissements publics locaux d'enseignement intervenu en 2007 (60.000 environ) et 2008 (30.000 environ). Mais, ces transferts ont généralement été accompagnés d'un abondement de la dotation globale de décentralisation (DGD) imputée sur les dépenses d'interventions de l'Etat.

Les dépenses de personnel de l'Etat ont augmenté de 1,7 % entre 2007 et 2008 et elles représentent 29 % du total des dépenses nettes. Pour l'essentiel, cette évolution est liée aux mesures de revalorisation des traitements et des charges sociales. En revanche, le nombre des agents de l'Etat a continué de diminuer en 2008 et on observe, depuis 2006, un retournement de la tendance historique à la croissance des effectifs rémunérés sur le budget de l'Etat.

**Tableau 9 : Evolution des effectifs de l'Etat entre 2006 et 2009**

*En milliers*

Equivalents temps plein (ETPT) <sup>32</sup>	2006	2007	2008	2009	Variation globale 2006-2009
Ministères civils (a)	1.892	1.844	1.876	1.806	-4,5 %
Défense	429	427	325 <sup>33</sup>	318	-25,9 %
<b>Total</b>	<b>2.321</b>	<b>2.271</b>	<b>2.201</b>	<b>2.124</b>	<b>-8,5 %</b>

*Cour des comptes - Source : lois de finances (a)Y compris budgets annexes*

32) Ces chiffres mesurent les effectifs réellement disponibles, compte tenu notamment du temps partiel, et non le nombre des agents physiques employés.

33) A compter de 2008, les personnels de la gendarmerie nationale (100.000 agents environ) ont été comptabilisés, avec ceux de la police nationale, au nombre des agents des ministères civils.

La diminution des effectifs de l'Etat a plusieurs causes : le non remplacement d'une partie des fonctionnaires et contractuels partant à la retraite<sup>34</sup> ; des transferts de personnels aux collectivités territoriales, en contrepartie de nouveaux transferts de compétences dans la période récente ; une évolution, dans certains secteurs, de la répartition des effectifs entre les administrations et les opérateurs publics.

Cependant, la baisse des effectifs payés directement par l'Etat doit être appréciée en prenant aussi en compte le fait que les principaux opérateurs de l'Etat, qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques et qui bénéficient pour beaucoup de subventions de l'Etat, ont vu leurs effectifs croître très rapidement dans la période récente et rémunéraient en 2008 près de 240 000 agents (ETPT)<sup>35</sup>.

Enfin, certaines dotations importantes sur lesquelles la consommation de crédits est restée stable d'une année sur l'autre ont, en fait, été marquées par d'importantes évolutions, de sens contraires, dont l'incidence globale a pu s'avérer nulle. Ainsi, la quasi-stabilité des dépenses de rémunérations de la mission *Enseignement scolaire* (54,2 Md€ contre 54,1 en 2007, soit -0,12 %) masque des évolutions très contrastées : de moindres dépenses, d'un montant supérieur à 1 Md€, principalement liées à la décentralisation des personnels techniciens et ouvriers de service (TOS), ont été presque compensées par l'augmentation de la masse salariale résultant d'une amélioration des traitements (+204 M€) et d'une forte hausse des cotisations sociales, essentiellement au titre des pensions de retraite (+749 M€).

## **B - La norme de progression des dépenses**

### **1 - L'Etat n'a pas respecté, en valeur, la norme qu'il s'était fixée**

Afin d'assurer une meilleure maîtrise de ses dépenses, en allant au-delà du simple pilotage de l'exécution par le montant du solde budgétaire, l'Etat a eu recours, à compter de la fin des années 1990, à un dispositif d'encadrement exprimé sous la forme d'un indice de progression annuelle des dépenses.

---

34) L'Etat a retenu un objectif de non remplacement d'un départ sur deux, qui est appliqué de manière inégale selon les ministères.

35) Source : annexe « *Opérateurs* » au projet de loi de finances pour 2009. A cet effectif, il faut ajouter les agents des opérateurs payés sur le budget de l'Etat (160.000 ETPT).

En application de ce mécanisme, le montant des dépenses ne doit pas croître plus vite qu'une norme, dite « norme de dépenses ».

*a) Les changements de périmètre en 2008*

Pour que l'appréciation du respect de la norme de progression des dépenses ait un sens, il convient, d'une part, que celles-ci puissent être appréciées à périmètre constant, afin d'autoriser d'utiles comparaisons d'une année sur l'autre, et, d'autre part, que la norme intègre de manière exhaustive les dépenses de l'Etat (ce sujet est abordé au point 2 ci-après).

Plusieurs des changements de périmètre intervenus en 2008 pouvaient avoir un impact sur le montant global des dépenses de l'Etat et/ou sur le solde budgétaire.

Certains étaient signalés dans le PLF pour 2008. Ainsi, la mission ***Relations avec les collectivités territoriales*** a été marquée par des transformations de dotations budgétaires en prélèvements sur recettes, qui ont atteint 329,3 M€ pour la dotation départementale d'équipement des collèges et 661,8 M€ pour la dotation régionale d'équipement scolaire, soit un total de 991,1 M€

De même, la mission ***Santé*** a connu, au titre de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC), une large substitution de recettes fiscales à la dotation budgétaire : les crédits correspondants ont été ramenés de 323 M€ en 2006 à 47 M€ en 2008<sup>36</sup>.

Pour sa part, la poursuite du transfert des personnels techniques et ouvriers (TOS) aux collectivités territoriales a induit, en 2008, un effet de périmètre minorant (de 0,8 à 1 Md€ selon les estimations) les dépenses de la mission ***Enseignement scolaire***.

Sur la mission ***Ecologie, développement et aménagement durables***, la débudgétisation des dépenses des secteurs « écologie » et « transports », engagée depuis plusieurs exercices, s'est encore accrue en 2008, en particulier à la faveur de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Entre 2005 et 2009, pour quatre des principaux opérateurs de la mission, la dépense totale a augmenté de 42 % par l'effet de l'affectation de taxes (la taxe générale sur les activités polluantes est la ressource principale de l'ADEME). Dans le même temps, les subventions de l'Etat ont diminué de 40 %.

---

36) Ont, en outre, été transférés, à compter de 2007, les produits des taxes « tabac » et « alcool », soit plus de 800 M€ en 2008.

A l'inverse, la taxe destinée au centre des monuments nationaux (CMN), d'un montant de 70 M€ a été de nouveau rattachée en 2008 à la mission *Culture*.

*b) L'évolution des dépenses en 2008*

La loi de finances pour 2007 prévoyait pour la première fois une progression des dépenses à un rythme inférieur de un point à celui de l'inflation, soit une baisse de 1 % en volume des dépenses de l'Etat (norme « zéro volume – 1 »). A terme, le Gouvernement s'était fixé pour objectif d'atteindre une stabilisation en euros courants des dépenses de l'Etat à l'horizon 2010, c'est-à-dire que les crédits de l'Etat diminueraient chaque année du rythme de l'inflation.

Le projet de loi de finances pour 2008 a retenu une norme de progression des dépenses calée sur l'inflation anticipée. Il prévoyait donc un accroissement maximal autorisé limité à 5,5 Md€, équivalant, à périmètre constant, à une croissance de 1,9 % en valeur et de 0,3 % en volume avec une inflation de 1,6 %.

La norme ainsi définie n'a été respectée, en volume, que parce que l'inflation constatée (+2,8 %) a été très supérieure à la prévision. Cela n'a pas été le cas en valeur. En effet, les dépenses de l'Etat incluses dans la norme ont augmenté de 7,5 Md€ (+2,8 %) en crédits de paiement - soit 2 Md€ au-delà de la norme - et de 8,3 Md€ (+3 %) en autorisations d'engagement.

En conséquence, et contrairement à 2006 et 2007, la progression des dépenses s'est établie au-delà des limites fixées par la norme retenue par le Gouvernement. La progression apparaîtrait encore plus importante si la norme s'appliquait à un périmètre plus complet des dépenses. En outre, on l'a vu, 1,7 Md€ de dépenses n'ont pas été comptabilisées (primes d'épargne logement et compensation ACOSS)<sup>37</sup>. C'est donc en réalité de 3,7 Md€ que la norme a été dépassée, soit de 67 %, et la progression des dépenses dans le champ de la norme a atteint 3,4 %.

---

37) Encore cette estimation n'intègre-t-elle pas les charges reportées en fin d'exercice, en dépit de leur caractère exigible.

## 2 - La norme reflète encore mal la réalité des dépenses

Telle qu'elle est aujourd'hui calculée, la norme de dépenses présente plusieurs imperfections, par défaut et par excès.

### a) Un périmètre incomplet

La Cour a relevé, dans ses rapports sur l'exécution budgétaire des exercices 2006 et 2007, que la norme de progression des dépenses de l'Etat portait sur une part seulement des dépenses. Elle estimait, en conséquence, que sa signification s'en trouvait altérée.

Elle a également rappelé, dans son rapport public annuel de janvier 2009, que rien ne peut justifier que la norme de progression des dépenses n'intègre pas toutes les dépenses qui ne se distinguent de celles imputées sur les dotations budgétaires ni par leur nature, ni par leur destination.

Plusieurs types de dépenses, qui ne sont pas prises en compte pour mesurer l'évolution des dépenses de l'Etat, relèvent de ce cas de figure :

- la couverture de dépenses de nature budgétaire au moyen de ressources de trésorerie, qui réduit artificiellement le montant des décaissements pris en compte pour le calcul de la norme. Il en a été ainsi en 2008, comme les deux années précédentes, pour le financement de l'épargne logement, à hauteur de 953 M€<sup>38</sup> ;

- l'imputation d'une opération en minoration des recettes et non dans les dépenses budgétaires. Tel fut le cas, en 2008, de l'apurement partiel, opéré en période complémentaire, de dettes de l'Etat à l'égard des régimes de sécurité sociale (cf. *supra*), pour un montant de 753 M€ ;

- les dépenses effectuées sur ceux des comptes spéciaux pour lesquels des crédits sont ouverts en loi de finances (comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers), ainsi que les soldes des comptes de commerce et d'opérations monétaires, à l'exclusion des opérations avec le FMI ;

- les remboursements et dégrèvements, pour une partie d'entre eux, et certaines dépenses fiscales. Pourraient être intégrés dans le calcul de la norme celles de ces mesures (comme la prime pour l'emploi) qui ne sont pas d'une nature différente de celle qui pourraient, si un autre dispositif avait été retenu, être retracées dans les missions et les programmes budgétaires, auxquels elles se substituent pour partie, par exemple dans les secteurs de la culture et de la recherche.

---

38) La Cour part de l'hypothèse que la totalité de ce montant aurait dû être couverte par des dépenses budgétaires en 2008.

Pour les dépenses fiscales, la Cour a souligné<sup>39</sup> les progrès réalisés pour distinguer celles qui visent à assurer la neutralité d'une charge fiscale, celles qui ont pour but d'orienter les comportements (par exemple celui des acheteurs de biens immobiliers) et celles qui poursuivent un objectif de transfert ou de redistribution.

Pour les remboursements et dégrèvements, ceux qui correspondent à l'aboutissement d'opérations de recouvrement de l'impôt ou d'écritures comptables (remboursements d'excédents de versements de TVA, restitutions d'IS, admissions en non-valeur), soit les deux tiers du total de l'actuelle mission **Remboursements et dégrèvements**, continueraient, en raison de leur caractère essentiellement mécanique, de ne pas être pris en compte dans la norme ;

- les affectations de ressources, quand ce mode de financement s'opère en substitution à des crédits budgétaires. Ne seraient pas concernées, par exemple, les compensations à la sécurité sociale des exonérations de charges sociales ou les redevances ayant pour effet de mettre une partie du financement de certaines politiques publiques à la charge de leurs bénéficiaires plutôt qu'à celle du budget de l'Etat ;

- enfin, une évolution positive a été réalisée en 2008 avec l'intégration dans la norme de dépenses, pour la première fois dans le PLF pour 2008, des prélèvements sur recettes effectués au profit des collectivités territoriales, d'un montant prévisionnel de 51,2 Md€ en 2008. Cependant, ces prélèvements ne se sont pas vus appliquer la même norme de progression que les dépenses de l'Etat. Ils devaient progresser, en effet, de 3,7 % en 2008, soit un rythme supérieur à celui prévu en 2007 (+2,65 %) et plus encore à celui fixé pour les dépenses nettes de l'Etat (+1,6 %). Les prélèvements réalisés ont, de surcroît, dépassé les prévisions de la LFI (69,88 Md€ contre 69,61 Md€).

*b) Des éléments qui ne devraient pas figurer dans la norme : les loyers budgétaires et les prélèvements européens*

Pour mettre en lumière les coûts (implicites) liés, pour les services de l'Etat, à l'occupation de locaux, le ministère chargé du budget a recours à un dispositif d'affichage des charges correspondantes imputables à chaque administration, appelé « loyers budgétaires ». Cette pratique consiste à comptabiliser au nombre des dépenses de l'Etat un montant représentatif des sommes que celui-ci devrait déboursier si des loyers étaient facturés à ses services par des tiers en contrepartie de l'occupation des immeubles où ils sont implantés. Les loyers budgétaires

---

39) Rapport de mai 2008 sur l'exécution budgétaire de 2007, p. 32.

imputés en 2008 ont représenté 687 M€ et leur poids est désormais très significatif dans plusieurs secteurs ; il atteint près de 5 % des dépenses de fonctionnement du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges*, 10 % de celles du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local* et 15 % de celles du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*. Pour la mission *Défense*, l'extension à un total de 269 immeubles du périmètre des loyers budgétaires a induit un surcoût de 78,4 M€ en 2008.

La comptabilisation de loyers budgétaires a plusieurs effets au regard du calcul de la norme de dépenses. Dans l'immédiat, le fait que leur niveau croisse fortement d'une année sur l'autre au fur et à mesure qu'ils sont appliqués à de nouveaux secteurs ou à de nouveaux immeubles présente sans doute l'avantage d'exercer une certaine pression en faveur d'une moindre augmentation des autres charges de l'Etat ; mais elle complique les comparaisons pluriannuelles et amplifie l'impact réel de l'évolution des loyers budgétaires. Surtout, le fait même de les comptabiliser, alors qu'ils ne donnent lieu à aucun décaissement, majore artificiellement le montant des dépenses de l'Etat et ne permet pas, même si c'est pour des montants encore limités, une exacte appréciation du rythme de leur progression. Les loyers budgétaires ne devraient pas être intégrés dans le calcul de la norme de progression des dépenses. Une autre formule doit donc être étudiée pour prendre en compte le souci de l'administration d'identifier cette charge implicite, sans pour autant déroger aux règles budgétaires et comptables en vigueur<sup>40</sup>.

De même, la Cour a déjà relevé<sup>41</sup> les inconvénients qu'il y avait à inclure dans le périmètre de la norme les prélèvements européens, qui sont très variables selon les années. Leur inclusion est de nature, les années de baisse (2004, 2006, 2007, par exemple) à permettre des surcroûts de dépenses et, les années de hausse (2003, 2005, 2008), à constater l'impossible réduction de ces versements, qui découlent de textes ratifiés. Il ne s'agit pas, au demeurant, de dépenses de l'Etat, mais de recouvrements opérés, directement ou indirectement, au profit de l'Union européenne.

La Cour présente ci-après une simulation de l'impact qu'aurait eu en 2008 la prise en compte des différents éléments ci-dessus. Pour réaliser cette simulation, elle a retenu une approche restrictive du

---

40) Parmi les solutions évoquées, on peut citer notamment l'utilisation de rétablissements de crédits, la transformation de l'agence France Domaine en une entité dotée de la personnalité juridique (qui constituerait un tiers vis-à-vis de l'Etat) ou la mention explicite du mécanisme des loyers budgétaires dans le texte organique, avec la création d'un CAS dédié, sur le modèle du CAS *Pensions*.

41) Rapport de mai 2008 sur l'exécution budgétaire de 2007, p. 35.

périmètre des dépenses de l'Etat. Les principaux éléments de calcul sont présentés en annexe IV.

**La sensibilité de la norme de progression des dépenses de l'Etat à la modification de son périmètre**

*Selon que l'on prend ou non en compte les éléments précités, le taux de progression des dépenses peut varier significativement. La simulation ci-après illustre la grande sensibilité de la norme à une modification du périmètre des dépenses auxquelles elle est appliquée<sup>42</sup> :*

**a) Régularisation : réintégration dans la norme de dépenses financées en 2008 au moyen de ressources extrabudgétaires ou d'une compensation de recettes et de dépenses :**

- le financement des primes d'épargne logement couvert par des avances du Crédit foncier de France (0,953 Md€ au-delà des ouvertures de LFI et de LFR) ;

- le remboursement à l'ACOSS au titre de la dette sociale (0,753 M€).

*Si les dépenses avaient été financées au moyen de crédits budgétaires, comme elles auraient dû l'être, les dépenses nettes se seraient établies à 279,9 Md€ en 2008, soit une augmentation de 3,2 % par rapport à 2007 (elles-mêmes rebasées selon la même méthode) et un écart de +3,2 Md€ par rapport à l'objectif initial fixé par la norme.*

**b) Minoration des dépenses qu'il ne paraît pas pertinent d'inclure dans le calcul de la norme :**

- les loyers budgétaires (0,29 Md€ en 2007 et 0,69 Md€ en 2008) ;

- le double compte du CAS *Pensions*<sup>43</sup>, les avances à divers services de l'Etat, les dépenses sur fonds de concours, les avances aux collectivités territoriales au titre des reversements d'impôts locaux collectés pour l'Etat, les dépenses retracées au titre du CAS *Immobilier*<sup>44</sup>.

*La dépense normée passerait alors de 131,8 Md€ en 2007 à 138,9 Md€ en 2008.*

42) Dans la simulation ci-après, les effets de chaque modification du périmètre de la norme se cumulent avec les précédents.

43) Minoration du total des dépenses par les dotations du budget général venant en recettes du CAS pour éviter un double compte.

44) La prise en compte de tous les versements effectués depuis le CAS *Immobilier* peut perturber l'analyse de l'évolution des dépenses. L'optimisation du coût du parc immobilier de l'Etat peut, en effet, conduire à une politique de cessions et de rachats ayant pour conséquence une majoration des recettes et des dépenses.

**c) Intégration des opérations des comptes spéciaux** (dans les conditions indiquées ci-dessous) :

- les opérations des comptes d'affectation spéciale dotés de crédits en loi de finances (139 Md€ en 2007 et 141,67 Md€ en 2008) ;

- les soldes des comptes de commerce et d'opérations monétaires, hors opérations avec le FMI (0,3 Md€ en 2007 et 0,17 Md€ en 2008).

*Le montant des dépenses est ainsi porté de 271,1 Md€ en 2007 à 280,7 Md€ en 2008, soit une progression de 3,6 %.*

**d) Intégration des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (51,2 Md€ en 2008 contre 49,6 Md€ en 2007)** (inclus dans le périmètre depuis 2008, mais avec un taux d'évolution spécifique) :

*La dépense normée serait ramenée de 320,7 Md€ en 2007 à 331,9 Md€, en hausse de +3,5 % et un écart de +5,7 Md€ par rapport à l'objectif initial fixé par la norme.*

**e) Intégration des dépenses financées au moyen de certaines taxes affectées et de certains remboursements et dégrèvements :**

- l'équivalent du montant des taxes affectées à des personnes morales autres que l'Etat (187,7 Md€ en 2007 et 205,7 Md€ en 2008), montant réduit à 51,5 Md€ (contre 49,6 Md€ en 2007) si l'on fait abstraction, comme pour l'exercice précédent, des taxes affectées au secteur social et à la formation professionnelle ;

- les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, à l'exception des admissions en non-valeur (13 Md€ en 2007 et 15,7 Md€ en 2008) ;

- les remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat autres qu'en matière de TVA et d'impôt sur les sociétés (11,6 Md€ en 2007 et 13,3 Md€ en 2008).

*Ainsi définie, la dépense normée passerait de 394,9 Md€ en 2007 à 412,4 Md€ en 2008, soit une augmentation de 4,4 % et un écart de +12,0 Md€ par rapport à l'objectif fixé par la norme.*

Les dépenses de l'Etat ont donc augmenté beaucoup plus fortement en 2008 que ne peuvent le laisser apparaître la seule prise en compte de l'outil que s'est donné le Gouvernement et l'utilisation qu'il en a faite, qui ne permettent d'appréhender l'évolution que d'une partie des charges. Ce constat est aggravé par le fait qu'une part croissante des dépenses antérieurement supportées par le budget de l'Etat est aujourd'hui prise en compte sous la forme de dépenses fiscales (C) ou par des opérateurs (D).

## C - Les dépenses fiscales

Dans le cadre des politiques qu'il conduit, générales ou sectorielles, l'Etat met en place des dispositifs d'incitation à caractère fiscal (exonérations, déductions ou réductions d'impôt), qui ont le double effet de réduire le produit net des impôts, notamment parce que certaines donnent lieu à des remboursements ou dégrèvements d'impôts, et, pour partie, de permettre le financement d'actions publiques sans accroître directement ni le montant des crédits ouverts en loi de finances, ni celui des dépenses budgétaires, donc en échappant à l'encadrement par la norme de dépenses. Ces caractéristiques justifient leur appellation de « dépenses fiscales ». Tel est le cas, par exemple, des mesures mises en œuvre dans le cadre de la politique familiale ou pour encourager l'accession à la propriété.

Les dépenses fiscales prennent une place croissante dans les interventions de l'Etat, soit directement en raison de leur importance en valeur absolue, soit indirectement parce que certaines induisent des remboursements et dégrèvements d'impôts, qui concourent à la baisse des recettes fiscales. Pourtant, en dépit de progrès récents, le suivi d'ensemble des enjeux qui s'y attachent s'avère toujours problématique.

### 1 - Un enjeu budgétaire de plus en plus massif

#### a) Des montants élevés et en forte augmentation

Le nombre des dispositifs de dépenses fiscales est estimé, pour 2008, à 486.

Selon le rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale de juin 2008 relatif aux niches fiscales, quatorze mesures nouvelles ont été créées en moyenne chaque année depuis 2003, contre cinq entre 1980 et 2003.

Il n'existe pas de données précises sur le montant des dépenses fiscales et leur évolution sur moyenne période (cf. *infra*). Cependant, les ordres de grandeur disponibles permettent de discerner leur forte croissance au cours des dernières années.

En 2003, le Conseil des impôts évaluait le coût global des mesures recensées à 50 Md€, soit 3 % PIB et 20 % des recettes fiscales nettes. Entre 2007 et 2008, le coût global des dépenses fiscales aurait augmenté de 7,1 %, soit une hausse trois fois plus rapide que celle des dépenses budgétaires. Elles se seraient établies à 73 Md€ en 2008, soit l'équivalent de 21 % des dépenses totales et 27 % des dépenses du budget général. La perte de recettes correspondante représente près de 27 % des recettes fiscales nettes et 3,8 % du PIB prévisionnel.

De plus, l'évolution de la plupart des dépenses fiscales apparaît très dynamique. Par exemple, les trente huit dépenses fiscales de la mission **Ecologie, développement et aménagement durables** représentaient 3,18 Md€ en 2008. Ce montant devrait augmenter sensiblement à partir de 2009 avec la montée en puissance des mesures mises en place dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Ainsi, l'éco-prêt à taux zéro, non chiffré en 2009, devrait passer de 83 M€ en 2010 à 498 M€ en 2012. De même, la montée en charge du nouveau crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition/construction de l'habitation principale apparaît particulièrement rapide : 0,44 Md€ en 2008, 1,75 Md€ en 2009, 4,0 Md€ en 2012.

Enfin, le recensement des dépenses fiscales de l'Etat montre que les enjeux financiers les plus lourds sont concentrés sur un nombre assez restreint de dispositifs. Pour la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances**, les cinq dépenses fiscales les plus importantes atteignent 9,14 Md€ De même, quatre dispositifs<sup>45</sup> relevant de la mission **Ville et logement** concentraient à eux seuls, en 2007, la presque totalité des dépenses fiscales d'un montant significatif (plus de 8,0 Md€), pour un total de l'ordre de 9,0 Md€

#### *b) Un poids relatif désormais déterminant*

Comme indiqué précédemment, le poids des dépenses fiscales est désormais déterminant dans plusieurs secteurs et elles excèdent même parfois le montant des crédits budgétaires. Dans plusieurs cas, on assiste, de surcroît, à un phénomène de substitution à des dépenses opérées jusqu'alors au moyen de dotations votées en loi de finances.

69 dépenses fiscales sont rattachées à la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances**, dont 36 à titre principal qui sont évaluées à 15,05 Md€ en LFI 2008 alors que les crédits de paiement ouverts en LFI s'élevaient à 12,04 Md€ La croissance des dépenses fiscales est, par ailleurs, nettement plus rapide que celle des crédits de paiement votés : entre 2007 et 2008, les CP des cinq programmes auxquels des dépenses fiscales sont rattachées ont augmenté de 3,13 %, alors que celles-ci progressaient de 9,8 %.

---

45) Travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien de logements achevés depuis plus de deux ans (5 Md€) ; dépenses de grosses réparations et d'amélioration (1,1 Md€) ; livraisons à soi-même d'opérations immobilières destinées à la location ou à la vente (0,9 Md€) ; exonérations dans le cadre de l'épargne logement (1 Md€).

Les dépenses fiscales représentent aussi un enjeu stratégique pour le programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement*. Leur montant (10,8 Md€) est désormais nettement supérieur au total des crédits de la mission (7,1 Md€ de CP). Pour la mission **Travail et emploi**, les évaluations prévisionnelles de dépenses fiscales sont passées de 8,32 Md€ en 2007 à 9,6 Md€ en 2008 (+15,3 %). La situation du programme 134 *Développement des entreprises, des services et de l'activité touristique* est un cas emblématique de la prédominance, dans certains cas, des dépenses fiscales comme levier d'intervention financière de l'Etat. Le projet annuel de performances pour 2008 fait apparaître un montant de dépenses fiscales d'Etat dont l'objet principal contribue au programme de 12,45 Md€, au regard d'un montant de crédits budgétaires de 0,1 Md€ en AE et en CP. Pour la mission **Outre-mer**, les dépenses fiscales (3 Md€) sont supérieures de 60 % aux crédits de la mission. Elles représentent le tiers du total des dépenses budgétaires concourant à la politique transversale en faveur de l'outre-mer.

## 2 - Une maîtrise des dépenses fiscales encore mal assurée

### a) Des progrès récents dans le suivi des dépenses fiscales

Dans ses rapports sur l'exécution budgétaire des exercices 2006 et 2007<sup>46</sup> et dans celui de juin 2008 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour a mis en lumière l'absence, d'une part, d'une norme permettant de prendre l'exacte mesure du phénomène, d'autre part, d'une étude d'impact avant le vote de nouvelles mesures d'exonération ou de réduction et la rareté des évaluations des dispositifs existants, qui conduit à ce que leur remise en cause ne soit jamais envisagée.

Dans son rapport d'information de juin 2008 sur les niches fiscales<sup>47</sup>, la commission des finances de l'Assemblée nationale a elle-même analysé la question de la maîtrise et de l'évaluation des dépenses fiscales. Elle a formulé plusieurs propositions, parmi lesquelles la réalisation d'une étude d'impact préalable à la création de nouvelles dépenses fiscales, leur plafonnement (en particulier quand leur niveau est plus élevé que celui des crédits budgétaires pour un même programme), la mise en place d'un objectif de dépenses fiscales voté chaque année par le Parlement ainsi que d'indicateurs de performances sur le modèle de ceux mis en place pour les programmes budgétaires, enfin, une limitation à trois ans renouvelables de la durée de ces dispositifs.

---

46) Rapports de mai 2007 (p. 29) et mai 2008 (p. 31).

47) Rapport déposé à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2008.

*Une amélioration des documents budgétaires*

La LFI pour 2008 a apporté une modification importante pour les dépenses fiscales rattachées au programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement*. Elle prévoit, en effet, que « le Gouvernement présente, en annexe générale au projet de loi de finances de l'année, un rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements (art. 1936) ». Une première présentation de ce document a été déposée avec le projet de budget pour 2009 ; elle comporte une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des huit principales dépenses fiscales du programme 135, pour un total de 10,7 Md€.

En outre, la partie « dépenses fiscales » des projets annuels de performances (PAP) pour 2009 comprend une information améliorée : un chiffrage sur trois ans (définitif pour 2007, évaluatif pour 2008 et 2009) assorti de l'indication de son niveau de fiabilité (généralement encore faible), le nombre de bénéficiaires pour 2007, les années de création et de dernière modification, un classement des dépenses fiscales en fonction de l'objectif recherché. Les PAP pour 2009 proposent aussi une présentation plus détaillée pour quinze dépenses fiscales à enjeux. Sont indiqués l'objectif poursuivi, la pertinence et le degré d'atteinte de cet objectif, l'évolution du coût de la mesure et du nombre de bénéficiaires, l'efficience du dispositif et une comparaison coûts-avantages du recours à une dépense fiscale plutôt qu'à la dépense budgétaire.

*De premiers dispositifs de régulation des dépenses fiscales*

Deux évolutions récentes sont de nature à améliorer le suivi des dépenses fiscales dans le sens des préconisations rappelées ci-dessus. La loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour 2009-2012 prévoit la mise en place d'un objectif annuel de dépenses fiscales indicatif et d'un objectif similaire en matière sociale incluant l'ensemble des dispositifs recensés dans l'annexe V du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Le texte dispose aussi que toute mesure législative conduisant à la création, la suppression ou la modification d'une dépense fiscale doit être neutre au regard de l'équilibre global des finances de l'Etat, c'est-à-dire que toute dépense supplémentaire ou perte de recettes qui en résulterait doit désormais être compensée. La loi introduit, de plus, le principe d'une évaluation des dépenses fiscales trois ans après leur entrée en vigueur et l'article 91 de la loi de finances pour 2009 prévoit un plafonnement global des niches fiscales.

Par ailleurs, les réductions d'impôt ou crédits d'impôt bénéficiant à un ménage pour une année donnée sont désormais limités<sup>48</sup> à compter de l'imposition en 2010 des revenus de 2009. Figurent seules au nombre des exceptions expressément prévues, les dépenses fiscales relatives soit à une situation subie par le contribuable (prise en charge de la dépendance ou du handicap, déduction des prestations compensatoires réglées en capital), soit à la poursuite d'un objectif d'intérêt général sans contrepartie pour le contribuable (réduction d'impôt pour le mécénat d'entreprise).

#### *b) Des défauts d'évaluation*

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, chaque dépense fiscale doit être rattachée à une politique publique, et donc à une mission et un programme. En vertu de la LOLF, les dépenses fiscales sont présentées au sein des prévisions de recettes<sup>49</sup>, afin que soit disponible une information sur leur champ et leur évolution (art. 51-4) et une évaluation des dépenses fiscales est produite dans les PAP (art. 51-5).

Ce renseignement est désormais plus exhaustif. Ainsi, pour la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances**, 33 dépenses fiscales sur 39 dont l'objet principal contribue au programme étaient évaluées dans les PAP 2008. Pour la mission **Ville et logement**, les progrès de recensement et d'évaluation des dépenses fiscales avaient été essentiellement accomplis en 2007 : dans le PAP 2007, 34 dépenses fiscales sur 40 étaient évaluées contre 14 sur 22 dans le PAP précédent.

Cependant, le chiffrage des dépenses fiscales présente encore des insuffisances. Les évaluations sont le plus souvent incertaines et les délais de leur production ne permettent pas qu'elles soient prises en compte utilement dans les PAP annexés au projet de loi de finances. De surcroît, les méthodes d'évaluation ne sont pas stabilisées, ce qui interdit un suivi pertinent sur plusieurs années ; ainsi, l'estimation du coût de la dépense fiscale associée au « prêt à taux zéro » pour 2007 (mission **Ville et logement**) est passée de 770 M€ dans le PLF pour 2007 à 300 M€ dans le PLF pour 2008. Pour la mission **Culture**, les données relatives aux dépenses fiscales reposent sur des estimations pour les années 2007 à 2009, sans indication sur le coût effectif pour les exercices précédents. Les exonérations de droits de mutation et les exonérations partielles de taxe foncière au profit des forêts rattachées à la mission **Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales** font l'objet d'un chiffrage incertain.

---

48) Un même foyer fiscal ne pourra pas bénéficier d'un avantage fiscal, toutes dépenses fiscales confondues, supérieur à 25.000 € plus 10 % du revenu imposable.

49) Document *Evaluation des votes et moyens* annexé au projet de loi de finances.

Des divergences marquées sont aussi constatées entre les montants prévisionnels indiqués dans les PAP et les dépenses fiscales effectivement constatées. C'est le cas, en particulier, pour les principales dépenses fiscales rattachées aux programmes de la mission *Travail et emploi*. Ces divergences ont, toutefois, globalement tendance à se réduire. Pour la prime pour l'emploi, l'écart atteignait 510 M€ en 2006, 820 M€ en 2007 mais 170 M€ en 2008.

Les créations ou modifications de dépenses fiscales opérées en LFR ne donnent pas lieu, comme il conviendrait, à modification des évaluations figurant dans les PAP. Ainsi l'information disponible sur les dépenses fiscales de 2008 rattachées à la mission *Ecologie, développement et aménagement durables* est peu transparente : cinq d'entre elles qui produisent leurs effets pour la première fois en 2008 n'ont pas été créées dans la LFI pour 2008 mais dans la LFR pour 2007. L'évaluation de leur coût n'a pourtant été présentée dans aucun des documents annexés à l'une ou l'autre de ces lois.

Enfin, les changements de rattachement des dépenses fiscales peuvent nuire à la lisibilité des évaluations. Tel est le cas, par exemple, entre 2008 et 2009, pour les cinq dépenses fiscales rattachées au programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la mission *Culture*, qui n'en comportait pas jusque-là. Enfin, la pertinence de certains rattachements de dépenses fiscales est contestable, comme pour celles du programme 171 *Offre de soins et qualité du système de soins* de la mission *Santé* (1,14 Md€ au total), dont seule une part infime peut être considérée comme contribuant aux performances de l'Etat en matière d'amélioration de l'offre de soins<sup>50</sup>.

Pour les avantages fiscaux rattachés au programme *Epargne*, et particulièrement aux contrats d'assurance vie, leur chiffrage repose sur des hypothèses et des extrapolations dont certaines sont très discutables et extrêmement sensibles aux conventions retenues. De plus, le calcul de la dépense fiscale liée à l'assurance vie ne prend pas en compte les exonérations de droits de succession dont bénéficient les contrats.

---

50) Tel n'est pas le cas, par exemple du taux applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins (1,07 Md€ en 2007), ou de celui applicable aux prestations de soins dispensés par les établissements thermaux autorisés (0,05 Md€).

## D - Les dépenses effectuées *via* les opérateurs de l'Etat

### 1 - Une part croissante des interventions publiques

#### a) Présentation

La notion d'opérateur n'est pas utilisée dans la LOLF et la seule définition juridique existante est donnée par le référentiel de comptabilité générale<sup>51</sup>, publié par arrêté ministériel. La LOLF introduit, en revanche, la notion de « subventions pour charges de service public », pour désigner les dépenses budgétaires versées à des opérateurs (15,8 Md€ en 2008). Le ministère chargé du budget a établi une liste des opérateurs de l'Etat, mais celle-ci présente deux séries d'anomalies : certaines entités qui répondent à la définition du référentiel précité et à l'exigence budgétaire de financement sous la forme de subventions pour charges de service public n'y figurent pas. A l'inverse, la liste comprend des entités qui ne remplissent pas les critères exigés.

S'il est concevable que les opérateurs puissent, selon leurs caractéristiques, relever de deux listes distinctes, les critères conduisant à les rattacher à l'une ou à l'autre de ces listes doivent être clairement explicités, y compris dans le jaune « opérateurs ».

Au nombre de 672<sup>52</sup> fin 2008, les opérateurs sont des entités dotées d'une personnalité juridique distincte de l'Etat, qui réalisent des missions pour le compte de celui-ci. Ce sont le plus souvent des établissements publics administratifs, mais relèvent aussi de cette catégorie des associations, des groupements d'intérêt public et des établissements publics<sup>53</sup>. Les trois quarts d'entre eux sont qualifiés de « principaux » dans les PAP, parce qu'ils apportent une contribution significative aux performances d'un programme ou reçoivent une fraction importante de son budget. Ils rémunéraient 239 636 emplois<sup>54</sup> en 2008 (2,2 millions pour l'Etat lui-même), mais il faut ajouter à cet effectif ceux de leurs personnels qui étaient payés par l'Etat (près de 160.000 selon les PAP joints au budget de 2009). Les dépenses des opérateurs se sont élevées à 39,4 Md€ en 2007 (dont 21,0 Md€ financés par des subventions de l'Etat et 6,5 Md€ par des ressources fiscales affectées).

---

51) Norme comptable n° 7: « *Les opérateurs des politiques de l'Etat agissent dans la sphère non marchande; certains gèrent des programmes d'intervention. Ces entités, contrôlées par l'Etat, réalisent des missions de service public dans des conditions étroitement définies par l'Etat* ».

52) Selon le compte général de l'Etat pour 2008.

53) La Cour a relevé onze statuts juridiques distincts.

54) Selon le document budgétaire *Opérateurs*, ce nombre « ne donne qu'un ordre de grandeur », car il résulte de l'addition de notions différentes.

De fait, une part croissante des interventions publiques est mise en œuvre par l'intermédiaire d'opérateurs qui se substituent souvent, s'agissant de l'Etat, aux administrations traditionnelles ou aux dispositifs de financement de droit commun.

*b) L'exemple du plan de financement de l'économie*

La solution retenue par l'Etat, en 2008, pour financer le plan de soutien et de sauvetage des banques<sup>55</sup> illustre cette tendance. Elle a consisté, en effet, à mettre en place un dispositif faisant intervenir, outre la trésorerie disponible de l'agence France Trésor et le compte d'affectation spéciale **Participations financières de l'Etat**, trois structures extérieures aux administrations, la société de prises de participations de l'Etat (SPPE), spécialement créée à cet effet, la caisse de la dette publique (CDP) et la société de financement de l'économie française (SFEF), elle aussi créée pour l'occasion.

La SPPE, dont le capital est détenu intégralement par l'Etat, a pour objet unique d'apporter des fonds propres aux établissements de crédit agréés en France, avant le 31 décembre 2009, pour faciliter l'adaptation de leurs ratios de solvabilité à la dégradation générale du risque de crédit. Une prise de participation de 1 Md€ a été réalisée en octobre 2008, dans le cadre du plan de sauvetage du groupe Dexia, sous la forme d'actions ordinaires. Par ailleurs, 10,5 Md€ ont été apportés aux banques en décembre 2008, sous la forme de titres super subordonnés (TSS).

Ces apports de fonds propres, d'un montant total de 11,5 Md€ ont été financés à hauteur de 11,1 Md€ par une émission de titres de la SPPE souscrite intégralement par la caisse de la dette publique (CDP), cette dernière bénéficiant d'une dotation de l'Etat. L'octroi de la garantie de l'Etat destiné à faciliter le refinancement des banques s'appuie, pour sa part, sur une société anonyme, la SFEF, dont l'objet exclusif est d'émettre des emprunts sur le marché obligataire, avec la garantie de l'Etat.

Le choix de recourir à la SPPE pour assurer le financement des apports en fonds propres aux banques concernées a été justifié par le fait que le compte d'affectation spéciale **Participations financières de l'Etat** (PFE), dont c'est la vocation de prendre en charge ce type d'interventions, ne disposait pas de ressources suffisantes<sup>56</sup>.

---

55) Art. 6 de la loi de finances rectificative *pour le financement de l'économie*.

56) Les ressources du CAS sont constituées des produits de cession des participations financières de l'Etat.

## 2 - Des difficultés de suivi et de contrôle

Le contrat est un outil essentiel de formalisation du dialogue avec les opérateurs et de connaissance de leur fonctionnement. La pratique actuelle des contrats peut néanmoins se révéler décevante et il convient donc de rechercher comment en améliorer l'efficacité. Certains opérateurs (tels l'Opéra national de Paris, les agences de l'eau, la Bibliothèque nationale de France) n'avaient pas signé de contrat en 2008. D'autres opérateurs ont conclu avec l'Etat de simples contrats d'objectifs et non des contrats d'objectifs et de moyens, l'Etat ne souhaitant pas, dans certaines situations, figer les dépenses de manière trop stricte.

De manière générale, l'intégration des opérateurs dans la stratégie de performances des missions et programmes est encore embryonnaire. Les opérateurs sont rarement associés à la procédure budgétaire qui aboutit à la détermination des crédits, du plafond d'autorisation d'emplois, de la stratégie, des objectifs et des indicateurs.

En gestion, les responsables de programme n'ont souvent qu'une maîtrise limitée du pilotage des opérateurs qui contribuent à leurs missions (cf. *infra*). Ainsi, ceux de la mission interministérielle **Recherche et enseignement supérieur** ont une influence réduite sur les subventions pour charges de service public accordées aux opérateurs du secteur, ces derniers disposant d'ailleurs fréquemment d'une relation directe avec le secrétaire général du ministère ou le cabinet du ministre, qui leur permet d'obtenir les arbitrages sur leurs moyens sans s'inscrire étroitement dans la procédure budgétaire de droit commun.

La mission **Culture** se caractérise, elle aussi, par une forte inertie des subventions pour charges de service public. Dans ce secteur, les ressources propres des opérateurs se développent avec de nouveaux instruments juridiques et fiscaux, mais leur pilotage par les responsables de programme est souvent réduit. Au plan pratique, les éléments relatifs à la démarche de performance sont issus des opérateurs eux-mêmes, ce qui nécessite d'attendre la réunion des conseils d'administration, en avril ou mai, pour disposer de données qui ont pourtant vocation à être incluses dans les rapports annuels de performances (RAP).

67 % des crédits de la mission *Immigration, asile et intégration* sont relatifs à des dépenses d'intervention. Le ministère assure la coordination de ces dotations, mais une partie importante de la gestion est déléguée à d'autres administrations ou à des opérateurs. Cependant, un contrat d'objectifs et de moyens (COM) a été signé en décembre 2008 avec l'office français des réfugiés et apatrides (OFPRA) et une révision de celui conclu avec l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (ANAEM) est prévue avec la mise en place du nouvel opérateur, l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). Il n'existe pas systématiquement une contractualisation stratégique, ni un dispositif de dialogue de gestion infra-annuel avec les opérateurs, ce qui limite la marge de manœuvre des responsables de programme.

Le contrôleur budgétaire et comptable du ministère chargé de la **santé** n'a, lui-même, pas compétence pour contrôler les opérateurs majeurs du secteur « Santé » (AFSSAPS, InVS, AFSSA, ABM, AFSSET) de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*. La seule information dont il dispose est le besoin de financement de ces structures, qui peut être appréhendé au travers du versement de subventions pour charges de service public.

Le fait que les opérateurs soient financés, pour une part croissante, par des ressources propres accroît la difficulté rencontrée par les gestionnaires ministériels pour garder la maîtrise de leur pilotage. Sur la mission *Ecologie, développement et aménagement durables*, par exemple, la dépense opérée par les quatre principaux opérateurs<sup>57</sup> du secteur *Ecologie* a augmenté de 42 % entre 2005 et 2009, tandis que leurs ressources propres (taxes affectées) étaient portées de 72,6 à 542 M€ Dans le domaine des transports, l'agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a vu ses ressources propres<sup>58</sup> augmenter de 41 % entre 2007 et 2009 (de 0,789 Md€ à 1,115 Md€) et elle n'a pas reçu de financement de la part de l'Etat en 2007 et 2008, des subventions étant néanmoins prévues en 2009, 2010 et 2011 pour compléter le rendement insuffisant des taxes affectées par rapport aux besoins de financement de l'Agence.

---

57) Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (CELRL), Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

58) Constituées de la redevance domaniale, de la taxe d'aménagement du territoire et des « amendes radars ».

*Au total, l'exécution du budget de l'Etat en 2008 s'est caractérisée par une forte dégradation du solde budgétaire, le déficit du budget général étant passé de 38,4 Md€ en 2007 à 56,27 Md€ (+46,5 %) soit 20,2 % des dépenses nettes et 25,4 % des recettes nettes.*

*Mais, la Cour a identifié des dettes exigibles de l'Etat à la clôture de l'exercice budgétaire 2008, dont le report a pour effet de minorer le déficit, d'un montant de 5,9 Md€, dont 3,6 Md€ à l'égard de la sécurité sociale et 1,95 Md€ au titre des programmes d'armement. En outre, 953 M€ de dépenses de primes d'épargne logement demeuraient portées à la fin de l'exercice par le Crédit foncier de France.*

*De plus, le résultat figurant dans le projet de loi de règlement n'a pu être obtenu qu'en anticipant 1,91 Md€ de dividendes, soit 1 Md€ de plus qu'en 2007.*

*Le ralentissement de l'activité économique qui s'est manifesté dès le milieu de l'année n'explique qu'à la marge cette situation, mais il n'a fait qu'aggraver des tendances de fond, telle la baisse année après année des recettes fiscales. Cette évolution trouve principalement son origine dans les mesures de périmètre et de transfert (aux collectivités territoriales et à la sécurité sociale) et dans les allègements fiscaux mis en œuvre en 2008. A structure inchangée, les recettes fiscales auraient progressé de 2,7 %.*

*Les dépenses du budget général ont augmenté en 2008 de 2,8 % en CP (et le total des dépenses de l'Etat de 3,4 %), tandis que la norme retenue par le Gouvernement prévoyait une croissance en valeur de 1,9 % (ce résultat n'a pas été impacté par le plan de sauvetage des banques du dernier trimestre). De plus, 1,7 Md€ de dépenses (0,6 %) n'ont pas été comptabilisées (primes d'épargne logement et versement à l'ACOSS). En outre, la norme, pour utile qu'elle soit, ne donne pas une image complète et fidèle des conséquences financières pour l'Etat des politiques publiques. En premier lieu, même si des progrès ont été réalisés en 2008 dans le sens préconisé par la Cour, elle ne couvre encore que la moitié des dépenses, laissant de côté l'essentiel des remboursements et dégrèvements assimilables à des dépenses mais aussi, en particulier, les opérations des comptes spéciaux prises en charge par le budget et les prélèvements sur recettes. Une partie de ces éléments, qui se substituent à des dépenses budgétaires devrait être prise en compte dans le calcul de la norme.*

*Ensuite, une proportion croissante des interventions jusqu'alors prises en charge sur crédits budgétaires le sont désormais au moyen de dépenses fiscales ou de transferts de recettes, ou sont confiées à des opérateurs, dont beaucoup disposent de ressources propres, parfois pour rechercher une meilleure efficacité mais souvent pour de simples raisons d'affichage et de respect de la norme de dépenses. L'ensemble de ces évolutions rend plus difficile un suivi d'ensemble de l'exécution budgétaire.*

## **Chapitre II**

# **Tableau de financement, résultat en trésorerie et dette**

Le tableau de financement décrit les ressources de trésorerie mobilisées dans l'exercice pour financer le déficit budgétaire annuel et rembourser les emprunts arrivés à échéance. Avant de commenter l'évolution du besoin de financement en 2008, il convient d'évoquer les insuffisances actuelles de sa présentation.

### **1 - La présentation du tableau de financement en exécution**

#### *a) Le caractère extra-comptable du tableau en exécution*

Le tableau de financement de l'année en exécution constitue un extrait au 31 décembre de l'outil de pilotage quotidien des opérations de trésorerie en œuvre à l'agence France Trésor. La performance de cet outil dans la gestion de la trésorerie n'est pas en cause.

Mais la ligne « impact en trésorerie de l'exécution budgétaire », qui figure dans le tableau de financement, en réalité issue de l'outil de gestion, est établie par différence entre le montant des ressources de financement et celui des charges de trésorerie (lignes « amortissement » du tableau). Ce solde ne présente pas de lien comptable avec le solde budgétaire en gestion.

Or, c'est le solde budgétaire en gestion et en trésorerie, produit par la comptabilité générale, qui devrait figurer dans le tableau de financement de la loi de règlement, à la place de cet « impact en trésorerie de l'exécution budgétaire ». En effet, le montant des ressources et des charges de trésorerie qui doit être présenté dans la loi de règlement en application de l'article 37 de la LOLF<sup>59</sup> pour être arrêté par le Parlement ne peut porter, par nature, que sur des documents comptables.

## 2 - Le tableau de financement

**Tableau 10 : Tableau de financement en exécution pour 2008**

*En Md€*

	2007	2008			Exécution
	Exécution 2007	Prévision LFI	LFR oct.	LFR déc.	
<b>Besoins de financement</b>					
Amortissement de la dette long terme	31,9	41,3	39,3	39,3	39,3
Amortissement de la dette moyen terme	37,2	61,5	58,3	58,3	58,3
Amortissement de dettes reprises par l'Etat	0,6	2,4	2,4	10,4	10,3
Variation d'autres besoins de trésorerie	0,1	-	-	-	0,1
Variation des dépôts de garantie	0,5	-	-	-	-0,4
Impact en trésorerie du solde de la gestion	34,6	41,7	49,4	51,5	56,4
<b>Total du besoin de financement</b>	<b>104,8</b>	<b>146,9</b>	<b>149,4</b>	<b>159,5</b>	<b>164,0</b>
<b>Ressources de financement</b>					
Emissions à moyen et long terme, nettes des rachats	97,6	119,5	116,5	128,9	128,5
Annulation de titres de l'Etat par la CDP		3,7	0	0	0
Variation des BTF	12,2	24,3	42,7	57,0	59,8
Variation des dépôts des correspondants	+2,6	-2,7	-6,9	-4,2	-1,6
Variation d'avances de trésorerie	0,1	-	-	-	0,1
Variation du compte du Trésor	-8,1	0	-5,0	-23,6	-25,3
Autres ressources de trésorerie	0,5	2,1	2,1	1,4	2,4
<b>Total des ressources de financement</b>	<b>104,8</b>	<b>146,9</b>	<b>149,4</b>	<b>159,5</b>	<b>164,0</b>

Source : Agence France Trésor

59) L'article 37-II de la LOLF dispose que « la loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement ».

### *b) La présentation de la charge annuelle d'indexation*

La valeur de remboursement des emprunts indexés sur l'inflation augmente au rythme de la hausse des prix. La revalorisation annuelle des emprunts crée pour l'Etat une charge d'indexation. Celle-ci ne donne pas lieu à un décaissement, mais à une provision annuelle dont le cumul, ajouté à la valeur nominale de l'emprunt, correspond, à l'échéance, au montant à rembourser de l'emprunt indexé.

La charge d'indexation est incluse dans le solde budgétaire. Pourtant, ne donnant pas lieu à décaissement, elle ne correspond à aucun flux de trésorerie de l'année. En prenant en compte son intégralité dans le déficit budgétaire, le besoin de financement de l'année se trouve ainsi artificiellement gonflé du montant de la provision pour indexation. Un retraitement est en conséquence effectué dans le tableau de financement de l'Etat pour pallier cet inconvénient. Il consiste à faire apparaître dans les « ressources de financement » une ressource artificielle de même montant, qui ne correspond, elle non plus, à aucun flux de trésorerie.

La provision a été classée parmi les « autres ressources de trésorerie ». Ainsi, en 2008, la charge d'indexation a constitué une ressource positive de 4,6 Md€, qui a plus que compensé la diminution de ressources (-2,2 Md€) qui aurait résulté de la somme des primes et décotes (-2,6 Md€), des indexations à l'émission (+1 Md€) et de la neutralisation du remboursement d'une avance d'actionnaire (-0,6 Md€).

Un autre traitement de la charge d'indexation aurait été possible dans le tableau de financement. Il aurait consisté à y faire figurer, dans les charges de trésorerie, le déficit budgétaire hors charge d'indexation, soit un solde proche de l'impact en trésorerie de la gestion budgétaire. Il n'aurait pas été nécessaire, dans ce cas, d'inscrire le montant de cette charge en ressources, de manière artificielle. La pratique actuelle, qui a pour effet de majorer artificiellement les montants de ressources et de besoins de financement, répond avant tout à un souci de continuité des tableaux de financement en prévision et en exécution, les tableaux prévisionnels étant construits à partir du solde de la LFI, mais cette solution n'est pas satisfaisante.

### **3 - La dégradation du besoin de financement au cours de l'année**

L'équilibre financier de l'Etat a dû être révisé à deux reprises au dernier trimestre 2008, à l'occasion de la loi de finances rectificative *pour le financement de l'économie* du 16 octobre 2008, puis de la loi de finances rectificative du 30 décembre. Le besoin de financement de l'Etat

s'est finalement dégradé de 22,3 Md€ par rapport à la prévision faite début 2008, soit une dérive de 15,7 %.

Cette dégradation a deux causes. Elle est due, principalement, à l'accroissement du déficit budgétaire (+14,7 Md€), qui apparaît sous le libellé en exécution « *Impact en trésorerie du solde de la gestion 2008* ». Le solde budgétaire affiché dans le projet de loi de règlement s'établit à -56,3 Md€ (-38,4 Md€ en 2007). Il est de -56,4 Md€ en trésorerie.

La dégradation rapide du solde budgétaire est apparue dans la LFR du 16 octobre 2008, qui a mis en place les éléments du dispositif de soutien et de sauvetage des banques<sup>60</sup>. Pourtant, ces mesures n'ont pas été financées par le budget général, pas plus l'apport de fonds propres aux banques *via* la SPPE que l'octroi de la garantie de l'Etat destiné à faciliter le refinancement de celles-ci (cf. *supra*). De fait, la mise en place du dispositif de refinancement des banques n'a donné lieu à aucune dépense budgétaire en 2008. Si la garantie de l'Etat devait un jour être appelée, le montant versé serait alors financé par une dépense budgétaire<sup>61</sup> et le remboursement de la garantie constituerait pour le budget général une recette non fiscale.

La dégradation du solde est liée pour partie au remboursement d'une dette du FFIPSA reprise par l'Etat pour un montant de 7,9 Md€ inscrite dans la rubrique « *Engagements de l'Etat / Amortissement de dettes reprises par l'Etat* ».

En effet, la LFI pour 2009 (art. 61) dispose que l'Etat se substitue intégralement au fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA) pour rembourser les dettes de celui-ci. Cette reprise de dette, intervenue fin 2008, a porté sur des dettes contractées auprès d'établissements de crédit, sous la forme de lignes de trésorerie. L'Etat a remboursé ces emprunts dès la fin 2008 par des émissions supplémentaires de BTF, c'est-à-dire des emprunts à très court terme.

L'Etat a également repris la dette de l'ERAP<sup>62</sup> constituée d'un emprunt de 2,4 Md€ remboursable en avril 2010, et celle de Charbonnages de France (2,5 Md€). Ces reprises n'auront d'impact sur le tableau de financement que lors du remboursement de l'emprunt.

---

60) Art. 6 de la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie.

61) Sur le programme 114 *Appels en garantie de l'Etat*.

62) Reprise de dette ayant pour contrepartie un transfert de titres France Télécom pour le même montant.

## **B - Les ressources de financement apportées par la dette et la trésorerie**

Les besoins de financement ont considérablement augmenté en 2008 (164,0 Md€ après 104,8 Md€ en 2007) en raison du montant exceptionnel des remboursements d'emprunts arrivés à échéance (besoins de refinancement) et de l'augmentation du déficit budgétaire.

### **1 - L'accroissement de la dette à moins d'un an**

L'accroissement des besoins de financement a été couvert pour partie par l'augmentation des émissions nettes à moyen et long terme (+30,9 Md€), mais surtout par un très important recours aux BTF (+59,8 Md€ d'encours), dont une partie a servi à augmenter le solde de trésorerie de l'Etat en fin d'année. Par rapport au tableau de financement prévisionnel de la LFI, l'encours des BTF a été accru de 35,5 Md€ en cours d'année, le montant des émissions nettes à moyen et long terme de 9 Md€

La forte volatilité des taux et l'instabilité des marchés provoquées par la contraction des activités d'arbitrage, puis renforcées par la crise financière, ont suscité un regain de demande sur les titres de court et moyen terme. A partir de septembre 2008, l'Etat a ainsi bénéficié d'une très forte demande pour les émissions de dettes à moins d'un an. En 2008, 152 émissions de BTF ont été réalisées d'un montant total de 314,4 Md€ (hors émissions de BTAN assimilées à des BTF). L'encours des BTF est ainsi passé de 78,5 Md€ fin 2007 à 138 Md€ fin 2008, représentant désormais 13,6 % de l'encours de la dette négociable de l'Etat.

Le programme d'émission contenu dans le programme indicatif de financement publié par l'agence France Trésor en décembre 2007 prévoyait que les émissions d'obligations indexées sur l'inflation atteindraient au minimum 10 % des émissions nettes à moyen et long terme, soit 12 Md€. Les émissions de lignes indexées sur l'inflation (OATi, OATei et BTANei) ont atteint 15,5 Md€ en 2008, soit 12 % du programme de moyen et long terme. Le contexte de hausse de prix au premier semestre 2008 a permis de réaliser le lancement annoncé de l'OATi 15 ans qui a été émise en février pour 3 Md€<sup>63</sup>. L'AFT a ensuite ralenti le rythme de ses émissions au second semestre, la demande pour les titres indexés diminuant avec le reflux des anticipations d'inflation.

---

63) Le montant total émis en 2008 est de 4,29 Md€

Les émissions brutes d'OAT et de BTAN ont atteint respectivement 77,4 Md€ et 54,4 Md€ (montant hors émissions de BTAN assimilées à des BTF/cohérent avec le total de 128,5). La caisse de la dette publique (CDP) n'a procédé à aucun rachat en 2008 mais 3,4 Md€ de rachats ont été réalisés par l'AFT, dont 1,37 Md€ dans une opération d'échange de titres. Au total, les émissions nettes à moyen et long terme se sont élevées à 128,5 Md€.

## **2 - Les fluctuations des dépôts des correspondants**

Le tableau de financement fait apparaître une faible baisse de l'encours des dépôts des correspondants entre le 31 décembre 2007 et le 31 décembre 2008 (-1,6 Md€). Pourtant, les prévisions faites dans les lois de finances successives envisageaient une baisse significative de l'encours pour la fin de l'année.

Sur l'ensemble des correspondants, l'encours a baissé de 10,7 Md€ entre janvier 2007 et janvier 2008 et il a atteint jusqu'à 17,8 Md€ en septembre 2008 par rapport à septembre 2007. Ce sont les établissements publics qui ont présenté les plus forts reculs d'encours<sup>64</sup>. Dans ces circonstances, la remontée brutale de l'encours observée en décembre était inattendue. Au 31 décembre 2008, l'encours des dépôts des correspondants a, en effet, atteint 66,5 Md€ contre 68,1 Md€ fin 2007.

## **3 - Le montant significatif des « autres ressources » de trésorerie**

Les « autres ressources de trésorerie » ont apporté 2,4 Md€ de ressources en 2008, contre 500 M€ en 2007.

Ces ressources proviennent soit de retraitements de mouvements sans flux de trésorerie, soit d'ajustements de flux de trésorerie réalisés au moment des émissions de dettes.

Les retraitements sans flux de trésorerie portent sur la charge d'indexation et la neutralisation du remboursement par la SPPE de l'avance d'actionnaire mise en place lors de l'opération précitée de sauvetage de Dexia. Les ajustements de flux de trésorerie à l'émission concernent l'indexation à l'émission et les primes et décotes.

En 2008, la charge d'indexation s'est élevée à 4,6 Md€, supérieure de 2,5 Md€ à l'estimation faite en LFI. L'alourdissement de la charge a été provoqué par la forte hausse des prix au premier semestre 2008, elle-même liée pour l'essentiel à la hausse des cours pétroliers. La

---

64) Dans son rapport public annuel de février 2009, la Cour a relevé que la forte baisse des dépôts des correspondants n'était pas expliquée par l'agence France Trésor.

neutralisation du remboursement de l'avance d'actionnaire se traduit par un flux négatif de 0,61 Md€ L'indexation à l'émission a apporté une ressource de trésorerie positive de 1,05 Md€

Enfin, le montant des primes et décotes a constitué une ressource « négative » de -2,6 Md€ Ce montant se décompose en « primes et décotes à l'émission » et en « profits et pertes sur rachats ». Dans les deux cas, il s'agit des écarts entre valeur de marché et valeur nominale des emprunts. Si le montant net des primes et décotes à l'émission n'est pas inhabituel (-2,2 Md€ contre -2,0 Md€ en 2007), le montant des pertes sur rachats est en forte progression (15 M€ en 2007, 372 M€ en 2008).

La plus grande partie de cette perte comptable a été enregistrée à l'occasion de l'opération d'échange de titres réalisée par l'AFT, afin d'améliorer la liquidité sur l'OAT 4 % 25 octobre 2038. L'AFT a proposé aux investisseurs d'acquérir des titres dans cette valeur contre des titres de l'OAT 5,75 % 25 octobre 2032<sup>65</sup>. Neutre en termes actuariels, cette opération se traduit, entre autres, par une perte comptable sur le capital racheté (prix au dessus du pair), le taux de coupon de l'OAT octobre 2032 étant supérieur au taux de marché.

#### **4 - L'augmentation exceptionnelle du solde de trésorerie disponible en fin d'année**

Une partie de l'augmentation de l'encours de BTF a servi à accroître le solde de trésorerie disponible en fin d'année.

Celui-ci avait été fortement réduit fin 2006 (encours de 13,8 Md€ au 31 décembre 2006) et au premier semestre 2007, dans le cadre de la politique de gestion active de la trésorerie consistant à abaisser l'encours de la dette à court terme afin de réduire la dette au sens du pacte de stabilité et de croissance (PSC). Le solde avait de nouveau augmenté fin 2007 (encours de 21,9 Md€ au 31 décembre).

Au 31 décembre 2008, l'encours de la trésorerie de l'Etat s'est élevé à 47,2 Md€; il a donc plus que doublé en un an.

En effet, un changement d'orientation a été décidé après le vote de la loi de finances rectificative du 16 octobre 2008, qui prévoyait encore que le solde de trésorerie disponible ne serait augmenté que de 5 Md€

---

65) Même si l'opération a donné lieu à un décaissement, l'administration traite l'effet de ce mouvement, conformément au référentiel budgétaire dont elle s'est dotée en 2008, comme une perte de trésorerie, par analogie avec le traitement réservé aux primes et décotes.

D'abord, l'Etat a mis en place le financement du dispositif d'apport de fonds propres aux banques par la SPPE (cf. *supra*) : un versement de 11,1 Md€ a été opéré au profit de la caisse de la dette publique (CDP) pour financer l'activité de la SPPE. Ce versement s'est traduit, au 31 décembre 2008, par un dépôt du Trésor auprès de la CDP, après remboursement à l'Etat par la SPPE de l'avance d'actionnaire de 607 M€

L'évolution de la conjoncture financière a conduit l'Etat à adapter notablement la stratégie de gestion de sa trésorerie pour sécuriser au mieux ses liquidités. Comme les banques, le Trésor a placé chaque soir auprès de la banque centrale un volume élevé de liquidités rémunérées au taux de la facilité de dépôt. Au 31 décembre 2008, le solde du compte du Trésor à la Banque de France s'élevait, pour cette raison, à 10,3 Md€, contre 0,3 Md€ fin 2007. Les autres composantes de la trésorerie (qui s'élevaient à 26,9 Md€(contre 13,6 Md€fin 2007) ont servi à financer le dispositif d'apport en fonds propres aux banques par la SPPE. Enfin, le solde a été affecté au financement des mesures annoncées du plan de financement de l'économie adopté par le Parlement en février 2009<sup>66</sup>. En effet, afin de prendre en compte les volumes massifs de financement mis sur les marchés de taux par les Etats occidentaux au début de l'année 2009, l'Etat a décidé de préfinancer une partie des mesures du plan précité, à hauteur de 10 Md€

L'objectif de désendettement par réduction du solde disponible de trésorerie a donc été abandonné, ce que la Cour avait recommandé<sup>67</sup>. Subsiste, toutefois, de la politique de gestion active une opération de mutualisation de la trésorerie au sein de la sphère publique : l'Etat a souscrit 10 Md€ de billets de trésorerie émis par l'ACOSS (8 Md€ en 2007). Cette opération a contribué à réduire la dette au sens du pacte de stabilité et de croissance mais elle a également un impact favorable pour l'Etat et l'ACOSS, en termes, respectivement, de produits financiers et de charges financières.

---

66) Loi de finances rectificative pour 2009.

67) Insertion au RPA 2009, *La gestion de la trésorerie : une fonction vitale pour l'Etat*.

### C - La portée réduite du plafond de la variation annuelle de la dette

La LOLF a prévu (article 34) que la loi de finances de l'année « *fixe 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* ».

Ce plafond d'accroissement de l'encours de la dette de durée supérieure à un an a été révisé deux fois par le Parlement au cours de l'exercice 2008, à l'occasion du vote des deux lois de finances rectificative.

**Tableau 11 : Evolution du plafond de variation de la dette à plus d'un an**

*En Md€*

LFI 2008	LFR du 16 octobre 2008	LFR du 30 décembre 2008
16,7	18,9	31,3

*Source : Cour des comptes*

La variation de l'encours de la dette supérieure à un an a finalement atteint 30,9 Md€, soit 400 M€ de moins que le plafond. Ce résultat est obtenu par différence entre le montant des émissions nettes (128,5 Md€) et le montant des amortissements de dette de moyen long terme (97,6 Md€).

Pendant, depuis 2006, le plafond de variation fixé par le Parlement voit sa portée se réduire chaque année. En effet, une partie accrue du besoin de financement de l'Etat est couverte par l'émission de dettes à moins d'un an (sous forme de BTF), qui n'est pas comprise dans la variation de la dette moyen long terme. Par ailleurs, la charge annuelle d'indexation n'entre pas dans le calcul de la variation annuelle de la dette moyen long terme ; elle accroît pourtant chaque année la valeur de remboursement de la dette.

*Au total, le tableau de financement en exécution figurant dans la loi de règlement, tel qu'il est aujourd'hui établi, demeure insuffisamment significatif.*

*Plusieurs améliorations sont souhaitables à brève échéance :*

*- le tableau de financement doit retracer les flux comptables représentatifs des ressources et des charges de trésorerie et ne peut plus être issu pour partie de données extra-comptables ;*

*- au-delà de la fixation du plafond de variation annuelle de la dette à plus d'un an, il convient, afin que le Parlement puisse appréhender de manière globale la politique d'emprunt, que l'information relative à la dette porte sur l'ensemble des composantes de la variation annuelle de son montant, y compris à court terme.*

## **Chapitre III**

# **Le résultat en comptabilité générale et l'articulation des comptabilités**

Enjeu essentiel de la réforme comptable, l'articulation des deux comptabilités tenues par l'Etat, budgétaire et générale, est loin d'être atteinte, trois ans après l'entrée en vigueur de la LOLF.

Les règles relatives à la comptabilité des opérations budgétaires de recettes et de dépenses sont posées 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 désormais formalisées dans le premier tome du référentiel de comptabilité budgétaire. Ce document précise notamment, à l'usage des ministères gestionnaires, la notion d'engagement, condition essentielle pour fiabiliser la comptabilité des engagements qu'il leur revient de tenir. Il aide aussi à mieux déterminer ce que sont les ressources et charges de trésorerie au sens de l'article 25 de la loi organique.

Conformément à l'article 30 de la LOLF, le compte général de l'ensemble des opérations de l'Etat est établi, lui, sur le fondement des principes et règles comptables applicables aux entreprises, sous réserve des spécificités liées à l'action de l'Etat<sup>68</sup>. Si la comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et des ressources et charges de trésorerie est étroitement articulée avec la comptabilité générale qui en est le vecteur, la comptabilité des engagements ne l'est pas. Il importera donc de profiter de la bascule des programmes budgétaires dans le système d'information Chorus pour assurer une correspondance précise entre les consommations d'autorisations d'engagement (AE) et les écritures de comptabilité générale (dettes non financières, provisions, engagements hors bilan).

---

68) Recueil des normes comptables de l'Etat.

La comptabilité générale, quelles que soient ses imperfections actuelles, apporte désormais, au travers du compte de résultat, du bilan et du tableau des flux de trésorerie, une vision complémentaire de la comptabilité budgétaire, à la fois patrimoniale et anticipatrice de dépenses budgétaires futures. Mais son exploitation pour l'élaboration des lois de finances et des lois de programmation est encore embryonnaire.

## I - L'articulation des résultats budgétaire et patrimonial

Le résultat patrimonial est arrêté par le producteur des comptes, la direction générale des finances publiques, après examen des demandes d'ajustement et de reclassement dans la balance générale (d'où sont tirés le compte de résultat et le bilan) formulées par la Cour dans le cadre de la certification de la comptabilité générale, sur le fondement de techniques d'audit.

Ainsi, 86 des observations d'audit formulées par la Cour dans ses travaux de certification des comptes de 2008 ont fait l'objet d'une prise en compte satisfaisante par l'administration. Elles ont eu pour effet de dégrader le solde des opérations de l'exercice de 5,5 Md€ et d'améliorer la situation nette de 20,8 Md€. La décomposition en est donnée dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 12: Les ajustements et reclassements pris en compte à la demande de la Cour**

*En Md€*

En Md€	Amélioration	Dégradation	Net
Solde des opérations de l'exercice	1,8	-7,3	-5,5
Situation nette (hors SOE)	24	-3,2	20,8
Inscriptions en hors-bilan	N/A	N/A	33,3
Reclassements au compte de résultat	N/A	N/A	1,1
Reclassements au bilan	N/A	N/A	6,5

*Source : Cour des comptes*

### A - Le résultat patrimonial

Le résultat patrimonial (ou solde des opérations de l'exercice) est la différence entre les charges et les produits régaliens nets. Il est encore nettement plus négatif en 2008 (-73,1 Md€) qu'en 2007 (-41,4 Md€).

La dégradation du résultat de plus de 30 Md€ est due à la faible hausse des produits régaliens nets (+6,8 Md€ entre 2007 et 2008) et à une augmentation des charges nettes de 38,5 Md€ entre 2007 et 2008, alors qu'elle avait été limitée à 7,1 Md€ entre 2006 et 2007.

**Tableau 13 : Le résultat patrimonial de l'Etat**

*En Md€*

Au 31 décembre	2006	2007	2008	Variation 08-07	
Charges de fonctionnement nettes	148,2	157,8	167,4	9,6	6,1 %
Charges d'intervention nettes	128,8	113,3	136,0	22,7	20 %
Charges financières nettes	25,3	38,3	44,5	6,2	16,2 %
<b>Charges nettes</b>	<b>302,3</b>	<b>309,4</b>	<b>347,9</b>	<b>38,5</b>	<b>12,4 %</b>
Produits fiscaux nets	282,8	277,1	285,7	8,6	3,1 %
Autres produits régaliens nets	3,8	6,3	5,7	-0,6	-9,5 %
Ressources propres (TVA et PNB) de l'Union européenne	-15,9	-15,4	-16,6	1,2	7,8 %
<b>Produits régaliens nets</b>	<b>270,7</b>	<b>268,0</b>	<b>274,8</b>	<b>6,8</b>	<b>2,5 %</b>
<b>Solde des opérations de l'exercice</b>	<b>-31,6</b>	<b>-41,4</b>	<b>-73,1</b>	<b>-31,7</b>	<b>-76,6 %</b>

Source : *Compte général de l'Etat pour 2008*

Les charges de fonctionnement nettes augmentent de 6,1 % (+9,6 Md€), compte tenu de la diminution des reprises de provisions (-3,1 Md€) et des autres produits de fonctionnement (-6,2 Md€). Les charges d'intervention nettes sont en hausse de 20 % par rapport à 2007 en raison de l'augmentation des dotations aux provisions (+5,3 Md€) conjuguée à la baisse des reprises de provisions (-6,8 Md€) et des contributions reçues des tiers (-5,2 Md€). Les charges financières nettes croissent, pour leur part, de 16,2 %, du fait de la forte hausse des émissions de titres négociables et de la stagnation des produits financiers (+76 % par rapport à 2006).

Ces augmentations ne peuvent être comparées à la norme de dépenses, car elles agrègent des charges brutes, en hausse sensible pour les transferts, les dotations aux provisions et les charges financières, et des produits en baisse sensible, dont la composante la plus importante est constituée des moindres reprises sur provisions et dépréciations. Elles seraient encore plus élevées si le producteur des comptes appliquait le référentiel comptable dans toute sa rigueur. L'obligation, à partir de 2009, de retraiter sur les exercices antérieurs les changements de méthode ou d'estimation et les corrections d'erreurs facilitera l'interprétation des évolutions constatées d'un exercice à l'autre.

Par ailleurs, l'analyse de l'annexe du compte général de l'Etat de 2008 met en évidence le manque à gagner de recettes fiscales, signalé précédemment, lié au mécanisme des déficits reportables en avant. Enfin, l'exacte appréciation de l'évolution des charges nécessite de préciser que les prélèvements au profit de l'Union européenne, au titre de la TVA et de la ressource fondée sur le revenu national brut, 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 16,6 Md€(+1,2 Md€par rapport à 2007).

## **B - Le passage du résultat budgétaire au résultat patrimonial**

Le tableau ci-après présente le passage du solde d'exécution des lois de finances au résultat patrimonial.

**Tableau 14 : Tableau de passage entre le solde d'exécution des lois de finances et le résultat patrimonial pour 2007 et 2008**

	<i>En Md€</i>	
	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Solde d'exécution en exercice (hors FMI)<sup>69</sup></b>	<b>-34,7</b>	<b>-56,3</b>
Produits enregistrés en cours d'année mais non encore encaissés	11,3	10,7
Produits enregistrés les années antérieures, encaissés dans l'année	-9,3	-8,5
Dépenses et recettes budgétaires : inscription au bilan de l'Etat, sans impact sur le résultat patrimonial	16,7	13,8
Valeur comptable des éléments d'actifs cédés enregistrée en charges dans le résultat patrimonial	-4,8	-1,7
Impact du rattachement des acomptes d'impôt sur les sociétés	-4,1	0,6
Opérations comptables d'inventaire (a)	-7,7	-14,7
Admissions en non-valeur, remises gracieuses enregistrées en charges dans le résultat patrimonial	-2,7	-2,4
Opération d'extinction de la dette envers la sécurité sociale	5,1	-
Reprises de dettes	-8,5	-12,7
Prélèvement de l'Etat sur le compte de la COFACE comptabilisé en produit	-	-2,5
Autres éléments non détaillés	-2,9	-1,0
<b>Solde des opérations de l'exercice (résultat patrimonial)</b>	<b>-41,4</b>	<b>-73,1</b>

*Sources : Cour des comptes et compte général de l'Etat pour 2008 (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.*

69) En exercice (y compris FMI) = 2007 : -34,5 ; 2008 : -54,7

Le solde d'exécution des lois de finances et le résultat patrimonial correspondent à des concepts comptables différents. Le fait générateur des charges et des produits intervient lors de la constatation des droits en comptabilité générale alors que celui des dépenses et des recettes se rapporte aux mouvements de caisse sauf exception (loyers budgétaires, charges d'indexation des titres négociables à moyen et long terme). Ces différences induisent de nombreux écarts positifs et négatifs. Ainsi, les acomptes d'IS sont neutralisés dans le compte de résultat parce que le produit ne pourra être constaté qu'avec la déclaration du redevable. De même, les recettes peuvent être recouvrées après la constatation des produits. Inversement, les acomptes d'IS encaissés en 2008 au titre de 2009 sont neutralisés, le produit ne pouvant être constaté dans les comptes généraux qu'avec la déclaration du redevable. Les amortissements, dotations et reprises de provisions pour dépréciation, pour risques et charges ont seulement un effet sur le résultat patrimonial.

Le fait que l'écart entre le résultat budgétaire et le résultat patrimonial se soit accru de 10,2 Md€ de 2007 à 2008 appelle cependant un commentaire particulier. Cette accentuation traduit plusieurs types d'opérations. Ce sont tout d'abord les opérations d'inventaire qui témoignent d'un effort de fiabilisation des écritures comptables (+7 Md€). C'est ensuite la conséquence de l'augmentation des reprises de dette (+4,2 Md€) qui se traduisent par la comptabilisation immédiate d'une charge financière en contrepartie d'une augmentation de la dette financière au passif du bilan, alors qu'elles ne génèrent de dépense budgétaire qu'au fur et à mesure des échéances d'intérêt<sup>70</sup>. De même, l'intégration du compte de l'Etat à la COFACE dans les participations financières, pour la première fois en 2008, a rendu nécessaire une correction du montant du prélèvement opéré par l'Etat (2,5 Md€).

## **II - Quelques enseignements tirés de l'examen du bilan et du tableau des flux de trésorerie**

### **A - Le bilan**

A la clôture des comptes 2008, l'actif du bilan de l'Etat a été enrichi de 84,0 Md€ par rapport à l'exercice 2007, dont 58,5 Md€ au titre de l'actif immobilisé et 24,1 Md€ de la trésorerie, notamment à la suite des réserves formulées par la Cour dans sa certification des comptes de 2007 et de ses observations d'audit sur les comptes de 2008.

---

70) 2,3 Md€ pour l'ERAP, 2,4 Md€ pour Charbonnages de France et 7,9 Md€ pour le fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA).

La progression de l'actif immobilisé est liée notamment à l'intégration du spectre hertzien et des quotas d'émission de CO2 (4,1 et 8,2 Md€ en valeur nette), auxquels s'ajoutent l'effet de l'indexation sur la valorisation du réseau routier en service (+10,2 Md€) et l'enrichissement du périmètre des matériels militaires (+9,7 Md€). Pour la trésorerie, la variation résulte, pour 10 Md€ de la hausse des fonds bancaires et fonds en caisse et, pour 11,1 Md€, d'un dépôt de liquidités rémunéré à l'EONIA qui a été effectué courant décembre 2008 auprès de la caisse de la dette publique (CDP) afin de lui permettre de souscrire une première émission de la SPPE dans le cadre du plan de soutien aux banques.

**Tableau 15 : Le bilan synthétique comparatif**

*En Md€*

<b>Au 31 décembre</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>Variation 08-07</b>	
Actif immobilisé	425,5	435,9	494,4	58,5	13 %
Actif circulant	87,2	85,5	85,9	0,4	-
Trésorerie	13,3	22,1	46,2	24,1	109 %
Comptes de régularisation	8,2	11,7	12,9	1,2	10 %
<b>Total Actif</b>	<b>534,2</b>	<b>555,3</b>	<b>639,4</b>	<b>84,1</b>	<b>15 %</b>
Dettes financières	893,9	945,7	1 044,1	98,4	10 %
Dettes non financières	92,8	109,0	111,1	2,1	2 %
Provisions pour risques et charges	50,1	61,8	73,4	11,6	19 %
Autres passifs	13,6	13,3	11,9	-1,4	-10 %
Trésorerie	65,5	69,0	67,2	-1,8	-3 %
Compte de régularisation	11,5	12,6	17,7	5,1	40 %
<b>Total Passif</b>	<b>1 127,4</b>	<b>1 211,6</b>	<b>1 325,4</b>	<b>113,8</b>	<b>9 %</b>
<b>Situation nette</b>	<b>-593,1</b>	<b>-656,3</b>	<b>-686,0</b>	<b>-29,7</b>	<b>-5 %</b>

Source : *Compte général de l'Etat pour 2008*

Le passif du bilan de l'Etat augmente de 113,8 Md€ par rapport à 2007, dont 98,5 Md€ au titre des seules dettes financières. L'évolution de celles-ci tient à la forte hausse des titres négociables à long terme (+39,9 Md€) et à celle des titres négociables à court et moyen terme (+55,7 Md€). Ces augmentations traduisent pour partie les reprises de dettes effectuées par l'Etat (cf. *supra*), qui entraîneront des charges budgétaires d'intérêt dans les années à venir.

Les dettes non financières comportent une part exigible estimée, compte tenu des règlements de période complémentaire, à 7,6 Md€ Cette information montre, on l'a vu, une limite importante de la signification du solde budgétaire de l'exercice. Enfin, la variation des provisions pour risques et charges (+11,6 Md€) est surtout liée à la hausse de celles relatives à des litiges (+3,3 Md€) ou à des dispositifs d'intervention gérés par l'Etat ou, en son nom, par des opérateurs (+8,4 Md€).

La situation nette s'établit à -686,0 Md€ au 31 décembre 2008, contre -656,3 Md€ à fin 2007. La dégradation (-29,7 Md€) est la résultante de mouvements de sens contraires : une augmentation des plus-values latentes (42,2 Md€), l'affectation du résultat déficitaire de l'année précédente (-42,5 Md€) corrigé des variations en balance d'ouverture, enfin la dégradation du solde des opérations de l'exercice (31,7 Md€).

## B - Les flux de trésorerie

L'intérêt du tableau des flux de trésorerie est de renseigner sur la capacité de l'Etat à générer et à utiliser sa trésorerie pour son activité propre, ses opérations d'investissement et de financement. Il devrait pouvoir être rapproché du tableau de financement et son solde devrait pouvoir être aisément comparé au solde budgétaire, dans la mesure où la comptabilité des dépenses et des recettes budgétaires reflète, à quelques exceptions près, les décaissements et les encaissements de l'exercice.

Pour des raisons liées aux contraintes du système d'information, l'élaboration du tableau des flux de trésorerie repose sur une méthode dégradée, qui consiste à assimiler les flux budgétaires aux flux de trésorerie<sup>71</sup>. Il subsiste cependant un montant résiduel non expliqué de 1,3 Md€ en valeur absolue.

---

71) Pour qu'ils correspondent à la réalité des encaissements et décaissements, les flux budgétaires de l'exercice sont corrigés des opérations effectuées au cours des périodes complémentaires 2007 et 2008 (respectivement en moins et en plus) et les principales opérations budgétaires qui ne se traduisent pas par des mouvements de trésorerie sont retraitées. Il s'agit en particulier des opérations liées à l'abondement du compte de commerce *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat* (44,4 Md€), de la charge d'indexation des titres négociables à moyen et long terme (4,6 Md€), des loyers budgétaires (0,7 Md€) et des contributions sociales supportées par le budget général au profit du CAS *Pensions* (40,2 Md€), qui ne constituent pas des flux de trésorerie.

**Tableau 16: Le tableau des flux de trésorerie**

	<i>En Md€</i>	
	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>Flux de trésorerie liés à l'activité</b>	<b>-25,2</b>	<b>-39,2</b>
Encaissements	455,3	458,6
Décaissements	-480,5	-497,8
<b>Flux de trésorerie liés aux opérations d'investissement</b>	<b>-7,6</b>	<b>-13,2</b>
Acquisitions d'immobilisations	-25,4	-25,1
Cessions d'immobilisations	17,8	11,9
<b>Flux de trésorerie liés aux opérations de financement</b>	<b>38,3</b>	<b>79,3</b>
Emissions d'emprunts (dont solde des bons du Trésor à taux fixe)	118,5	191,8
Remboursements des emprunts (hors bons du Trésor à taux fixe)	-79,7	-112,9
Flux liés aux instruments financiers à terme	-0,5	0,4
<b>Flux de trésorerie nets non ventilés</b>	<b>0,4</b>	<b>-1,3</b>
<b>Variation de trésorerie</b>	<b>5,9</b>	<b>25,6</b>
Trésorerie en début de période	-52,8	-46,6 <sup>(a)</sup>
Trésorerie en fin de période	-46,9 <sup>(a)</sup>	-21,0

Source : *Compte général de l'Etat pour 2008 (a) retraitement à l'ouverture d'un montant global net de 0,3 Md€*

Les flux de trésorerie nets liés à l'activité (-39,2 Md€) traduisent la difficulté de l'Etat à couvrir ses dépenses d'exploitation par ses recettes. De même, les flux dégagés par les cessions d'actifs immobiliers et de participations financières ne compensent pas les investissements (solde net de -13,2 Md€). L'augmentation du besoin de financement de l'Etat en 2008, mais aussi la nécessité de préfinancer les plans de relance et de soutien et les conditions de marché peu favorables pour procéder à des opérations de rachat de titres ont conduit l'Etat à augmenter ses ressources de financement (solde net de 79,3 Md€ contre 38,3 Md€ en 2007, soit une hausse de 41 Md€ par rapport à 2007)<sup>72</sup>.

La variation de trésorerie entre le début et la fin de période fait ressortir une amélioration de 25,6 Md€

<sup>72</sup> Le financement à moyen et long terme, net des rachats de titres négociables, a été privilégié en 2008 (128 Md€ levés contre 97,5 Md€ en 2007. Les bons du Trésor à taux fixe faisant l'objet d'une demande soutenue et de taux historiquement bas, leur encours a été fortement accru (+60 Md€).

Les flux retracés dans le tableau de financement en exécution et le tableau des flux de trésorerie recouvrent les mêmes opérations. Toutefois, les périmètres différents entre les lignes de ces deux tableaux font obstacle à toute comparaison directe et nécessitent un retraitement. Bien qu'en partie réalisée, l'articulation entre le tableau des flux de trésorerie et le tableau de financement en exécution demeure incomplète et des écarts inexpliqués subsistent, alors que le Parlement doit arrêter dans la loi de règlement le montant définitif des ressources et charges de trésorerie présenté dans le tableau de financement.

### **III - Des données discordantes sur les engagements futurs**

La comptabilité générale retrace les obligations de l'Etat en fonction de leur degré de certitude, depuis les dettes financières et non financières exigibles jusqu'aux engagements hors bilan, en passant par les provisions pour risques et charges (probabilité élevée de sortie de ressources). Les dettes non financières (que l'Etat doit régler sans délai) pèseront sur l'exécution de la loi de finances de l'année suivante. De même, une part importante des provisions pour risques et charges risque de se transformer en dépenses budgétaires<sup>73</sup>.

En comptabilité budgétaire, les engagements de l'Etat envers des tiers (entités ayant une personnalité juridique différente de celle de l'Etat) se traduisent par une consommation d'autorisations d'engagement. En 2008, elle s'est élevée à 514,2 Md€<sup>74</sup> pour le budget général et les comptes spéciaux. La comptabilité budgétaire permet aussi d'évaluer le niveau des « restes à payer » pour les années ultérieures figurant dans les RAP<sup>75</sup>. Le tableau sur les « engagements budgétaires » porté en annexe au CGE retrace des obligations de l'Etat (« consommations d'autorisations d'engagement ») qui ne sont pas couvertes par des crédits de paiement au 31 décembre de l'exercice et qui répondent à la définition de passifs éventuels au sens de la norme comptable de l'Etat n° 13.

---

73) Fin 2008, les dettes non financières et les charges à payer relatives à la dépense s'élèvent à 18 Md€ et les provisions pour charges relatives à la dépense à 55,4 Md€ (cf. annexe VII).

74) Cf. projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2008.

75) Solde des engagements non couverts par des CP au 31 décembre de l'année.

Au 31 décembre 2008, les « restes à payer » présentés dans les RAP s'élevaient à 80,548 Md€ alors que 78,366 Md€ seulement ont été pris en compte dans le tableau du compte général de l'Etat. L'écart net s'élève à 2,182 Md€<sup>6</sup>. Il provient de deux sources : la principale concerne les retraits d'engagement, les données du compte général de l'Etat étant présentées pour un montant net des retraits ; l'autre source des écarts résulte des discordances entre le montant des engagements sur années antérieures non couverts par des paiements (saisi manuellement par les ministères dans les RAP) et celui qui apparaît dans les systèmes d'information.

La direction du budget s'est engagée à fiabiliser les « restes à payer » et à conduire un travail de mise en cohérence des documents annexés au projet de loi de règlement des comptes et au rapport de gestion pour les exercices ultérieurs.

## **IV - Eléments d'analyse financière**

La nouvelle comptabilité d'exercice a vocation à éclairer la situation financière de l'Etat et son évolution sur plusieurs années, et à permettre des comparaisons avec les autres Etats dont les comptes sont soumis à certification annuelle par une institution supérieure de contrôle.

### **A - Des ratios encore limités**

Selon la Cour, le choix des ratios d'analyse financière doit répondre à trois critères principaux : l'utilisation d'agrégats simples à mesurer et aisément compréhensibles ; le caractère permanent des données utilisées, pour permettre une analyse dans la durée ; enfin, le souci d'apporter une information financière nouvelle par rapport à celle issue de la comptabilité nationale et de la comptabilité budgétaire.

La qualité des comptes conditionne la pertinence des ratios financiers et l'appréciation qu'on peut en tirer sur l'évolution de la situation financière de l'Etat. Par exemple, l'analyse de l'effort d'investissement en immobilisations corporelles et incorporelles, rapporté à la valeur de ces actifs, est limitée (4,7 % en 2008 contre 5,0 % en 2007)<sup>77</sup>. Une partie de la dette a pour contrepartie des actifs qu'elle sert à financer. Elle ne sera accrue à terme que si la rentabilité des actifs est inférieure au coût des emprunts nécessaires pour les acquérir. Cette analyse ne sera pertinente qu'au terme de la fiabilisation des états financiers.

---

76) Cf. annexe VIII.

77) La Cour a formulé des réserves sur les actifs dans son acte de certification.

Les projections d'après les ratios 2008, qui sont fondés sur les résultats de l'année précédente, c'est-à-dire, pour une large part, avant la crise, sont délicates à faire. Rapporté au taux moyen auquel l'Etat emprunte, qui s'établit à 3,8 % en 2008, le taux de rendement du portefeuille des participations de l'Etat (5,6 % en 2008) apparaît favorable, mais le fort ralentissement de l'activité inversera sans doute ce constat. Les charges d'intérêts mobilisent une part importante des ressources publiques, puisqu'elles représentent près de 15 % de l'ensemble des produits fiscaux et environ les trois quarts de l'impôt sur le revenu<sup>78</sup> ; les moins-values de recettes attendues en 2009 devraient conforter la progression de ce ratio.

De plus, ce n'est qu'à partir de l'exercice 2009 que l'Etat devra établir pour les années antérieures des comptes *proforma*, corrigeant les effets de périmètre. C'est donc seulement à ce moment que les comparaisons pluriannuelles deviendront plus significatives.

## **B - L'utilité de ratios complémentaires**

Les indicateurs actuellement suivis par l'administration dans le rapport de présentation joint au compte général de l'Etat pourraient être complétés de ratios nouveaux : montant des impôts sur le revenu rapporté au nombre de foyers imposables, charges d'intérêts de la dette financière négociable sur la dette négociable, délai d'encaissement de créances de l'Etat et délai de règlement des fournisseurs et assimilés.

En outre, en complément des données tirées de la comptabilité générale, le recours à des ratios qui n'en sont pas directement issus compléterait utilement l'information du Parlement. Pourraient ainsi être présentées les données de l'agence France Trésor sur la détention de la dette française par des non-résidents (65 % en 2008 contre 60 % en 2007) ou la durée de vie moyenne de la dette négociable (6 ans et 292 jours en 2008, 7 ans et 51 jours en 2007), qui a un impact sur l'ampleur des émissions annuelles à réaliser dans l'avenir pour refinancer la dette.

Le tableau porté en annexe IX présente, pour les exercices 2006 à 2008, les ratios établis par l'administration ainsi que ceux que la Cour propose d'y adjoindre.

---

78) Deux indicateurs nouveaux sont proposés par la Cour : charges d'intérêts sur produits fiscaux et charges d'intérêts sur le produit de l'impôt sur le revenu (cf. *infra*).

*Complémentaire de la comptabilité des dépenses et des recettes budgétaires, la comptabilité générale permet de saisir l'ensemble des événements qui affectent la gestion de l'Etat. Elle reflète ainsi la position de celui-ci vis-à-vis de tiers (ses dettes, par exemple), l'état de son patrimoine (ses immobilisations, leur amortissement et leur dépréciation), l'évolution de ses stocks, la couverture de risques identifiés par des provisions, le rattachement des opérations à l'exercice au cours duquel elles sont intervenues.*

*La mise en œuvre de cette nouvelle comptabilité dans la sphère publique est un enjeu majeur de la LOLF. Les informations dont elle permet de disposer doit apporter un éclairage complémentaire sur la situation et la soutenabilité des finances publiques, notamment sur l'ampleur des dettes non financières (+2,1 Md€) et des provisions pour risques et charges (+12,6 Md€), qui constituent les dépenses budgétaires des années futures. Elles devraient aussi être utilisées comme un outil d'aide à la décision et d'appui à la gestion, ce qui n'est pas encore le cas.*

## **DEUXIEME PARTIE**

# **L'ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE**

Outre l'examen des résultats de l'exercice, l'article 58 de la LOLF prévoit que le rapport de la Cour, conjoint au projet de la loi de règlement, s'appuie sur une analyse, par mission et par programme, de l'exécution des crédits.

Les développements ci-après présentent les principaux éléments d'analyse propres à éclairer ou à expliquer les résultats de l'exécution budgétaire de 2008.

Le chapitre I expose les problèmes posés par la gestion écoulée au regard des exigences de régularité et de sincérité énoncées par la LOLF.

Le chapitre II analyse et commente les relations budgétaires entre l'Etat, d'une part, les collectivités territoriales et l'Union européenne, d'autre part.

Le chapitre III formule une appréciation sur les caractéristiques de la gestion du budget de l'Etat après trois années d'application en exercice plein du nouveau cadre budgétaire et comptable issu de la LOLF, y compris au regard de la démarche de performance.

## Chapitre IV

### La régularité de la gestion 2008

Les règles applicables à la préparation, à l'exécution et au contrôle du budget de l'Etat sont demeurées inchangées au cours de l'exercice 2008, qui a été néanmoins marqué par la publication de deux textes importants, bien que de niveau juridique très dissemblable : la loi du 23 juillet 2008 a introduit dans la Constitution un nouvel article 47-2, qui comporte notamment la disposition suivante : « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». Par ailleurs, le Gouvernement a élaboré et diffusé, conformément à la recommandation de la Cour<sup>79</sup>, un référentiel de comptabilité budgétaire qui précise, à l'intention des administrations de l'Etat, les modalités d'application des règles précitées.

Les exigences de régularité et de sincérité des opérations budgétaires sont donc désormais inscrites dans la Constitution, précisées dans la LOLF et détaillées dans le référentiel précité. Ces textes déterminent les principes auxquels les gestionnaires, ordonnateurs et comptables, doivent se référer (annualité, unité, universalité, non contraction des dépenses et des recettes, spécialité, sincérité).

Sur le fondement de ces règles, il appartient à la Cour, qui, par ailleurs, certifie la comptabilité générale de l'ensemble des opérations de l'Etat, d'examiner la régularité et la sincérité des comptes budgétaires et le caractère fidèle du résultat budgétaire et du tableau de financement.

La gestion 2008 a été marquée, comme les précédentes, par des anomalies significatives au regard des règles budgétaires en vigueur.

---

79) Rapport de mai 2008 sur l'exécution budgétaire de 2007, p. 67 et 244.

## **I - Des problèmes persistants de budgétisation**

### **A - Des sous-évaluations de crédits dès le budget initial**

#### **1 - Les constatations de la Cour à l'automne 2008**

Dans son rapport au Parlement sur les décrets d'avance publiés en 2008, la Cour avait relevé le niveau très élevé - et croissant - des insuffisances de dotation qui affectaient, au vu de l'exécution 2008 en cours, la loi de finances initiale de cet exercice, constatant qu'elles affectaient la sincérité de plusieurs dotations<sup>80</sup>. Les besoins de crédits résultant des obligations juridiques opposables à l'Etat auraient dû donner lieu à l'ouverture des crédits correspondants dans la LFI, à tout le moins en autorisations d'engagement.

Parmi ces sous-estimations de crédits, certaines ont rendu nécessaires des ouvertures complémentaires par décret d'avance, pour un montant de 1,11 Md€ au moins, notamment pour couvrir les charges correspondant à la prime de Noël des bénéficiaires du RMI (378,8 M€), aux opérations militaires extérieures (259,21 M€) et aux dispositifs d'aide à l'emploi (251,4 M€).

Par ailleurs, la Cour identifiait un certain nombre d'insuffisances de crédits en gestion 2008 résultant de sous-évaluations en loi de finances, d'un montant estimé à 5,63 Md€. Etaient notamment concernées les dépenses au titre du paiement des sommes restant dues aux régimes de sécurité sociale (4,6 Md€<sup>81</sup>), des versements dus aux personnes handicapées (289 M€) et des aides personnelles au logement (100 M€).

Au terme de son analyse des insuffisances de crédits manifestes dans la LFI pour 2008, la Cour constatait qu'une partie d'entre elles n'avait pas été corrigée lors de la préparation du budget pour 2009, pour un montant cumulé de 4,64 Md€ en CP.

L'examen des résultats définitifs de la gestion 2008 et de la budgétisation 2009 conduit à confirmer le constat fait à l'époque.

---

80) Rapport au Parlement conjoint au projet de loi de finances rectificative - Mouvements de crédits opérés par voie administrative, décembre 2008, p. 13 et s.

81) 3,0 Md€ au titre des arriérés et 1,6 Md€ au titre de 2008. Le besoin a été réduit par une ouverture de crédits opérée en LFR de fin d'année.

## 2 - Les insuffisances de crédits de paiement relevées à la clôture de l'exercice 2008

### a) Le financement de l'épargne logement

Comme les années précédentes, les crédits ouverts en loi de finances au titre des dépenses d'épargne logement ont été très insuffisants au regard des besoins, mais aussi des prévisions disponibles (de 466 M€ en 2008 contre 593 et 332 M€ en 2006 et 2007). Cet état de fait pouvait être expliqué, en 2006, par l'incertitude qui prévalait alors sur l'effet qu'aurait la modification, fin 2005, du régime fiscal et social de l'épargne logement sur le montant des remboursements par l'Etat des primes dues aux banques lors de la clôture par les ménages de leurs plans d'épargne logement. Il n'en était plus de même en 2007 et, *a fortiori*, en 2008.

L'insuffisante dotation du programme 145 *Epargne* constitue donc une entorse manifeste au principe de sincérité fixé par l'article 32 de la LOLF. Mais elle s'est accompagnée de deux autres irrégularités. Tout d'abord, l'Etat a financé cette dépense budgétaire par des avances de trésorerie du Crédit foncier de France (715 M€ en 2006, 843 M€ en 2007, 1.083 M€ en 2008)<sup>82</sup>. Cette pratique contrevient en particulier à l'article 6 de la loi organique, en application duquel la loi de finances doit retracer l'ensemble des dépenses budgétaires de l'Etat.

De surcroît, outre qu'elles affectent le solde budgétaire (cf. *supra*), les modalités de financement des primes d'épargne logement retenues par le Gouvernement induisent des reports de charges croissants sur l'exercice suivant (495 M€ en 2006, 623 M€ en 2007, 953 M€ en 2008). Ceci contrevient au principe de l'annualité budgétaire fixé par la LOLF.

### b) Les engagements de l'Etat dans le domaine social

Des insuffisances de crédits ont aussi été constatées sur le secteur « Emploi » de la mission **Travail et emploi**, qui ont été aggravées, cette année, par les effets de la crise, perceptibles dès le printemps 2008, qui se sont traduits par une forte augmentation du nombre des contrats aidés. Chaque année, au mois d'octobre, un décret d'avance, et parfois une loi de finances rectificative, viennent abonder les crédits des programmes 102 *Accès et retour à l'emploi* et 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*. Ces majorations des dotations

---

82) Une partie des avances du CFF a été soldée grâce à l'ouverture de 150 M€ par décret d'avance. En conséquence, le montant maximum des avances sollicitées en cours d'année (1.083 M€) a induit un report de charges de 953 M€ (1.083-150).

en gestion ont porté en 2008 sur 334 M€ en AE et 293 M€ en CP, et les crédits consommés ont, pour l'ensemble de la mission, excédé de 356 M€ les montants ouverts en loi de finances.

De même, le programme 183 *Protection maladie* a été sous-doté par rapport aux besoins estimés en matière d'aide médicale de l'Etat (AME). 94,2 M€ (pour une dotation initiale de 413 M€) ont été ouverts par la loi de finances rectificative pour 2008, pour assurer la dépense 2008, et afin de ne pas alourdir la dette de l'Etat vis-à-vis de l'assurance maladie à ce titre, estimée à 279 M€ au 31 décembre 2008. Même si 100 M€ d'économies avaient initialement été prévus sur ce programme, l'insuffisance de crédits pour 2008 est encore estimée à 15 M€.

Sur la mission *Régimes sociaux et de retraite*, les crédits du programme 197 *Retraite et sécurité sociale des marins* ont été abondés de 37,2 M€ par décret d'avance, dans une situation qui ne répondait qu'en partie à la condition d'urgence posée par l'article 13 de la LOLF. Pour sa part, le programme 198 *Retraite et sécurité sociale des transports terrestres* se caractérise par le sous-calibrage des subventions d'équilibre et l'évaluation fluctuante des recettes de programmes de cessions d'actifs : pour le seul régime de la CANSSM<sup>83</sup>, ces recettes sont évaluées à 1 Md€ dans le rapport annexé au projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, sans que cette évaluation favorable soit suffisamment étayée.

Surtout, les dettes de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale s'établissaient à 5,9 Md€ à l'issue de la période complémentaire<sup>84</sup>, dont 3,6 Md€ étaient effectivement exigibles en 2008. On peut donc en inférer que la loi de finances pour 2008 se caractérisait par une insuffisance de 3,6 Md€ en CP et de 5,9 Md€ en AE, et qu'il n'a pas été remédié à ces insuffisances dans les deux LFR, même en AE.

### *c) Des sous-dotations diverses*

Outre les insuffisances répétées relevées au titre de la prime de Noël des bénéficiaires du RMI (378,8 M€), des versements dus aux personnes handicapées (289,0 M€) et des opérations militaires extérieures (259,2 M€), différentes sous-dotations ont pu être identifiées par la Cour.

---

83) Caisse autonome nationale de la sécurité sociale des mines.

84) La dette nette de l'Etat au 31 décembre 2008 était égale à 7,4 Md€. Des paiements au titre de 2008 ont été effectués en janvier 2009 pour un montant de 1,51 Md€.

Le fonds national de garantie des calamités agricoles (FNGCA), qui a bénéficié de 32,3 M€ ouverts par décret d'avance en 2008 n'avait, de nouveau, pas été doté en loi de finances initiale, en dépit, notamment, de la relative stabilité des dépenses et des obligations légales<sup>85</sup>.

Des sous-dotations récurrentes sont aussi observées sur le secteur « Asile » de la mission *Immigration, asile et intégration*. 36 M€ ont ainsi été ouverts par décret d'avance pour prendre en charge l'hébergement d'urgence et l'allocation temporaire d'attente des demandeurs d'asile, en raison d'une ouverture de crédits en LFI manifestement insuffisante, compte tenu de l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile.

En 2008 comme chaque année depuis 2006, la rémunération des prestations exécutées par la Banque de France pour le compte de l'Etat était sous-calibrée de 40 M€ sur un total de 160 M€ à régler par le programme 305 *Politique économique et de l'emploi*. La sous-évaluation a été reconduite en LFI pour 2009. Elle pourrait même être beaucoup plus forte cette année, d'après les perspectives budgétaires pluriannuelles.

Au total, et sans que cette estimation ait un caractère exhaustif, les sous-budgétisations manifestes de LFI pour 2008 identifiées à l'occasion des travaux du présent rapport, dont certaines seulement ont été corrigées dans une LFR, ont porté sur plus de 6 Md€, montant à comparer aux sous-évaluations - elles-mêmes partielles - identifiées par la Cour dans son rapport sur l'exécution 2007 (7,3 Md€).

### 3 - De nouvelles sous-budgétisations en 2009

En dépit de la constatation des insuffisances de crédits faites en 2008 et des observations formulées tant par la Cour que par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat à l'occasion de la préparation de la première loi de finances rectificative pour 2008 et de la loi de finances initiale pour 2009, le budget pour 2009 comporte d'ores et déjà, sur plusieurs missions, des écarts importants entre le montant des crédits ouverts et les besoins avérés.

Compte tenu des reports de charges signalés ci-dessus au titre du financement de l'épargne logement au 31 décembre 2008, la dotation votée (1,16 Md€) a été intégralement consommée dès le mois de janvier ; dès lors, les dépenses au titre de 2009 ne pourront être financées qu'au prix de l'ouverture de crédits supplémentaires en cours d'année, pour un montant qui pourrait être de l'ordre de 1 Md€

---

85) L'article L 361-5 du code rural dispose que le montant de la subvention de l'Etat imputée sur le fonds est « au moins égal » au produit des cotisations des exploitants agricoles.

Le FNGCA n'est toujours pas doté en LFI pour 2009 ; l'administration indique seulement qu'il « *pourra l'être d'environ 34 M€ en 2011 grâce aux marges de manœuvre dégagées par le bilan de santé de la PAC.*<sup>86</sup> ». Cependant, la lettre-plafond en vue de la préparation du budget de 2010 n'intègre aucune économie à ce titre. Dans son rapport précité sur les décrets d'avance, la Cour estimait l'insuffisance de budgétisation à 90 M€ en 2009.

Plusieurs dotations ont été en partie remises à niveau dans la LFI pour 2009, par exemple celles destinées à la compensation des exonérations des charges sociales outre-mer (+220 M€), au régime de retraite de la RATP (+120 M€), à l'aide médicale d'Etat (+80 M€) ou à l'hébergement d'urgence (+140 M€).

De même, les crédits destinés à la couverture des « surcoûts liés aux opérations extérieures (OPEX) » du ministère de la **défense** passent de 460 M€ (crédits de paiement) en LFI pour 2008 à 510 M€ en LFI pour 2009 (l'administration estime qu'ils pourraient atteindre 560 M€ en 2010), mais il demeurerait, néanmoins, une insuffisance.

## B - Des reports de charges récurrents

Lorsqu'elles n'ont pas été corrigées par des ouvertures de crédits supplémentaires par décret d'avance ou dans la loi de finances rectificative de fin d'année, les insuffisances de crédits constatées en 2008 ont induit des reports de charges sur l'exercice 2009.

Les reports de charges sur l'année suivante constituent une atteinte au principe d'annualité, dans le cas, notamment, où leur récurrence sur un programme donné montre qu'ils étaient prévisibles. Selon l'article 15 de la LOLF, les crédits (AE et CP) peuvent être reportés sur l'année suivante dans certaines limites, sans pour autant que ce report soit automatique. La sincérité de la loi de finances peut également être affectée lorsque ces reports s'accompagnent d'une insuffisance manifeste des crédits ouverts.

Outre ceux relevés ci-dessus au titre du financement des primes d'épargne logement (953 M€), la Cour a identifié divers reports de charges importants sur l'exercice 2009, qui ont réduit d'autant le montant des dépenses de 2008 et, partant, celui du déficit de l'Etat et qui viennent s'ajouter, en 2009, aux charges propres à cet exercice.

---

86) Source : PAP 2009. Le « bilan de santé de la PAC » correspond à l'évaluation de cette politique réalisée à l'occasion de la présidence française de l'Union européenne.

## 1 - Les dettes à l'égard de la sécurité sociale

Logiquement, dès lors que les sommes dues aux organismes de sécurité sociale restent en grande partie impayées et qu'elles n'ont pas fait l'objet d'ouvertures de crédits d'un niveau suffisant dans les deux LFR pour 2008, elles constituent une part importante des reports de charges sur 2009. En effet, malgré l'opération exceptionnelle d'apurement partiel des dettes de l'Etat envers ces organismes mise en œuvre en 2007 (à hauteur de 5,1 Md€<sup>87</sup>), les passifs inscrits à ce titre au bilan de l'Etat au 31 décembre 2008 atteignent 7,4 Md€, contre 6,0 Md€ à fin 2007. Selon l'administration, les nouvelles insuffisances budgétaires au titre de l'exercice 2008 s'atteignent à 1,4 Md€ et les sommes exigibles à ce titre au terme de la période complémentaire à 3,6 Md€.

Parmi les dettes envers la sécurité sociale inscrites au bilan de l'Etat, celles relevant de la mission *Travail et emploi* sont estimées entre 1,40 et 1,78 Md€. Outre la dette relative aux allègements généraux de cotisations sociales antérieurs à 2006 (405,35 M€), ce montant correspond à des régularisations au titre de la compensation des exonérations ciblées principalement en faveur de l'ACOSS (832 M€), l'ARRCO (309 M€), la CCMSA (51 M€) et l'Unédic (12,9 M€). L'augmentation des dettes sociales en 2008 porte essentiellement sur des dispositifs de la mission précitée (+543 M€), notamment au titre des contrats de professionnalisation (+161 M€) et des contrats d'apprentissage (+205 M€).

## 2 - Les autres reports de charges

La mission *Défense* a débuté la gestion 2008 avec un report de charges de 2,33 Md€<sup>88</sup> (2,53 Md€ fin 2007). A l'entrée de la loi de programmation militaire 2003-2008 qui vient de s'achever, plus de 0,8 Md€ de crédits avaient été reportés<sup>89</sup>. Le prochain exercice de programmation est engagé avec un montant de reports de crédits encore supérieur (1,3 Md€). La Cour s'est déjà prononcée contre ces reports systématiques d'un important volume de crédits et de charges. Surtout, elle relève qu'une part très importante (1,95 Md€) des « reports de charges » précités à la fin de l'exercice 2008 correspondait à des dettes exigibles, qui auraient dû être payées en 2008. Il s'agit donc d'impayés.

---

87) Rapport de mai 2008 sur l'exécution budgétaire de 2007, p. 9 et s.

88) Au sens de la comptabilité générale, c'est-à-dire au titre des factures d'ores-et-déjà parvenues, mais aussi des dettes non encore exigibles.

89) L'article 15 de la LOLF prévoit la possibilité de reporter sur l'exercice suivant, dans certaines limites, des crédits non utilisés à l'issue de l'exercice en cours.

La mission *Ville et logement* a aussi fait l'objet de 130 M€ de reports de crédits de paiement de 2008 sur 2009, en raison de l'insuffisance des CP par rapport aux AE ouvertes au titre des subventions aux organismes de logement social. Dans le même temps, un total de 112 M€ de dettes exigibles (demandes de paiement présentées mais non réglées) subsistait sur ces opérations à la fin de l'exercice. De plus, les reports de charges pour le financement des aides personnelles au logement (liés au sous-calibrage des dotations initiales) se retrouvent en 2008, ce qui constitue une atteinte récurrente au principe de correcte évaluation des crédits énoncé par l'article 32 de la LOLF.

L'écart très important entre budgétisation et besoins réels au titre de dispositifs fonctionnant à « guichet ouvert », telles les aides personnelles au logement, et la récurrence de cet écart constituent des entorses au principe de sincérité budgétaire. Le montant des régularisations financières sur les prestations 2007, effectuées en 2008 sur le FNAL, s'est élevé à 107,39 M€, dont 27,49 M€ pour la part ALS et 79,91 M€ pour la part APL. Ce report de charges de 2007 sur 2008 a seulement été réduit<sup>90</sup> par l'opération précitée d'apurement mise en œuvre en 2007 et analysée par la Cour dans son précédent rapport.

Même si c'est pour des montants moindres qu'en 2007 (203,8 M€ en AE et 481,7 M€ en CP), le ministère de l'**agriculture** évalue à 165,8 M€ en AE et à 322,8 M€ en CP le montant des charges exigibles en 2008 et reportés sur l'exercice suivant faute de crédits suffisants.<sup>91</sup>

Au total, et sans que cette estimation revête un caractère exhaustif, les principaux reports de charges exigibles en CP listés ci-dessus à fin 2008 représentent à eux seuls 6,9 Md€, y compris la dette exigible à l'égard de la sécurité sociale (3,6 Md€). Cet état de fait contrevient au principe d'annualité budgétaire et à l'exigence d'une programmation budgétaire prenant en compte la réalité des besoins prévisibles (art. 32 de la LOLF).

---

90) 199,7 M€ avaient été remboursés au titre des régularisations sur l'ALS de 2006.

91) Cette estimation n'intègre pas les insuffisances également constatées au titre des compensations de cotisations sociales, qui sont comprises dans les reports de charges comptabilisées ci-dessus sur la mission **Travail et emploi**.

## II - Les autres entorses au droit budgétaire

### A - Des compensations de dépenses et de recettes

Pour la deuxième année consécutive<sup>92</sup>, le dividende dû par l'agence française de développement (AFD) à l'Etat n'a pas été versé mais utilisé par cet organisme pour faire face à des dépenses effectuées pour le compte de celui-ci. Cette compensation a porté, en 2008, sur 288,5 M€ pour le seul dividende, et sur 369 M€ si on y ajoute d'autres ressources, qualifiées d'« additionnelles » par l'administration, qui proviennent de remboursements liés à des appels en garantie et dont l'utilisation est décidée par simple arbitrage interministériel.

Cette compensation contrevient aux principes d'unité et d'universalité budgétaires, en vertu desquels toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat doivent être individualisées dans le budget, et au principe de non contraction des dépenses et des recettes qui est leur corollaire. Cette pratique devrait prendre fin, la LFI pour 2009 (art. 143) prévoyant le versement au budget général du dividende de l'AFD.

Une autre compensation de recettes et de dépenses a été opérée : le produit de la taxe sur les véhicules de société (art. 1010 du code général des impôts) a été affecté, à hauteur de 753 M€ (cf. *supra*), en application de la LFR du 30 décembre 2008, à divers organismes sociaux « *au titre du financement des sommes restant dues par l'Etat aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale* » (396 M€ pour le régime social des indépendants et 375 M€ au titre des exonérations de charges de l'outre-mer). Ces montants, destinés à éteindre une partie de la dette de l'Etat, n'ont pas été retracés en dépenses (alors que 215 M€ étaient ouverts, par ailleurs, pour apurer la dette de l'Etat envers l'ACOSS) ; il s'agit, là encore, d'une entorse aux principes précités.

### B - Des imputations de dotations inappropriées

Des irrégularités ont été constatées à ce titre au regard de deux principes budgétaires : la spécialité des crédits et le rattachement à l'exercice (lié au principe d'annualité). Elles concernent les dépenses et les recettes de l'Etat et certaines se rapportent aux conditions d'utilisation des comptes d'affectation spéciale (CAS).

---

92) La Cour l'avait déjà relevé dans son rapport précité de mai 2008.

## 1 - Des imputations de dépenses et de recettes inadéquates

Des transferts de crédits ont eu lieu, de nouveau, de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* vers la mission *Politique des territoires*, pour le financement de la politique de soutien aux pôles d'excellence rurale *via* le fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (9,9 M€ en CP en 2008).

La Cour relève aussi l'irrégularité de la comptabilisation des loyers budgétaires au nombre des dépenses de l'Etat (cf. *supra*). En l'absence de décaissement, fait générateur unique de la comptabilisation des dépenses, et compte tenu du fait que ces mouvements sont effectués entre des entités appartenant à la même personne morale (l'Etat), le traitement comptable actuel des loyers budgétaires est inadéquat et il altère la présentation des comptes de l'Etat. Il est dès lors contraire à la LOLF.

Enfin, en application de l'article 18 de la LOLF, les dotations destinées à l'Aviation civile sont partagées entre le budget général, pour les activités régaliennes, et le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, pour les activités de prestations de service donnant lieu au paiement de redevances. La LFI pour 2009 ignore ce partage en réintégrant dans le budget annexe une partie des activités régaliennes de la direction générale de l'aviation civile (prescription de normes techniques, négociation des droits de trafic, ingénierie aéroportuaire...) et en augmentant à due concurrence la part de la taxe d'aviation qui lui est affectée. Cette évolution illustre l'inadéquation du régime des budgets annexes pour l'Aviation civile.

Plusieurs imputations de recettes sont inadéquates. Tel est le cas des frais d'assiette et de recouvrement des impôts pour le compte des collectivités territoriales (4,12 Md€ en 2008). Le Conseil constitutionnel, appelé à se prononcer sur la loi de finances pour 1996, a considéré ce prélèvement comme un impôt<sup>93</sup>, et la Cour a déjà signalé que les frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux ne sont pas une redevance pour service rendu<sup>94</sup>, car ils ne réunissent aucune des deux conditions nécessaires : ils ne sont pas payés par les collectivités bénéficiaires du service rendu<sup>95</sup>, mais par les contribuables, et le montant

---

93) Décision du 28 décembre 1995 (budget 1996) : l'augmentation des frais pérennisés en 1996 « constitue une recette du budget qui concourt aux conditions générales de l'équilibre budgétaire, sans que soit méconnu le principe de nécessité de l'impôt ».

94) *Rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1998* (p. 53) et 1999 (p. 56).

95) A la différence, par exemple, du prélèvement pour frais de gestion, qui s'impute sur le produit qui devrait revenir aux Communautés européennes.

n'est pas corrélé au coût du service<sup>96</sup>. La nouvelle nomenclature des recettes fiscales n'a pas tenu compte de la nature de cet impôt.

## 2 - L'utilisation inappropriée des comptes d'affectation spéciale

Aux termes de l'article 21 de la LOLF, les comptes d'affectation spéciale (CAS) retracent des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un CAS. A l'exception des comptes retraçant les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat et celles relatives aux pensions et avantages accessoires, les recettes d'un CAS ne peuvent être complétées par des versements du budget général au-delà de 10 % des crédits initiaux de chaque compte.

Le mécanisme du compte d'affectation spéciale introduit ainsi une dérogation au principe de l'universalité budgétaire et à son corollaire, la règle de non-affectation des recettes. Etablissant un lien de nature entre les recettes et les dépenses, il exige un strict respect de l'éligibilité de ces dernières et établit une règle d'étanchéité entre les opérations du budget général et celles des CAS. Ces derniers ont représenté 58,3 Md€ en LFI pour 2008 (dont 47,9 Md€ pour le CAS *Pensions*).

L'examen de la gestion de ces comptes en 2008 a mis en évidence des pratiques critiquables au regard des dispositions de l'article 21 précité qui ouvrent la voie à une débudgétisation d'opérations devant être retracées au sein du budget général.

Si le versement à France Télévisions d'une dotation en capital de 150 M€ opéré en 2008 à partir du CAS *Participations financières de l'Etat* (PFE) est anormal<sup>97</sup> sans pouvoir être qualifié d'irrégulier, l'imputation sur des CAS de dépenses relevant du budget général constituerait une irrégularité manifeste au regard de la LOLF.

Ainsi le financement du « plan Campus », dont les modalités ne sont pas encore arrêtées, ne saurait être assuré sur le CAS PFE, le paiement de loyers de contrats de partenariat public privé n'entrant pas

---

96) Les frais prélevés sont près de trois fois supérieurs au coût du service (*Rapport public annuel* de la Cour, janvier 2009, p. 40).

97) La compensation d'une perte de chiffres d'affaires (au titre des recettes publicitaires) s'analysant comme une opération de gestion courante et non comme un acte de nature patrimoniale, elle relève du budget général et non du compte spécial.

dans le champ des dépenses imputables sur ce compte. Des opérations inéligibles au regard des dispositions en vigueur ont été relevées en 2008 pour le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* (notamment des dépenses d'entretien).

Comme pour les dépenses, certaines recettes sont imputées sur des CAS alors qu'elles sont étrangères à leur objet. Ainsi, les opérations de l'exercice 2008 du CAS PFE précité font apparaître en recettes des intérêts sur avances d'actionnaire qui ne peuvent être assimilés à aucune des catégories de recettes imputables sur le CAS. De même, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique a autorisé en 2008 l'imputation, en 2009, en recettes du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat*, du versement d'une soulte de 215 M€ prévue dans le cadre d'un contrat de bail concernant le parc de logements domaniaux occupé par le personnel de la **Défense**. Même si l'administration la justifie par un souci d'efficacité, l'imputation de cette recette, qui ne correspond pas à un produit de cession, est irrégulière.

*L'exécution 2008 a été marquée par plusieurs irrégularités au regard des dispositions de la LOLF et des principes budgétaires en vigueur.*

*Comme les années précédentes, la loi de finances initiale a comporté des insuffisances manifestes de crédits, dont certaines (notamment au titre des dettes sociales de l'Etat) sont récurrentes. Celles qui ont été identifiées par la Cour portent sur un montant supérieur à 6 Md€. Plusieurs n'ont pas été corrigées dans la loi de finances pour 2009 (financement des primes d'épargne logement et dettes envers la sécurité sociale, par exemple).*

*Par ailleurs, ces insuffisances et les modalités de la gestion 2008 ont conduit à des reports de charges cumulés importants sur l'exercice 2009, d'un montant proche de 7 Md€, pour les seules dotations au titre desquelles la Cour a constaté des entorses majeures au principe d'annualité des crédits.*

*Ces anomalies s'ajoutent à d'autres entorses, par exemple des compensations indues des recettes et des dépenses ou des imputations budgétaires inappropriées. Elles n'affectent pas l'exactitude des comptes, puisque ceux-ci retracent la réalité des opérations de recettes et de dépenses effectuées dans l'année, mais elles conduisent à afficher un niveau de déficit inférieur à ce qu'il aurait dû être.*

# **Chapitre V**

## **L'impact sur le budget de l'Etat des relations avec les collectivités territoriales et avec l'Union européenne**

### **I - Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales**

#### **A - L'augmentation des concours aux collectivités territoriales a été inférieure à la progression globale des dépenses de l'Etat**

En 2008, le total des concours financiers<sup>98</sup> de l'Etat aux collectivités territoriales s'est élevé à 93,98 Md€

Plusieurs évolutions ont été particulièrement significatives :

- les prélèvements sur recettes (51,18 Md€) ont été exécutés en 2008 conformément aux prévisions de LFI (51,14 Md€). Ils ont augmenté de 3,2 %, du fait notamment du FCTVA (5,55 Md€ contre 5,05 Md€ en 2007, soit +9,7 %) et de la transformation en prélèvement sur recettes de la dotation d'équipement des collèges et de la dotation régionale d'équipement scolaire, imputées jusqu'en 2007 sur la mission **Relations avec les collectivités territoriales** ;

- du fait de cette transformation, les crédits de cette mission diminuent fortement (à périmètre constant, les dépenses auraient progressé de 2 %) ;

---

98) Au sens donné par l'annexe « Jaune » au projet de loi de finances « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales ».

- les dotations et subventions imputées sur d'autres programmes ont diminué de 46 %, tout en demeurant, comme pour 2007, nettement supérieures aux prévisions faites dans le « jaune » annexé au PLF 2008 (1,63 Md€) ;

- la croissance continue des compensations d'exonérations et de dégrèvements s'est accélérée en 2008 (+20 %), conséquence de l'élargissement des bases dégrévées et des allègements fiscaux. Cette évolution est à rapprocher de celle de la part de la fiscalité locale prise en charge par l'Etat, de 22,9 % en 2004 à 25,9 % en 2008<sup>99</sup> ;

- la fiscalité transférée atteint 20,2 Md€, en baisse d'un tiers depuis 2005. La moitié résulte de l'application des lois dites de « l'acte II » de la décentralisation. Les autres transferts (loi du 7 janvier 1983 ; quotes-parts de la taxe sur les conventions spéciales d'assurance (TSCA) finançant les services départementaux d'incendie et de secours depuis la LFI 2005) ont également augmenté (+80 % entre les LFI 2003 et 2008).

**Tableau 17 : Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales**

*En Md€*

	2005	2006	2007	2008 <sup>(a)</sup>	2008/2007
Prélèvements sur recettes de l'Etat	46,36	48,20	49,60	51,18	3,2 %
Dépenses du budget général	20,30	21,83	22,79	22,60	-0,9 %
<i>dont mission Relations avec les collectivités territoriales</i>	<i>3,13</i>	<i>3,27</i>	<i>3,29</i>	<i>2,38</i>	<i>-27,7 %</i>
<i>dont DGD formation professionnelle</i>	<i>2,05</i>	<i>1,81</i>	<i>1,68</i>	<i>1,68</i>	<i>0,0 %</i>
<i>dont dotations et subventions imputées sur d'autres programmes</i>	<i>3,36</i>	<i>4,00</i>	<i>4,33</i>	<i>2,32</i>	<i>-46,4 %</i>
<i>dont compensations d'exonérations et de dégrèvements <sup>(b)</sup></i>	<i>11,73</i>	<i>12,74</i>	<i>13,49</i>	<i>16,21</i>	<i>20,2 %</i>
Dépenses de comptes spéciaux	0,04	0,00	0,00	0,00	-
<b>Total des opérations budgétaires (A)</b>	<b>66,67</b>	<b>70,03</b>	<b>72,40</b>	<b>73,77</b>	<b>1,9 %</b>
Fiscalité transférée aux régions et aux départements (B) <sup>(c)</sup>	15,11	16,45	19,13	20,20	5,6 %
<b>Total général (A) + (B)</b>	<b>81,77</b>	<b>86,48</b>	<b>91,52</b>	<b>93,97</b>	<b>2,7 %</b>

(a) résultat comptable de l'exécution budgétaire, sauf pour la fiscalité transférée (source : direction du budget) ; (b) dotation globale de décentralisation ; (c) dépenses imputées sur le programme 201 ; (d) transferts au titre des lois du 7 janvier 1983 (décentralisation ; taxe sur les cartes grises et droits de mutation à titre onéreux), du 18 décembre 2003 (RMI ; quote-part de TIPP) et de quotes-parts de TIPP et de taxes sur les conventions spéciales d'assurance (TSCA)

99) Source : annexe « Jaune » du PLF pour 2009.

Au total, malgré la forte évolution des deux dernières composantes, l'augmentation des concours de l'Etat aux collectivités territoriales de 2,7 % de 2007 à 2008 (contre 5,8 % en moyenne de 2005 à 2007) aura été inférieure à la progression globale des dépenses de l'Etat<sup>100</sup>.

### **B – Le périmètre de l'enveloppe normée a été étendu**

La norme d'évolution de certains concours, instaurée en 1996, a été resserrée par la LFI pour 2008 et la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2009-2012<sup>101</sup>.

A partir de 1999, la majeure partie des dotations avait été régie par des contrats « de croissance et de stabilité » puis « de stabilité » (en 2008) distinguant les dotations dites « sous enveloppe », car indexées sur un taux d'évolution déterminé par la loi, de ceux dits « hors enveloppe ».

En 2008, le périmètre « sous enveloppe » comprenait :

- *des dotations de fonctionnement*, qui évoluaient comme la dotation globale de fonctionnement (DGF, qui était indexée sur l'inflation prévisionnelle majorée de la moitié du taux de croissance du PIB de l'année précédente) ;

- *des dotations d'équipement*, indexées sur le taux de formation brute de capital fixe (FBCF), c'est-à-dire l'investissement des administrations publiques ;

- *diverses dotations* (compensation de la taxe professionnelle et exonérations d'impôts locaux) qui servent de variables d'ajustement.

En application de la LFI pour 2008 (art. 36), l'évolution de l'ensemble de ces concours a été ramenée en 2008 à celle de l'inflation prévue.

Jusqu'en 2008, les autres concours, dits « hors enveloppe », n'étaient pas soumis à une norme d'évolution de la dépense, notamment le FCTVA dont le montant très variable résulte des dépenses d'investissement des collectivités, les « réserves » parlementaire et ministérielle, fixées selon des considérations d'opportunité, les remboursements et dégrèvements, liés à l'évolution des assiettes fiscales et aux taux d'imposition votés par les collectivités, et la fiscalité transférée, variable selon le rendement des impôts concernés.

---

100) Celles incluses dans la norme de l'Etat ont augmenté de +2,8 %.

101) Le tableau en annexe X reprend l'évolution des concours de 2005 à 2008 dans le cadre de la norme applicable à compter de 2009.

La LFI pour 2009 et la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques du 9 février 2009 (art. 7) ont étendu le périmètre des concours soumis à une norme d'évolution. La totalité des prélèvements sur recettes, la DGD formation professionnelle et les dépenses relevant de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* sont régis de 2009 à 2012, par une norme d'évolution égale, chaque année et à périmètre constant, à celle de l'indice prévisionnel des prix à la consommation. Pour 2009, elle est, par exception, supérieure de 0,5 % à cet indice (afin que la révision de l'hypothèse d'inflation intervenue entre le dépôt et le vote de la LFI – de 2 à 1,5 % - ne pénalise pas les collectivités) : dans la LFI pour 2009, elle est de 2 %. La norme a été portée à 6,7 % du fait de la LFR du 4 février 2009, qui a majoré de 2,5 Md€ le FCTVA au titre du plan de relance.<sup>102</sup>

Demeurent exclus de l'enveloppe normée les dégrèvements, la fiscalité transférée et les subventions imputées sur divers programmes autres ceux de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*<sup>103</sup>.

Cette extension du périmètre de l'enveloppe normée soulève des difficultés, notamment concernant le FCTVA : à règles inchangées, celui-ci échappe à toute maîtrise par l'Etat ; pour que la norme soit respectée en exécution, la prévision doit donc être très rigoureuse. Par ailleurs, le FCTVA a été une dépense particulièrement dynamique ces dernières années (+33,22 % de 2005 à 2008, pour une progression annuelle moyenne de 10 %) : si cette dynamique se confirmait, certaines dotations ou compensations devraient être réduites à due concurrence pour respecter la norme d'évolution globale.

### **C – L'information a été notablement améliorée dans la présentation retenue dans l'annexe « jaune » au PLF pour 2009**

L'analyse pluriannuelle s'est développée et repose désormais, outre la mention des montants de LFI, sur des données comptables.

---

102) En contrepartie de cette garantie d'évolution, les articles 43 et 44 de la LFI pour 2009 ont maintenu en euros courants la plupart des dotations auparavant indexées sur la DGF (DGD, dotation spéciale instituteur, compensation de la suppression de la part salariale au titre des fonds départementaux de compensation de la taxe professionnelle, fonds « catastrophes naturelles »), à l'exception de la dotation élu local, ainsi que celles qui évoluaient par référence à la formation brute de capital fixe (DGE et DDR).

103) Ces programmes abritant les autres « dotations et subventions » relèvent de la norme d'évolution de la dépense de droit commun du budget général.

Une étude des résultats de la péréquation, une présentation des crédits des contrats Etat-Régions et du compte d'avances sur le montant des impositions (mission *Avances aux collectivités territoriales*) contribuent également à enrichir la présentation de ces flux financiers.

La ventilation des concours par catégorie de collectivités bénéficiaires, introduite pour les dégrèvements et compensations d'exonérations, gagnerait à être étendue à certains prélèvements sur recettes (DGF, DCTP, FCTVA, notamment).

## II - Les relations Etat / Union européenne (UE)

L'année 2008 aura été la dernière au cours de laquelle les caractéristiques des diverses ressources propres attribuées au budget communautaire<sup>104</sup> auront été définies par la décision relative aux ressources propres (DRP) du 29 septembre 2000<sup>105</sup>. Cette décision a été remplacée par une nouvelle DRP, du 7 juin 2007, qui s'applique, rétroactivement, à compter du début de l'exercice communautaire 2007<sup>106</sup>. Il y aura donc, en 2009, des ajustements à opérer, sur la base d'un budget rectificatif, au titre des exercices 2007 et 2008.

Les opérations de l'exercice appellent les remarques ci-après<sup>107</sup>.

a) A la différence de la pratique constatée en 2007, les cotisations sucre recouvrées par l'ONIGC<sup>108</sup> (306 M€) ont fait l'objet, en 2008, d'une budgétisation en recettes compensée par une imputation d'égal montant sur le prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes. Cette évolution est justifiée par un souci de cohérence avec les données soumises au Parlement lors de l'adoption de la LFI pour 2008. Néanmoins, ces ressources n'appartiennent pas à l'Etat et le traitement

---

104) Ces ressources comprennent des ressources, dites « traditionnelles », recouvrées sur des redevables identifiés (ressources douanières et cotisations prévues dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre) et, pour le solde, des ressources calculées (ressources TVA et PNB/RNB). La ressource PNB/RNB a pris, au fil des DRP successives, en raison de ses avantages comparatifs, une importance croissante, et depuis 2003 très majoritaire (autour des deux tiers), dans le financement du budget communautaire.

105) Cf. le rapport de la Cour sur l'exécution budgétaire de 2005, mai 2006, p. 309.

106) Cette volonté de rétroactivité, convenue dès le conseil européen du 15 décembre 2005, vise à concilier le souci de faire jouer le plus vite possible les nouvelles règles de financement, en raison de leurs mérites sur le plan de la répartition des charges au sein de l'UE, avec les contraintes de délais liées à l'obligation de tenir compte des règles constitutionnelles particulières des vingt sept Etats membres de l'Union.

107) Cf. tableaux en annexe X.

108) Office national interprofessionnel des grandes cultures.

qui leur avait été réservé en 2007 (imputation sur un compte de trésorerie) était, sur les plans juridique et comptable, plus conforme à la nature des fonds concernés. Il avait l'avantage, de surcroît, d'être cohérent avec le traitement retenu en comptabilité générale. Il conviendrait de revenir à la solution appliquée en 2007 et antérieurement.

Il est souhaitable, dans le même souci, que ce mode de traitement soit aussi appliqué, conformément aux recommandations répétées de la Cour et du Conseil d'Etat, à l'ensemble des ressources propres traditionnelles. La partie recettes du budget de l'Etat n'a pas vocation, en effet, à recevoir des ressources qui, à aucun moment depuis leur fait générateur, ne lui appartiennent. Au demeurant, les prélèvements sucriers recouvrés, depuis 2007, en application du règlement instituant un régime temporaire de restructuration de l'industrie sucrière<sup>109</sup>, qui constituent, pour l'Union, des recettes affectées, ne font pas l'objet, à bon droit, d'une comptabilisation en recettes. Il serait donc inexact de croire que la formule utilisée en 2008 permettrait, en dépit de son imperfection comptable, une appréhension exhaustive des prélèvements à opérer en France au profit du budget de l'UE. Tel n'est pas le cas<sup>110</sup> et ce n'est d'ailleurs pas l'objet du prélèvement sur recettes précité. Les ressources propres « traditionnelles » ne devraient donc plus être incluses dans les recettes de l'Etat, les informations nécessaires au suivi d'ensemble des divers prélèvements destinés au financement de tout ou partie du budget de l'UE continuant d'être données dans l'annexe au projet de loi de finances (« jaune »).

b) Après deux années de baisse (2006 et 2007), le montant total du prélèvement sur recettes au profit de l'UE a repris, en 2008, une allure ascendante (18,7 Md€ après 17,2 Md€ en 2007 et un peu plus de 18 Md€ en 2005). Exprimée en points de PIB, le montant total du prélèvement réalisé en 2008 (0,96 point) s'est rapproché du niveau atteint en 2006 (0,97 point), tout en restant inférieur à celui de 2005 (1,04 point). En comparaison des recettes fiscales nettes, dont le montant total n'a pas cessé de se réduire depuis 2005, ce prélèvement, après avoir baissé, a marqué, en 2008, une nette hausse : 6,64 points en 2005 ; 6,58 en 2006 ; 6,44 en 2007 mais 7,19 en 2008.

---

109) 461,5 M€ en 2007 ; 557,1 M€ en 2008. Ces recettes sont affectées au fonds européen agricole garantie (FEAGA). Elles sont prises en compte dans le calcul des « avances » demandées à la Commission au titre du financement de la PAC.

110) En dehors du cas, ancien, des cotisations au stockage du sucre recouvrées par le FIRS et de celui, toujours existant, des prélèvements opérés en application du régime temporaire de restructuration de l'industrie sucrière, on peut citer, en particulier, les « prélèvements de coresponsabilité » qui, eux non plus, n'ont jamais été budgétisés.

c) A la différence des deux années précédentes, l'exécution du prélèvement n'a pas fait apparaître, en 2008, d'écart global significatif par rapport au budget. L'écart observé (300 M€ soit +1,6 %) est même le plus faible de ceux qui ont été constatés au cours des cinq dernières années (de -9,2 % en 2007 à +8,9 % en 2005). Les tableaux fournis en annexe au présent rapport montrent toutefois que cet état de fait a tenu, avant tout, au relatif équilibre observé, en 2008, entre les écarts en plus ou en moins relevés sur les différentes lignes concernées. Le total brut de ces écarts, positifs et négatifs, est en effet le plus élevé qui ait été constaté au cours des cinq dernières années. Il est donc tout particulièrement satisfaisant, dans ce contexte, que le ministère ait non seulement produit, comme depuis 2003, conformément à la recommandation de la Cour<sup>111</sup>, une ventilation précise de l'origine des écarts par rapport à la prévision de LFI, mais aussi renoué en 2009 avec la tradition de publication des principales hypothèses qui fondent son évaluation de prélèvement (l'excédent à reporter du budget de l'UE, en particulier).

d) Les refus d'apurement, en 2008, au titre de l'année 2007, se sont élevés à 84 M€ faute, notamment, du respect des obligations liées à la mise en œuvre, à la gestion et au contrôle de la politique agricole commune<sup>112</sup>. Ils ont été imputés, pour l'essentiel, sur le programme 227 *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés* de la mission **Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales** et, pour le solde, sur le programme 154 *Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural* de la même mission.

e) Au total, en 2008, la France a recouvré 19,3 Md€ au profit du budget de la Communauté européenne (18,7 Md€ de ressources propres + 0,6 Md€ de « recettes affectées » dans le secteur du sucre).

L'Etat a reçu un peu plus de 12 Md€, dont 0,5 Md€ de recettes non fiscales au titre du remboursement des frais de perception des ressources propres traditionnelles, 0,2 Md€ de fonds de concours communautaires abondant des programmes de budget général et 11,3 Md€ à reverser à des tiers (9 Md€ au titre de la PAC + 2,1 Md€ au titre des fonds structurels).

---

111) Rapport sur l'exécution budgétaire de 2002, page 194.

112) Dépenses éligibles ou non justifiées, erreurs dans le calcul des droits, non respect des délais, piste d'audit insuffisant...

Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales, qui ont augmenté moins vite en 2008 que le total des dépenses de l'Etat, font désormais l'objet d'une norme de progression calculée par référence à l'inflation. Cette évolution est propice à la maîtrise des dépenses, même si elle induit certaines difficultés pour le FCTVA, dont l'évolution est très dynamique.

Pour les concours à l'Union européenne, qui ont cru en 2008 (18,7 Md€) conformément aux prévisions, la Cour recommande que l'ensemble des prélèvements opérés pour le compte de l'Union ne soit plus comptabilisé dans les ressources propres de celui-ci. S'agissant du traitement budgétaire à appliquer aux opérations concernant les ressources propres de l'UE, la Cour recommande, une nouvelle fois, de ne plus comptabiliser parmi les recettes de l'Etat, avant de les déduire par voie de prélèvement sur recettes, celles de ces ressources qui, à aucun moment depuis leur fait générateur, n'appartiennent à celui-ci (ressources douanières et cotisations sucre). La budgétisation suivie d'un prélèvement sur recettes ne se justifie, en effet, au regard de la LOLF, que pour celles de ces ressources qui, jusqu'à leur « mise à disposition » sur le compte de la Commission, ne peuvent pas être distinguées des recettes de l'Etat (ressources calculées à partir de données TVA ou PNB/RNB).

## **Chapitre VI**

### **La gestion budgétaire en mode LOLF**

L'un des objectifs du vote de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 a été de moderniser la préparation, la gestion et le suivi du budget de l'Etat.

Le nouveau cadre budgétaire et comptable s'inscrit dans une approche fondée sur le souci de promouvoir une gestion plus efficiente des moyens - financiers et humains - mobilisés pour la mise en œuvre des politiques publiques.

A cet effet, la LOLF introduit deux innovations destinées à améliorer la qualité et à renforcer la maîtrise de la gestion budgétaire. D'une part, elle comporte plusieurs dispositions qui visent à accroître les marges de manœuvre et, en corollaire, la responsabilité des gestionnaires (désignation de responsables de programme, globalisation et fongibilité des crédits, réforme du contrôle budgétaire, notamment). D'autre part, elle engage l'Etat dans une démarche consistant à prendre la mesure des performances de la gestion budgétaire et des actions à la mise en œuvre desquelles elle concourt (projets et rapports annuels de performances, objectifs et indicateurs, mesure des coûts).

Après trois années de pleine application de la LOLF, le recul nécessaire à une première analyse d'ensemble de sa mise en œuvre est désormais acquis. La Cour a déjà eu l'occasion, dans ses rapports sur les résultats et la gestion budgétaire des exercices 2006 et 2007, de souligner les progrès et les insuffisances liés à la mise en place des nouveaux outils de gestion. Les difficultés budgétaires de l'Etat dans le contexte de crise économique et financière actuelle renforcent la nécessité de poursuivre les améliorations constatées et de remédier aux faiblesses qui persistent.

## I - L'architecture budgétaire et le pilotage de l'exécution

### A - Une structure budgétaire encore imparfaite

#### 1 - Des améliorations encore nécessaires

La structuration budgétaire présente encore des insuffisances, principalement au regard de la stratégie, de la cohérence et du périmètre de certaines missions.

Les difficultés les plus manifestes concernent les missions interministérielles. Certaines d'entre elles présentent une organisation complexe, qui se traduit par l'absence d'une stratégie clairement explicitée, associée souvent à l'insuffisance de l'information présentée dans les documents budgétaires, notamment les projets annuels de performances (PAP), et un éparpillement excessif des moyens budgétaires. Tel est le cas, notamment, des missions *Recherche et enseignement supérieur* et *Ville et logement*. Quand la mission est, au moins pour partie, constituée par juxtaposition, l'avantage attendu du regroupement dans une mission unique des diverses contributions ministérielles à une politique publique trouve sa limite dans le caractère artificiel de sa composition, et surtout, de son fonctionnement.

Cependant, des problèmes d'architecture demeurent aussi dans la plupart des autres missions. Ainsi, l'existence de certaines missions ou leur périmètre, parfois très fluctuant, méritent d'être reconsidérés. Des difficultés se rencontrent en particulier lorsque l'organisation budgétaire en missions, programmes et actions, d'une part, l'organisation administrative préexistante, d'autre part, ne correspondent pas. Ainsi, le périmètre de la mission *Outre-mer* ne trouve pas de justification convaincante. Avec 1,7 Md€ sur les 12,8 Md€ que totalisent les vingt-huit missions impactant les collectivités d'outre-mer, elle n'est représentative que d'une part limitée des dépenses.

Dans d'autres cas, se pose un problème de pilotage et de coordination. C'est le cas pour la mission *Régimes sociaux et de retraite*, dont la vocation est de verser des subventions d'équilibre à différents régimes de retraite (tels ceux des mineurs ou des marins) relevant des ministères chargés du **budget**, des **transports** et de la **sécurité sociale**, mais qui n'est pas placée sous la responsabilité d'un ministère chef de file. De la même façon, la cohérence et la consistance de la mission *Politique des territoires*, qui regroupe essentiellement des crédits relatifs

à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, doivent être réaffirmées. Depuis 2007, les politiques de restructuration territoriale ont pris une vigueur nouvelle (carte judiciaire, carte médicale, stationnement des forces armées notamment). Or, la délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires (DIACT) ne couvre pas l'ensemble du champ des restructurations territoriales, et elle n'assure pas non plus toujours le pilotage des différents projets, alors qu'elle est en charge du principal programme de cette mission.

Enfin, des difficultés sont liées au manque de cohérence de certaines missions et aux défaillances de l'information disponible sur plusieurs politiques publiques. Ainsi, le périmètre de la mission *Développement et régulation économiques* est fluctuant : il reflète les changements d'organisation de l'administration, et notamment des directions chargées de l'élaboration ou de la gestion des programmes qui la constituent. La mission comportait quatre programmes en 2007, trois en 2008 et de nouveau quatre en 2009, avec un périmètre modifié entre-temps. Ces évolutions rendent très difficile la mesure des performances.

La mission *Remboursements et dégrèvements* comprend des crédits de natures très diverses, qui sont répartis entre deux programmes qui ont trait, l'un aux impôts d'Etat et l'autre aux impôts locaux. Ce découpage n'obéissant pas au principe de regroupement des crédits dans des programmes par politique publique, prévu par l'article 7 de la LOLF, la Cour a recommandé de lui substituer une nouvelle répartition permettant une meilleure identification des crédits d'impôts les plus significatifs (PPE, crédit d'impôt recherche, notamment) et d'isoler les dépenses qui traduisent simplement la mise en œuvre des règles de recouvrement de l'impôt (restitutions d'excédents d'IS et remboursements de crédit de TVA non imputable). L'administration indique qu'une nouvelle nomenclature permettra, dès le budget de 2010, d'identifier clairement et de distinguer au sein d'actions spécifiques les décaissements relatifs à la gestion des impôts et ceux qui relèvent de politiques publiques.

Enfin, la Cour a relevé plusieurs cas d'articulation défaillante entre des missions ou des programmes dont la vocation est proche ou conjointe. Ainsi, la bonification des prêts de l'AFD aux Etats étrangers est assurée aussi bien par les crédits évaluatifs du programme 853 *Prêts à l'Agence française de développement* de la mission *Prêts à des Etats étrangers* que par les crédits limitatifs du programme 110 *Aide économique et financière au développement* de la mission *Aide publique au développement*, selon une clé de partage prenant surtout en compte les caractéristiques des prêts. Seule une articulation plus lisible permettrait une bonne information du Parlement.

Plus largement, l'approche « horizontale » et, pour partie, interministérielle introduite par la LOLF, au moyen notamment d'une programmation et d'une gestion par mission désormais orientées vers les résultats, ne coïncide toujours ni avec l'organisation territoriale de l'Etat, ni avec la dimension encore très verticale de certains programmes. Ceci explique le faible recours au mécanisme de la fongibilité des crédits, la difficulté à assurer un pilotage budgétaire cohérent et le positionnement toujours incertain des responsables de programme.

## 2 - Des progrès dans les unités de gestion

Des progrès ont été accomplis depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, notamment en matière de simplification de la cartographie des budgets opérationnels de programme (BOP) et de mise à disposition des crédits déconcentrés.

Le nombre de BOP a été réduit, passant de 2 200 en 2006 à 2 165 en 2007 et à 1 918 en 2008. Le nombre de BOP déconcentrés a, quant à lui, diminué de près de 15 % entre 2007 et 2008, ramené de 1 874 à 1 595. Ces regroupements sont de nature à donner aux structures chargées de la gestion budgétaire une taille critique mieux adaptée.

Le positionnement régional des BOP a été privilégié : les BOP régionaux représentent en 2008 près des deux tiers du nombre total de BOP et 79 % des BOP déconcentrés. En sens inverse, les BOP départementaux ont été ramenés de 516 en 2007 à 180 en 2008. En particulier, l'ensemble des BOP du ministère de **l'agriculture et de la pêche** ont été repositionnés au niveau régional, lequel couvre les moyens des DRAF et des DDAF (ou DDEA) pour le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* et les moyens des directions départementales des services vétérinaires (DDSV) pour le programme *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation*. A lui seul, le ministère de **l'agriculture** a supprimé 199 BOP départementaux entre 2007 et 2008.

Deux ministères seulement conservent des BOP au niveau départemental : celui de **l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales** (18 BOP départementaux en outre-mer) et celui du **budget, des comptes publics et de la fonction publique** (162 BOP départementaux, répartis entre 107 directions des services fiscaux et 55 trésoreries générales). Cette situation est amenée à évoluer compte tenu de la création en 2008 de la direction générale des finances publiques, qui regroupe les services fiscaux et ceux du Trésor public.

En 2006, la mise en place des crédits au niveau déconcentré avait été particulièrement tardive, du fait des retards pris dans l'approbation de la programmation budgétaire initiale (PBI) et dans l'élaboration et la

validation des BOP. L'élaboration des BOP 2007 et 2008 s'est faite davantage en amont<sup>113</sup>, grâce notamment aux procédures d'avis provisoire du contrôleur budgétaire et du préfet. Dans l'immense majorité des cas, les avis définitifs confirment le sens des avis provisoires.

Ces adaptations ont contribué à augmenter la part des crédits disponibles dès le début de la gestion. Ainsi, les délégations au niveau déconcentré ont atteint 79 Md€ d'autorisations d'engagement en janvier 2008, à comparer à 76 Md€ en janvier 2007 et à 71 Md€ en janvier 2006.

### **B - Le positionnement toujours incertain des responsables de programme**

Les évolutions de fond, rappelées ci-dessus, qui ont marqué dans la période récente la structure des dépenses de l'Etat et les modalités de mise en œuvre des politiques publiques (dépenses fiscales, poids croissant des opérateurs...) ont aussi contribué à vider d'une partie de son sens l'affirmation du rôle des responsables de programme.

Ceux-ci sont en principe les acteurs privilégiés de la définition de la stratégie, des objectifs poursuivis et des moyens de les atteindre. Leur positionnement parfois mal assuré par rapport aux autres acteurs ministériels (secrétaires généraux, directeurs des affaires financières, notamment), de même que la cohérence insuffisante de certains programmes ou missions constituent encore, en de nombreux cas, des obstacles dirimants à une correcte application, à cet égard, du nouveau cadre de gestion budgétaire et comptable établi par la LOLF.

Cette fragilité est manifeste pour les responsables des programmes qui composent les missions interministérielles ; elle est manifeste quand l'organisation administrative n'a pas été repensée en cohérence avec celle des programmes, des actions et des BOP.

Dans la plupart des cas, toutefois, plusieurs facteurs limitent le rôle des responsables de programme : la maîtrise réduite des dépenses fiscales rattachées ; l'insuffisante prise sur les opérateurs qui contribuent aux actions de certains programmes ; les difficultés de pilotage des missions interministérielles ; l'étroitesse de leurs marges de manœuvre, par exemple dans la gestion des personnels ; le faible contrôle sur les moyens du programme lorsqu'ils sont regroupés sur des programmes soutien.

Ce constat, déjà effectué par la Cour dans son précédent rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat, demeure largement actuel, même si des chartes de gestion ou des instructions ministérielles

---

113) Cf. circulaires budgétaires des 28 juillet 2006 et 6 août 2007.

précisent mieux désormais le rôle des responsables de programme. La Cour considère qu'une disposition normative explicite est nécessaire pour que les rôles des différents intervenants de la gestion budgétaire soient définis de manière harmonisée dans les différents ministères.

Cette année encore, les responsables des programmes budgétaires auxquels sont rattachées des dépenses fiscales interviennent peu - ou pas du tout - dans le pilotage de ces dispositifs, dont les performances ne sont pas évaluées. De plus, les dépenses fiscales ne sont incluses ni dans le dialogue de gestion, ni, surtout, dans la démarche de performance initiée par la LOLF ; en particulier, elles ne sont pas suivies dans les objectifs et indicateurs de performances des PAP et des RAP.

Ainsi, la mission interministérielle **Recherche et enseignement supérieur**, qui mobilise plus de 23 Md€ en AE et en CP (et plus de 150.000 emplois en équivalents temps plein), souffre d'un déficit de pilotage et d'harmonisation, tant dans les procédures budgétaires que dans le suivi des performances. La stratégie nationale de recherche et d'innovation lancée par le Président de la République et la réforme en cours de l'administration centrale du ministère de **l'enseignement supérieur et de la recherche** doivent être l'occasion de donner plus d'efficacité au pilotage des programmes et des opérateurs et de confirmer le rôle central de la direction générale de la recherche et de l'innovation dans l'élaboration de la stratégie nationale de recherche.

Les programmes de la mission **Aide publique au développement**<sup>114</sup> sont eux-mêmes gérés de manière cloisonnée, et les informations les concernant sont encore très générales. Malgré l'existence d'instances de coopération, tels le comité interministériel de la coopération internationale (CICID)<sup>115</sup> ou la conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP), et l'intervention du secrétariat général aux affaires européennes, son pilotage demeure insatisfaisant.

Pour la mission **Ville et logement**, les responsables de programme n'ont qu'une maîtrise limitée des fonctions support et de soutien, car les moyens en personnel sont gérés par le secrétaire général du ministère de **l'écologie**, ce qui empêche les responsables des programmes concernés de faire usage du mécanisme de la fongibilité des crédits. De plus, les moyens logistiques et immobiliers utilisés au niveau déconcentré sont retracés sur d'autres programmes (moyens des directions départementales

---

114) Le programme 110 *Aide économique et financière au développement* est suivi par le ministère de **l'économie**, le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en voie de développement* par le ministère des **affaires étrangères** et le programme 301 *Codéveloppement* par le ministère de **l'immigration**.

115) Créé par décret en 1998, il ne s'est pas réuni depuis le 5 décembre 2006.

de l'équipement et services gestionnaires des crédits spécifiques de la politique de la ville).

Selon le même schéma, les crédits de personnel de la mission *Sports, jeunesse et vie associative* sont imputés sur un seul programme, et le dialogue de gestion est insuffisant, ce qui limite en grande partie le rôle des gestionnaires des programmes opérationnels au suivi des seuls crédits d'intervention. La rédaction de la charte de gestion inter-programmes, prévue pour organiser la collaboration entre les différents services, n'est toujours pas finalisée.

Pour sa part, le responsable du programme 741 du compte d'affectation spéciale *Pensions* ne dispose d'aucun moyen pour contraindre un ordonnateur défaillant de s'acquitter dans les délais de leurs contributions employeurs au titre de l'article 21<sup>o</sup>2 de la LOLF, ce dont dépend pourtant largement l'équilibre financier du CAS.

## **II - La programmation, la gestion et le suivi des crédits**

### **A - Budget annuel et perspective pluriannuelle**

#### **1 - La construction du budget de l'Etat**

Le calendrier et les étapes de préparation du budget de l'Etat ont été en partie revus depuis l'entrée en vigueur de la LOLF. L'élaboration du projet de loi de finances se déroule selon plusieurs étapes : conférences de budgétisation en mars ; conférences de répartition des crédits au sein des programmes à la mi-juillet ; présentation du budget pluriannuel fin août ; adoption du projet de loi de finances par le conseil des ministres dans la troisième semaine de septembre ; début des auditions au Parlement dans la première quinzaine d'octobre.

Sur le fond, les procédures de budgétisation sont caractérisées par une forte continuité par rapport aux pratiques antérieures. De fait, le changement de l'architecture budgétaire (missions, programmes, actions, budgets opérationnels de programme, unités opérationnelles), comme l'adaptation de la gestion des crédits (notamment la globalisation des dotations par programme) laissent subsister plusieurs lacunes auxquelles la loi organique entendait précisément remédier. On peut citer plusieurs éléments de ce constat :

- la LOLF a établi que les crédits de l'Etat sont désormais constitués, pour tous les types de dépenses (et plus seulement pour les investissements), d'autorisations d'engagement (AE), qui correspondent au montant des dotations nécessaires à la couverture des actions entreprises par l'Etat, même lorsque leur mise en œuvre s'échelonne sur plusieurs années, et de crédits de paiement (CP), qui ont un caractère annuel. Or la discussion budgétaire demeure essentiellement conduite dans une perspective de court terme, la préoccupation des ministères restant principalement tendue sur les CP (cf. *infra*) ;

- dans l'esprit de la LOLF, l'administration a institué la pratique de la justification des crédits au premier euro (JPE), en vertu de laquelle, d'une part, toute demande de crédits doit désormais être motivée avec précision et, d'autre part, l'utilisation des moyens ouverts au cours de l'exercice précédent donne lieu à un compte-rendu d'exécution détaillé. Dans les faits, la discussion budgétaire ne permet pas toujours, en l'absence d'une véritable comptabilité analytique et d'outils de mesure de l'efficacité des actions publiques, d'atteindre la meilleure adéquation possible entre, d'une part, les crédits et les emplois proposés au vote du Parlement et, d'autre part, la réalité des besoins.

Sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, les crédits consommés ont été supérieurs aux crédits inscrits en LFI de plus de 1,09 Md€ soit 9,04 %. Pour autant, le montant total des crédits ouverts est supérieur aux dépenses nettes. Comme en 2007, cette situation s'explique par les modalités d'exécution du budget, et notamment l'importance des abondements opérés en gestion par voie réglementaire (plus de 0,62 Md€ contre 0,04 Md€ en 2007) et une ouverture de crédits supplémentaires dans la LFR de 0,43 Md€ (contre 0,58 Md€ en 2007).

## 2 - L'approche budgétaire pluriannuelle

La construction des perspectives pluriannuelles s'est opérée dans le cadre de la circulaire du 11 février 2008 du **Premier ministre** et de celle du 10 avril 2008 du ministre du **budget, des comptes publics et de la fonction publique**. Elles ont été reprises dans la loi du 9 février 2009 *de programmation pour les finances publiques* pour les années 2009 à 2012.

La Cour avait préconisé l'institution d'un cadrage pluriannuel, la seule annualité budgétaire ne permettant ni d'apprécier la réalité des enjeux, ni de donner toute sa portée à la démarche de performance engagée par la LOLF. La budgétisation pluriannuelle doit permettre, en effet, aux responsables et aux gestionnaires d'anticiper les évolutions futures de leurs moyens et de contribuer, ainsi, à l'amélioration de la

qualité de la programmation et de la gestion budgétaires, même s'il n'y a pas lieu d'établir un lien mécanique entre elles.

L'intégration de la perspective pluriannuelle dans le pilotage de l'exécution et la préparation de la loi de finances est facilitée pour certains programmes par l'expérience qu'avaient les directions concernées par la pratique des programmes pluriannuels stratégiques (DGCP, DGI, DGDDI).

Pour la mission *Solidarité, insertion, égalité des chances*, un rebasage des dispositifs d'intervention a été entrepris dans le cadre de la préparation de la programmation pluriannuelle, afin de parvenir à une budgétisation plus en phase avec l'évolution des besoins prévisibles.

Comme indiqué précédemment, une règle spécifique d'évolution a été fixée pour les concours de l'Etat aux collectivités territoriales. Leur progression, désormais indexée sur l'inflation prévisionnelle hors tabac, sera de 1,10 Md€ en 2009 (+2 %), de 0,98 Md€ en 2010 (+1,75 %) et de 1 Md€ en 2011 (+1,75 %).

En dépit de ces effets positifs, la perspective pluriannuelle doit être mise en cohérence avec la gestion budgétaire et prendre en compte la réalité des engagements de l'Etat (en particulier par la programmation d'AE). Pour la mission *Solidarité* précitée, la prime de Noël, pour laquelle les crédits sont ouverts de manière récurrente en LFR ou par décret d'avance, n'a toujours pas été prise en compte. De surcroît, l'approche budgétaire pluriannuelle ne prend encore en compte ni les éléments issus de la comptabilité générale, ni ceux rendus disponibles dans le cadre de la démarche de performances (objectifs et indicateurs).

En outre, l'opposabilité de la budgétisation pluriannuelle reste incertaine. Les ouvertures de crédit opérées en LFR pour 2009 dans le cadre de la mise en œuvre du plan de relance ne seront - logiquement - pas sans incidences sur l'exécution budgétaire des prochains exercices. Les perspectives pluriannuelles n'ont, pourtant, pas fait l'objet d'une modification formelle. S'agissant du respect de la norme d'évolution pluriannuelle de la dépense, le rapport approuvé par l'article 3 de la loi du 9 février 2009 précitée cantonne l'aléa macro-économique, puisque la révision de la programmation ne s'effectue qu'en cas de prévision annuelle de l'inflation supérieure aux hypothèses pluriannuelles. La perspective pluriannuelle s'applique, cependant, au plafond global des dépenses de l'Etat, ce qui n'exclurait donc pas, entre missions, des ajustements de la programmation.

### 3 - La régulation budgétaire

L'article 51 de la LOLF prévoit une présentation, dans le projet de loi de finances de l'année, « *des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres* ».

La réserve légale de précaution a concerné en 2008 0,5 % des crédits ouverts en LFI pour les dépenses de personnel et 6 % pour les autres natures de dépenses<sup>116</sup>, soit un total de 7,2 Md€ Elle constitue un instrument utile de régulation des dépenses au vu de l'évolution, en cours d'année, des conditions de l'exécution budgétaire (du niveau des recettes, notamment). De plus, les adaptations apportées au dispositif, pour lui assurer une plus grande prévisibilité, limitent ses incidences négatives pour les gestionnaires.

Elle peut, toutefois, poser problème pour les programmes essentiellement composés de dépenses obligatoires ou inéluctables. Ainsi, sur la mission ***Solidarité, insertion et égalité des chances***, des crédits nécessaires au financement de dispositifs d'intervention ont été encore sous-évalués en 2008, et la mise en réserve de crédits nécessaires au financement de dépenses obligatoires aggrave cette insuffisance.

De plus, la levée de la réserve de précaution intervient souvent en fin de gestion, ce qui occasionne des difficultés pour utiliser les crédits.

Par ailleurs, une différence importante peut exister entre le montant des mises en réserve présenté au Parlement lors du débat budgétaire et la réalité de l'exécution. Cette différence tient à la gestion des reports de crédits, qui peuvent aussi faire l'objet d'un « gel ». Pour la mission précitée ***Ecologie, développement et aménagement durables***, la mise en réserve initiale était de 353 M€ (CP) ; avec le « gel » des reports de crédits, elle s'est élevée à 950 M€, jusqu'à la mi-octobre. Cette pratique conduit les responsables de programme à sous-consommer leurs dotations, dans l'attente d'une décision sur le devenir des crédits mis en réserve. Surtout, malgré une accélération de la consommation des crédits en fin d'année, elle favorise les reports de charges sur l'année suivante.

---

116) Avec deux exceptions : d'une part, les crédits liés à des amendements parlementaires dits de « 2ème délibération », et d'autre part, une réduction de la mise en réserve sur les subventions versées aux opérateurs, qui financent pour partie des dépenses de personnel. En 2007, les mises en réserve de crédits étaient de 0,15 % sur les crédits de personnel et de 5 % sur les autres natures de crédits.

## **B - L'insuffisance de la gestion en autorisations d'engagement**

Comme rappelé ci-dessus, la LOLF prévoit que la programmation et la gestion des crédits budgétaires s'effectuent sous la forme d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP).

Les AE correspondent au montant total pour lequel l'Etat est engagé quand il décide de financer une action publique ou quand il est débiteur d'une somme impayée à l'égard d'un créancier (comme les arriérés envers les organismes de sécurité sociale). Les CP correspondent aux décaissements prévus dans l'année.

La LOLF (art. 8) limite la budgétisation dite en « AE=CP » (en vertu de laquelle le montant des autorisations d'engagement de l'année est égal à celui des crédits de paiement) aux seuls crédits relatifs aux dépenses de personnel. Or le ministère chargé du budget a publié en 2008 un « *mémento pour la budgétisation et la consommation des crédits en AE-CP* », entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009 qui étend cette faculté à des crédits destinés à couvrir des dépenses d'autres natures (nettoyage, gardiennage, maintenance, fournitures de bureau, téléphonie, abonnements aux « fluides », loyers, frais de mission et de déplacement, loyers de partenariats public-privé, subventions pour charges de service public, interventions de durée indéterminée...). Justifiée, selon l'administration, par le souci de disposer d'un cadre de gestion simple et pragmatique, ces dispositions limitent singulièrement la portée de la distinction faite par la loi organique.

De plus, les enveloppes d'AE inscrites en loi de finances ne sont pas cohérentes avec le montant des dettes inscrites au bilan de l'Etat au 31 décembre de l'année précédente, alors même que l'exigence d'une bonne articulation entre les comptabilités générale et budgétaire devrait conduire à ce que l'Etat en tire les conséquences en ouvrant en loi de finances les autorisations d'engagement correspondantes.

Sur plusieurs missions, la Cour a ainsi relevé l'insuffisance manifeste des autorisations d'engagement ouvertes en 2008 en loi de finances (initiale et rectificatives). Le cas le plus significatif demeure l'absence d'ouvertures de crédits suffisants, notamment en AE, au titre des dettes de l'Etat envers la sécurité sociale.

Pour la mission *Politique des territoires*, les autorisations d'engagement inscrites dans la LFI pour 2008 n'ont couvert que partiellement les engagements généraux de l'Etat relatifs au fonds national pour l'aménagement du territoire (FNADT) sur les contrats de projet : en

effet, la dotation de 125 M€ était très nettement inférieure à l'annuité théorique (177 M€).

De même, s'agissant de la mission *Ville et logement*, même si les impayés à l'égard des organismes de logement social ont diminué de 320 M€ fin 2007 à 112 M€ à fin 2008, l'écart entre les AE et les CP au titre des subventions de l'Etat à l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) s'est encore amplifié pour passer de 1,3 Md€ fin 2007 à 1,6 Md€ fin 2008. Le passage en 2009 à un mode de financement principal de la politique d'interventions de l'agence par l'Union d'économie sociale pour le logement a contribué à accroître cet écart en 2008, l'Etat ne consommant, par anticipation, que très faiblement les crédits de paiement ouverts sur le programme 202 *Rénovation urbaine*.

Sur la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaire rurales*, la transformation en subventions, par simple lettre interministérielle, d'avances et de prêts aux groupements de producteurs de bananes (par l'intermédiaire de l'ODEADOM) s'est traduite par l'inscription d'une créance sur l'Etat de 32,5 M€ qui aurait dû donner lieu, à tout le moins, à l'ouverture d'autorisations d'engagement dans la LFR pour 2008 ou, à défaut, dans la LFI pour 2009. Tel n'a pas été le cas.

Pour certains programmes, cependant, l'Etat a fait en sorte d'assurer dès 2007 une meilleure couverture de ses dettes en autorisations d'engagement. Pour le programme *Justice judiciaire* de la mission *Justice*, 126,2 M€ avaient été comptabilisés au titre des charges à payer à la clôture des comptes 2007 (116 M€ se rattachant aux dépenses de frais de justice). Ces dettes ont été couvertes par des AE en LFR pour 2007. Une opération de régularisation a, en outre, été opérée en 2008 sur la mission *Défense*, répondant ainsi à une recommandation de la Cour se rapportant au financement du commissariat à l'énergie atomique (CEA).

Enfin, la gestion des crédits en AE=CP s'accompagne d'un développement encore insuffisant de la comptabilité des engagements. La comptabilité budgétaire de l'Etat est double : d'une part, elle consiste à comptabiliser les recettes et les dépenses au moment où intervient un mouvement de caisse ; d'autre part, les crédits budgétaires, composés d'AE et de CP, doivent être suivis et comptabilisés, de leur ouverture à leur consommation finale, afin de refléter toutes les phases de leur utilisation (mise à disposition, mouvements infra-annuels, reports éventuels). Pour les AE, l'articulation des comptabilités devrait être d'autant plus facile que les engagements juridiques de l'Etat vis-à-vis de tiers doivent se traduire dans les deux comptabilités. Or les systèmes d'information budgétaires ne permettent pas, pour le moment, de donner sa pleine mesure à la comptabilité des engagements. Des progrès décisifs devront être réalisés à l'occasion de la mise en place de l'application CHORUS.

La Cour a aussi relevé que les engagements recensés dans les RAP ne concordent pas avec ceux qui figurent dans le projet de loi de règlement.

Au total, les insuffisances constatées dans la programmation et le suivi des autorisations d'engagement, outre qu'elles privent les gestionnaires de crédits d'un outil essentiel, créé par la LOLF, de pilotage de leurs moyens au regard des besoins effectifs, interdisent la cohérence des comptabilités générale et budgétaire. A ce titre, elles privent le Parlement d'une part importante de l'information sur la réalité des engagements de l'Etat.

### **C - La fongibilité des crédits**

La LOLF a institué la globalisation des crédits au sein des programmes, en lieu et place de la très stricte spécialisation des dotations établie par l'ordonnance organique de 1959. Cette caractéristique nouvelle, et son corollaire la fongibilité des crédits, permettent, si nécessaire, un redéploiement des moyens entre les différentes natures de dépenses (personnel, fonctionnement, investissement, interventions). Elle est seulement limitée par l'interdiction d'abonder les crédits relatifs aux dépenses de personnel à partir de dotations d'une autre nature (c'est la fongibilité dite « asymétrique »), justifiée par un souci de maîtrise des dépenses (le recrutement d'un agent public induit en effet une charge budgétaire pendant plusieurs décennies).

La fongibilité s'exerce à trois niveaux : de manière générale, entre les différentes natures de crédits ; entre les crédits de personnel et les crédits ayant une autre nature ; enfin, au sein des dotations de personnel.

#### **1 - La fongibilité : un élément de souplesse dans la gestion**

A la différence des premières années de mise en œuvre de la LOLF, les ministères ont davantage recours à la fongibilité des crédits au sein des dotations autres que de personnel et au sein des crédits de personnel. Mais ces mesures portent encore sur des montants limités.

Ainsi, sur le programme 138 *Emploi outre-mer*, les crédits destinés à l'emploi disponibles en fin de gestion ont pu être redéployés à hauteur de 1,7 M€ en AE et 0,7 M€ en CP pour le fonctionnement du service militaire adapté (SMA), afin de pallier le rattachement tardif de crédits à un fonds de concours recevant des fonds structurels européens. Le responsable du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* a pu utiliser la fongibilité pour faire face à des insuffisances liées au passeport mobilité, à l'agence de santé de Wallis et Futuna, aux contrats de

développement et à certaines opérations non contractualisées, pour un total de 16,7 M€ en AE et 19,5 M€ en CP.

De même, sur la mission *Justice*, la fongibilité a pu jouer à hauteur de 2 M€, soit 0,1 % des crédits de personnel du programme 166 *Justice judiciaire*. Elle a notamment permis, conjointement avec l'utilisation de crédits mis en réserve et de crédits transférés, de faire face à des besoins en matière de frais de justice, dont la dotation initiale (380,7 M€) s'est révélée insuffisante.

Certains programmes ne présentent pas une taille suffisante pour pouvoir mettre en œuvre la fongibilité. Cet obstacle, s'il est réel, doit toutefois être relativisé : les programmes de la mission *Outre-mer*, qui est loin d'être parmi les missions les plus dotées (1,7 Md€) du budget de l'Etat, font l'objet de redéploiements internes grâce à la fongibilité. Les responsables de BOP peuvent utiliser une marge de 5 % des crédits pour les allouer à d'autres actions de leur BOP, les responsables de programme n'étant avisés qu'*a posteriori* de ces mouvements. Au-delà de 5 %, la fongibilité est toutefois subordonnée à leur accord préalable.

En outre, la fongibilité a permis, dans certains secteurs, de poursuivre les efforts de résorption d'impayés, comme dans le cas des subventions d'investissement de la politique de la ville.

Enfin, elle s'avère utile sur le titre 2 pour faire face à des besoins non prévus initialement. Sur la mission *Défense*, par exemple, les mesures générales résultant de l'accord signé entre le Gouvernement et les organisations syndicales le 21 février 2008, qui se sont traduites par un coût total de 71,75 M€, non budgété ni couvert par des abondements de crédits, ont été financées au moyen d'une progression des recrutements inférieure à la prévision.

## **2 - Une fongibilité peu utilisée à partir des crédits de personnel**

La gestion 2008 a, cependant, encore été marquée par un exercice très encadré de la fongibilité et une utilisation marginale de la fongibilité entre les crédits de personnel et ceux d'une autre nature. Quand celle-ci est mise en œuvre, c'est toujours dans un contexte contraint et contingent.

Le recours limité à la fongibilité des crédits s'explique de plusieurs façons. Parmi ces facteurs, figure certainement, après trois ans de gestion en mode LOLF, l'amélioration générale du calibrage initial des crédits, dont il résulte des marges réduites de redéploiement. Dans les secteurs marqués, de surcroît, par des sous-budgétisations, le manque de

crédits empêche l'utilisation de la fongibilité. La baisse générale des effectifs de l'Etat ne favorise pas non plus l'utilisation de cette faculté, tout comme, lorsque cette solution a été retenue, le cantonnement des crédits de personnel dans des programmes distincts (programmes support ou soutien). Enfin, la complexité de la procédure de mise en œuvre et les contraintes de délais peuvent rendre la fongibilité inopérante.

Sur la mission *Enseignement scolaire*, dotée de 59 Md€<sup>17</sup> en 2008, dont 93 % au titre du personnel, les mouvements de crédits du titre 2 vers d'autres titres n'ont représenté que 0,01 % des crédits du secteur qui relèvent du ministère chargé de l'éducation. Pourtant, en 2007, vingt-deux académies sur trente, qui avaient réussi à dégager des disponibilités sur leurs crédits de personnel, avaient été autorisées, avec un avis favorable du CBCM, à réaliser de tels mouvements, pour un total de 11 M€. Le calendrier de fin de gestion ne permettant pas d'utiliser ces crédits, ceux-ci avaient été reportés sur 2008. Toutefois, aussitôt reportés, ils ont été gelés, puis annulés, ce qui a entraîné, tant en administration centrale que dans les rectorats, un certain scepticisme sur l'utilité réelle de la fongibilité des dotations de personnel.

Sur la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* (dotée en LFI de 3,1 Md€ en AE et 2,9 Md€ en CP), l'utilisation de la fongibilité des crédits de personnel est limitée au seul programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*, qui ne représente que 15 % des dotations. Elle reste gérée au niveau central, doit faire l'objet d'arbitrages impliquant les services du ministère chargé du budget, et ne joue qu'en toute fin de gestion, dans des délais très contraints.

Pour la mission *Défense* (36,7 Md€ de CP en LFI), la pluri-annualité marquée de la plupart des investissements réalisés au titre d'opérations d'armement rend complexe l'usage de la fongibilité. La masse salariale de la mission ayant été mal appréciée au moment du passage à la LOLF, la mission dépense l'intégralité de ses crédits de personnel et n'a donc pu, jusqu'à présent, y avoir recours.

La mission *Action extérieure de l'Etat* (2,4 Md€ en LFI) est pour sa part marquée par une sous-budgétisation récurrente de certains postes de dépenses, ce qui limite fortement les possibilités de fongibilité des crédits. Pratiquement aucun mouvement de crédits de personnel vers des dotations d'une autre nature n'a été effectué en 2008 ; à titre d'illustration, les postes diplomatiques ne font remonter que très peu de crédits de personnel disponibles, au titre des agents de droit local, les postes situés

---

117) La mission *Enseignement scolaire* est la deuxième mission la plus dotée du budget général, après la mission *Remboursements et dégrèvements*.

en-dehors de la zone Euro cherchant à conserver, jusqu'en fin d'exercice, un minimum de trésorerie pour se prémunir contre le risque de change.

Sur le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, aucune fongibilité n'a jouée en 2008 sur le titre 2, alors qu'un reliquat de 1,17 M€ aurait pu permettre de réduire le report de charges sur l'année suivante (21,2 M€ en AE et 58,5 M€ en CP).

Enfin, les difficultés en matière de fongibilité proviennent parfois du choix de regrouper tous les crédits de personnel dans un programme, un BOP ou une UO soutien. C'est le cas pour les crédits de personnel de la Police nationale, regroupés dans une unique UO. Il en sera ainsi, en 2009, pour le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, dont les crédits seront regroupés sur un même programme soutien. Les moyens en personnel de la mission *Ville et Logement* sont, pour leur part, gérés par le secrétaire général du ministère chargé de l'*écologie*, et non par les responsables de programme. Les moyens logistiques et immobiliers de cette mission utilisés au niveau déconcentré sont retracés sur d'autres programmes (et notamment ceux qui assurent le suivi des moyens des directions départementales de l'équipement ou des services gestionnaires des crédits spécifiques de la politique de la Ville), ce qui limite fortement les possibilités de fongibilité des crédits.

### III - Le contrôle budgétaire

#### A - Du seul contrôle de la régularité à celui de la soutenabilité budgétaire

Institué par une loi de 1890, le contrôle budgétaire<sup>118</sup> a évolué peu à peu vers un contrôle préalable systématique de la légalité des engagements de dépenses, indépendamment des montants en jeu et de leur impact budgétaire. Cette approche est apparue peu compatible avec les objectifs de la LOLF (souplesse de gestion, responsabilité des gestionnaires, engagement sur des objectifs chiffrés, démarche de compte-rendu et mesure des résultats). Un décret du 27 janvier 2005 a donc supprimé le contrôle de la légalité des actes, à de rares exceptions près, et redéfini la mission du contrôle budgétaire, désormais chargé de contribuer à la maîtrise de l'exécution des lois de finances.

Il incombe aux contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM), en charge du contrôle des administrations centrales, de viser la

---

118) Alors qualifié de « contrôle de dépenses engagées ».

programmation budgétaire initiale (PBI) des ministères et, conjointement avec les contrôleurs financiers en région, de donner un avis sur les documents prévisionnels de gestion (DPG) relatifs aux budgets opérationnels de programme (BOP), qui sont l'unité de base de la gestion des crédits depuis l'entrée en vigueur de la LOLF.

Les procédures mises en place sont lourdes, surtout pour ce qui concerne les DPG, et assez formelles. Bien que certains programmes ou BOP soient manifestement insoutenables, notamment quand les crédits sont insuffisants pour faire face aux dépenses obligatoires et inéluctables, la PBI est toujours visée, parfois avec réserves, il est vrai, et les avis défavorables des services chargés du contrôle budgétaire, très rares, restent sans conséquence.

Ces procédures sont utiles, notamment pour donner aux gestionnaires et aux contrôleurs budgétaires une base d'information commune sur la programmation initiale et parce qu'elles favorisent un véritable dialogue. Mais elles devraient être rendues plus opérationnelles, par exemple en incitant à une différenciation plus forte des taux de mise en réserve des crédits selon les BOP, en permettant un refus de visa sur un seul programme et non sur la PBI de tout un ministère, ou encore en allégeant l'examen des DPG pour que les avis formulés sur les BOP locaux soient rendus et transmis aux CBCM avant fin janvier et non, comme cela est souvent le cas, en février ou mars (c'est-à-dire trop tard pour pouvoir être pris en compte utilement).

Les CBCM sont ensuite chargés de faire rapport deux fois par an à la direction du budget sur la consommation des crédits, la prévision d'exécution sur l'ensemble de l'année et les principaux risques à prendre en considération. En dépit des progrès réalisés, certains comptes-rendus apparaissent encore succincts. En outre, les informations transmises par les contrôleurs en région sont souvent tardives.

## **B - La question du visa préalable des actes de gestion**

Les actes engageant des dépenses supérieures à certains seuils sont encore soumis à un visa préalable qui ne peut être refusé que pour des motifs budgétaires. Pour les seules administrations centrales, le nombre de visas a été divisé par trois de 2003 à 2007 et par dix depuis 1998. Il en demeure, toutefois, 65.000 par an, qui concernent essentiellement les dépenses de personnel (47.000).

L'évaluation de la réforme du contrôle budgétaire prévue par le décret de 2005 n'a pas eu lieu. Le conseil de modernisation des politiques publiques a annoncé, lors de sa réunion du 12 décembre 2007,

l'expérimentation d'une suppression du visa préalable et son remplacement par un « comité d'engagement financier ». L'objectif est de rendre ce contrôle « *moins procédural et plus stratégique pour qu'il remplisse bien son rôle de veiller à la soutenabilité budgétaire* ». Une expérience en ce sens est menée en 2009 au ministère de la **culture**.

De fait, la plupart des anomalies corrigées grâce au visa préalable pourraient l'être grâce à la conjonction de contrôles informatiques appropriés, d'un contrôle budgétaire interne complémentaire du contrôle comptable et du contrôle avant paiement par le comptable. De plus, examiner la soutenabilité budgétaire de chaque acte d'engagement n'a guère de sens, sauf pour les plus importants. Comptent surtout la cohérence d'ensemble de la programmation budgétaire et la maîtrise globale de l'exécution par mission et par programme (ainsi que par action, pour les plus importantes d'entre elles). Le nombre des actes soumis au visa, notamment ceux relatifs aux dépenses de personnel, devrait donc être fortement réduit, au-delà de l'impact du relèvement des seuils opéré en 2008.

L'hypothèse d'une suppression pure et simple des contrôles *a priori*, assortis de visa, a été évoquée. Elle doit être examinée avec prudence. En effet, les secrétaires généraux des ministères et les responsables de programme interrogés par la Cour ne considèrent pas, dans leur majorité, que le système actuel soit excessivement lourd. Plusieurs d'entre eux plaident, en revanche, pour une réduction du nombre des actes soumis au visa préalable, notamment en matière de personnel. Le visa préalable, lorsqu'il subsiste et qu'il est exercé avec discernement, constitue davantage, pour les gestionnaires, une aide à la décision qu'une contrainte pénalisante ou une sanction. Pour les CBCM, il est actuellement le seul moyen de faire valoir en temps utile et de prévenir les principaux risques budgétaires.

Surtout, les conditions d'une telle évolution vers un contrôle exclusivement - ou essentiellement - *a posteriori* ne sont pas réunies et elle ne saurait, au moins à ce stade, être expérimentée dans aucun ministère. En effet, le volet budgétaire du contrôle interne n'existe pas encore et les systèmes informatiques sont insuffisants.

## IV - Gestion budgétaire et démarche de performance

Dans son analyse de l'exercice budgétaire 2007, la Cour a formulé un certain nombre de constats et de recommandations sur la mise en œuvre de la démarche de performance telle qu'elle résulte de la LOLF<sup>119</sup>. L'examen de la gestion 2008 montre que, pour l'essentiel, ils restent d'actualité. La Cour les complète ci-après d'une analyse des outils et de l'information disponibles.

### A - La mesure des performances

#### 1 - Les outils de gestion

##### a) *La justification au premier euro*

On a montré le développement insuffisant de la justification au premier euro (cf. *supra*) dans le processus d'élaboration du budget.

Il en va de même au regard de la démarche de performance et de la mise en œuvre du cadrage budgétaire. Ainsi, la JPE issue des arbitrages rendus en conférence budgétaire et reprise dans les projets annuels de performances (PAP) est souvent utilisée, en réalité, à d'autres fins que la recherche d'une plus grande efficacité de la gestion budgétaire. A ce stade, elle ne consiste en effet plus à traduire des besoins de crédits objectifs et avérés, mais à expliquer, autant que possible, des dotations, éventuellement sous-dotées ou surcalibrées, allouées à partir d'une norme d'évolution ou d'un montant forfaitaire (sur la mission *Sécurité civile et Outre-mer* ou le programme *Recherche dans les domaines de l'énergie et de l'industrie*, par exemple).

##### b) *Le dialogue de gestion*

La qualité du pilotage budgétaire dépend, dans une large mesure, des modalités de la mise en perspective, au moment de la définition de la stratégie ministérielle ou par programme comme dans la construction de la loi de finances, d'une part de données purement budgétaires (prévision des recettes et des dépenses, niveau des reports de crédits et des reports de charges en provenance de l'exercice précédent, montée en charge des

---

119) Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2007, mai 2008, p. 113 à 246.

dispositifs mis en place les années précédentes et du nombre de leurs bénéficiaires, par exemple) et, d'autre part, des informations disponibles sur les coûts et l'efficacité des actions publiques (appréciés notamment au moyen des indicateurs de performances prévus par la LOLF).

Sur la plupart des missions, les deux niveaux du dialogue de gestion (budgétaire et sur les performances) entre les responsables de programme et les services sous tutelle (BOP et opérateurs) sont désormais organisés selon des documents et des calendriers formalisés. Toutefois, les deux volets qui retracent respectivement les résultats budgétaires et les résultats au regard de la démarche de performance sont établis et utilisés séparément et ne peuvent donc s'enrichir mutuellement. Il conviendrait, en outre, d'y adjoindre une analyse des ratios de comptabilité analytique. Des tableaux et des échéances de négociation communs permettraient, en effet, d'analyser en même temps la situation budgétaire et la réalisation des objectifs, d'expliquer les écarts constatés, afin d'en tenir compte dans la programmation des crédits pour l'exercice suivant.

*c) La comptabilité d'analyse des coûts et la comptabilité analytique*

La LOLF prévoit<sup>120</sup>, sans la définir, la tenue d'une comptabilité d'analyse des coûts (CAC) et la présentation des « coûts associés » à chaque action dans les projets et rapports annuels de performances. Depuis 2006, les modalités de mise en œuvre de la CAC ont été progressivement affinées ; les procédures sont formalisées, proposant ainsi dans les documents budgétaires une information lisible, homogène et de plus en plus précise.

Mais l'analyse des coûts répond aussi à une exigence nouvelle en matière de pilotage ; elle doit mettre à la disposition des responsables politiques et administratifs des éléments de décision et d'arbitrage<sup>121</sup>. Elle ne répond pas aujourd'hui à ce besoin. D'une part, les dépenses et coûts complets présentés dans la dernière partie des RAP ne sont jamais rapprochés des résultats atteints et ne permettent donc pas de juger de l'efficacité des politiques publiques. D'autre part, les informations ne sont élaborées qu'après la fin de l'exercice, trop tardivement pour être utiles.

Le pilotage des BOP et des opérateurs par les responsables de programme ne peut en effet s'appuyer ni sur information adaptée sur les composantes des différentes actions publiques et leur mise en œuvre, faute de la création d'une véritable comptabilité analytique, ni *a fortiori*

---

120) Articles 27 et 54.

121) Cette exigence a déjà été signalée dans les rapports sur les résultats des exercices 2006 (p. 80) et 2007 (p. 111 et 246).

sur une explication par le contrôle de gestion des éventuelles différences de coûts entre les entités du programme.

Les responsables de programme expliquent le retard pris pour mettre en place une véritable comptabilité analytique par l'attente du système d'information CHORUS. Or des données de coûts sommaires mais utiles à la décision (coûts d'un contrôle, du traitement d'un dossier, d'une analyse juridique, de la délivrance d'un document...) pourraient être rendues disponibles sans délai par le simple croisement d'une nomenclature des tâches des agents avec les dépenses budgétaires.

#### *d) Le contrôle de gestion*

En 2008, la presque totalité des programmes sont suivis, en leur sein ou en externe, par un service de contrôle de gestion, qui a pour principale utilité de venir en appui du dialogue de gestion. Mais le contrôle de gestion demeure très lacunaire au regard de tâches essentielles mais pourtant encore négligées : la contribution à l'élaboration d'une comptabilité analytique fine, le recensement et la diffusion des meilleures pratiques de gestion, la préparation de recommandations d'économies structurelles et l'analyse des résultats fournis par les indicateurs chiffrés.

## **2 - Les indicateurs**

### *a) Qualité des objectifs et indicateurs*

Sauf exceptions (les missions ***Relations avec les collectivités territoriales, Politique des territoires, Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation et Pilotage de l'économie française*** ou le programme ***Recherche spatiale***, par exemple), les indicateurs commencent à traduire de manière satisfaisante le rôle et les priorités des programmes. Un effort a été fait, par ailleurs, pour mettre en cohérence les diverses catégories d'indicateurs touchant un même programme : ceux des PAP, ceux mesurant l'impact des projets de loi et ceux des contrats de performances des opérateurs (comme sur la mission ***Avances à l'audiovisuel public***). Les anomalies en la matière persistent (sur les missions ***Régimes sociaux et de retraite*** et ***Ville et Logement***, notamment) mais elles sont moins nombreuses.

On constate plus souvent, en revanche, l'absence de lien entre les indicateurs des PAP et ceux utilisés pour le pilotage des services déconcentrés, énoncés par exemple dans les lettres de mission adressées aux responsables de BOP. Il en est ainsi pour le programme ***Actions en faveur des familles vulnérables*** ou pour les missions ***Anciens combattants, mémoire et lien avec la Nation*** et ***Enseignement***

*scolaire* (pour celle-ci, le dialogue de gestion avec les académies ne s'appuie toujours pas sur les indicateurs). Il en résulte le risque de transformer l'établissement des indicateurs du RAP en un exercice formel, conforme à la loi organique mais déconnecté des critères utilisés dans les services pour évaluer les résultats.

L'insuffisante disponibilité des indicateurs en cours d'année, compte tenu des difficultés de collecte des résultats (sur le programme *Développement rural et gestion durable de l'agriculture*, par exemple) renforce cette déconnexion. C'est pourquoi une amélioration a été recherchée sur plusieurs missions (*Travail et Emploi, Action extérieure de l'Etat, Sécurité*, notamment), en développant ou en améliorant des outils informatiques dédiés. Enfin, il est dommage que des indicateurs ne soient pas élaborés pour les actions de l'Etat n'intervenant pas tous les ans mais qui correspondent parfois à des priorités affichées, pour la réalisation desquelles des moyens importants peuvent être mobilisés, telles en 2008 la présidence française de l'Union européenne ou l'organisation des élections prud'homales.

#### *b) Disponibilité et fiabilité des indicateurs*

La plupart des indicateurs sont alimentés par des sources internes, ou par des données propres aux opérateurs sous tutelle. Les résultats sont désormais renseignés, alors que les premières années du dispositif de performance avaient été décevantes sur ce point (80 % d'indicateurs renseignés dans le RAP 2007, contre 50 % pour l'exercice 2006). Pourtant, tous les résultats n'étaient pas encore disponibles au moment de la réalisation des RAP de 2008 (missions *Ville et logement* et *Justice*).

Ce progrès ne doit pas masquer l'absence d'avancée substantielle pour garantir la fiabilité des résultats chiffrés. Les indicateurs restent renseignés selon des méthodologies hétérogènes et sans que soient contrôlées les éventuelles erreurs, par exemple au moyen de tests sur échantillonnage.

### **B - Les résultats présentés pour 2008**

L'analyse à laquelle la Cour a procédé des rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement de l'exercice 2008 conduit à plusieurs constats.

## 1 - L'instabilité des indicateurs de performances

Les indicateurs continuent de varier d'une année sur l'autre, dans des proportions souvent encore fortes, par exemple sur les missions *Travail et emploi, Ecologie et développement durable, Aide publique au développement* et *Santé*, sur les programmes *Réseau routier national, Aide économique et financière au développement, Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation, Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* (sur celui-ci, 85 % des indicateurs ont changé en deux ans), ainsi que sur le compte d'affectation spécial *Développement agricole et rural*. Cette pratique peut répondre au souci d'améliorer la pertinence des indicateurs. Elle aboutit aussi parfois à écarter ceux dont les objectifs ne sont pas atteints ou qui sont trop compliqués à renseigner en dépit de leur pertinence avérée. L'instabilité des indicateurs compromet, faute de séries continues, la mesure des évolutions de moyen terme et la vérification de l'efficacité d'une politique.

## 2 - La faiblesse du commentaire des résultats dans les RAP

Les objectifs chiffrés annoncés dans le PAP sont généralement atteints dans le RAP. Dès lors, à l'inverse de ce qui avait motivé leur création par la LOLF, les indicateurs permettent rarement d'identifier les performances effectives des programmes. De plus, l'atteinte ou le dépassement des objectifs fixés ne constituent pas une réponse entièrement significative en matière de performances : de bons résultats peuvent dissimuler des difficultés, par exemple des disparités entre les entités d'un même programme (BOP et opérateurs), des objectifs insuffisamment ambitieux, la disparité entre le PAP et le RAP d'indicateurs aux résultats jugés inatteignables ou des indicateurs qui ne répondent pas aux priorités imparties au service ou à l'organisme.

A l'inverse, des résultats en retrait par rapport aux objectifs peuvent être révélateurs de graves insuffisances ou, au contraire, masquer des progrès temporairement altérés par des facteurs externes. Pour cette raison, les commentaires littéraires portés dans les RAP doivent permettre d'appréhender les véritables raisons des évolutions enregistrées ; ils ne peuvent se limiter, comme c'est encore le cas de manière presque générale, à une simple paraphrase des résultats chiffrés.

Il s'agit-là d'un élément-clé, dont dépend en grande partie l'efficacité du dispositif de performance mis en place avec la LOLF.

### 3 - Une efficacité sans lien direct avec les moyens mobilisés

Malgré l'absence, à ce stade, d'une comptabilité analytique détaillée et d'explications précises des résultats dans les RAP, il est possible de porter une appréciation globale sur l'efficacité de la gestion budgétaire en comparant simplement, pour chaque action d'un programme, l'évolution des indicateurs à celle des crédits.

Cet examen conduit à constater que la programmation, la gestion et le suivi budgétaires bénéficient rarement de l'apport de la mesure de l'efficacité des actions mises en œuvre. De manière générale, le lien n'est encore fait que très exceptionnellement entre la démarche de performance et le pilotage budgétaire.

Trois années après la mise en œuvre intégrale de la loi organique du 31 juillet 2001 relative aux lois de finances, le cadre de la gestion des recettes et des dépenses de l'Etat a été significativement adapté. Des difficultés demeurent, toutefois, dans la composition des missions (notamment lorsqu'elles sont interministérielles) et de certains programmes budgétaires et le rôle des responsables de programme n'a toujours pas été clairement défini (la Cour considère qu'il devrait l'être par une circulaire interministérielle).

La programmation, la gestion et le suivi des crédits sont encore effectués pour partie selon des modalités proches de celles qui prévalaient avant la publication de la LOLF et la fongibilité des crédits est encore peu utilisée.

Des mesures récentes (construction de perspectives pluriannuelles, début de rebasage de certaines dotations caractérisées par des insuffisances chroniques, meilleur encadrement des dépenses fiscales...) ont permis des progrès significatifs. Mais l'absence d'une véritable comptabilité des engagements, le caractère embryonnaire de la comptabilité d'analyse des coûts et les insuffisances du dispositif de performances (en ce qui concerne, en particulier, certains indicateurs et la mesure de l'efficacité des actions publiques) ne permettent pas encore que la démarche de pilotage par les résultats initiée par la LOLF éclaire suffisamment les choix budgétaires.

## Conclusions

A l'issue de l'examen auquel elle a procédé de l'exécution budgétaire au cours de l'exercice 2008, la Cour formule, outre les recommandations récapitulées dans l'annexe ci-après, l'appréciation générale suivante sur la gestion budgétaire et la signification des résultats.

### *Le solde budgétaire de l'exercice*

Le déficit inscrit dans le projet de loi de règlement s'établit à 56,3 Md€ en augmentation de près de 18 Md€ par rapport à l'exercice précédent (38,4 Md€). Pour la première fois depuis 2003, il est plus défavorable que celui prévu dans la loi de finances initiale (41,7 Md€) ; il a représenté en 2008 respectivement 20,2 et 25,4 % des dépenses et des recettes nettes.

Mais, comme les années précédentes, quoique moins fortement, ce déficit a été minoré par diverses dispositions.

D'une part, les primes d'épargne logement dues par l'Etat ont été couvertes cette année encore, et pour des montants plus élevés (953 M€), au moyen d'avances rémunérées du Crédit foncier de France, et ainsi financées hors budget.

D'autre part, l'Etat ne s'est pas acquitté en 2008 d'une partie de ses dettes à l'égard de tiers, pourtant exigibles, dont le montant atteint au moins 5,9 Md€ fin 2008 et dont le paiement a été reporté *de facto* sur les exercices suivants. Il s'agit, en particulier, des dettes envers la sécurité sociale (3,6 Md€) et des reports au titre des programmes d'armement (1,95 Md€). Le niveau de ces dettes exigibles à fin 2008 est légèrement supérieur à celui observé fin 2007, pour 600 M€ par exemple pour celles à l'égard de la sécurité sociale.

La comptabilité générale fait elle-même apparaître un résultat fortement déficitaire (-73,1 Md€) et en nette aggravation (+31,7 Md€), ainsi qu'une augmentation rapide des charges nettes (+38,5 Md€).

S'agissant de la norme de dépenses, qui prévoyait que celles-ci n'augmenteraient pas en volume, elle n'a été respectée, formellement, que parce que l'inflation (2,8 %) a été sensiblement plus forte que celle prévue dans la loi de finances initiale (1,6 %) et par une légère progression des restes à payer. Mais l'autorisation parlementaire a été notablement dépassée en gestion, puisque les dépenses du budget général ont cru de 2,8 % et celles de l'ensemble du budget de l'Etat de 3,4 % (alors que l'objectif était de +1,9 %).

Pour les recettes, le fait saillant est, en 2008 comme les années précédentes, la poursuite de la baisse des recettes fiscales nettes de l'Etat. D'un niveau de 260 Md€, elles sont de 11,7 Md€ inférieures à celui de 2005. En 2008, ce n'est pas principalement l'impact de la crise qui explique la baisse des recettes fiscales de l'Etat (-6,7 Md€) par rapport à 2007, mais la poursuite de la politique d'allègements fiscaux (7,6 Md€) non gagés par des réductions de dépenses, et les transferts de recettes aux collectivités territoriales et à la sécurité sociale (6,1 Md€). Le coût de la dégradation de la conjoncture économique est demeuré limité à un maximum de 4 Md€.

Comme la Cour le relevait déjà dans ses rapports sur les résultats et la gestion budgétaire des exercices 2006 et 2007, la lecture des recettes et des dépenses de l'Etat est compliquée par le fait qu'une part croissante de ses interventions prend la forme de dépenses fiscales (70 Md€) ou est mise en œuvre par des structures extérieures à l'Etat proprement dit, dont certaines bénéficient de ressources fiscales affectées.

#### *La conformité à la LOLF*

Plusieurs pratiques n'ont pas été conformes à la loi organique : financement hors budget (primes d'épargne logement) ; sous-budgétisations récurrentes (prime de Noël des bénéficiaires du RMI et dotations sociales, par exemple) ; reports de charges exigibles ; compensation de recettes et de dépenses minorant le montant apparent des unes et des autres ; utilisation inappropriée de comptes spéciaux.

Sur la base de ces éléments, la Cour constate que le résultat de la comptabilité budgétaire ne répond encore qu'en partie aux exigences posées par l'article 27 de la LOLF et, désormais, par l'article 47-2 de la Constitution.

*La qualité du pilotage budgétaire*

Des initiatives importantes ont été prises par l'Etat pour améliorer la qualité de la programmation et du pilotage budgétaire : adoption d'une loi de programmation pluriannuelle pour les finances publiques ; premier élargissement de la norme de progression des dépenses ; rebasage de certaines dotations budgétaires (opérations militaires extérieures, opérations de maintien de la paix, aide médicale d'Etat, par exemple) ; obligation de compenser la création de nouvelles dépenses fiscales par la suppression de mesures existantes, notamment.

Toutefois, la plupart sont récentes et on ne peut pas apprécier à ce stade leur contribution à une meilleure maîtrise du budget de l'Etat et, plus largement, des finances publiques. Surtout, elles sont partielles et ne suffiront pas à donner une réalité à la démarche managériale engagée par la LOLF (gestion par objectif, mesure des résultats...).

D'autres améliorations doivent, en effet, être apportées au pilotage budgétaire, comme le préconise la Cour, si l'on veut notamment donner une réelle portée aux principes d'universalité, de sincérité et de régularité posés par la LOLF. Elles apparaissent d'autant plus nécessaires dans le contexte nouveau créé par la crise économique et financière : amélioration de l'information budgétaire et comptable ; mise en cohérence des trois résultats approuvés ou arrêtés par le Parlement dans la loi de règlement ; utilisation des données désormais fournies par la comptabilité générale pour éclairer la programmation et le pilotage budgétaires ; tenue d'une comptabilité des engagements ; développement d'une comptabilité d'analyse des coûts et d'une véritable comptabilité analytique.

*La gestion budgétaire en mode LOLF et la mesure des performances*

Trois années après l'entrée en application de l'intégralité des dispositions de la loi organique, très peu des cinquante deux missions budgétaires de l'Etat ont enregistré une amélioration de leur organisation et de leur gestion à la hauteur des ambitions affichées comme de l'énergie consentie par les administrations. En particulier, le souci initial d'articuler la démarche de performance (une stratégie, des objectifs clairs, des moyens adaptés, une gestion efficace et à un coût raisonnable, l'analyse des résultats obtenus) avec la réalité des recettes et des dépenses ne s'est, pour l'instant, pas traduit dans les faits.

De réels progrès ont certes été accomplis et des résultats non négligeables obtenus, et des perspectives d'améliorations sont annoncées pour 2009 ou, pour les plus essentielles (comme la modernisation indispensable des systèmes d'information budgétaires et comptables), dans un délai plus lointain. Mais nombre des innovations destinées à améliorer la qualité et à renforcer la maîtrise de l'exécution budgétaire peinent à se traduire dans les faits. De plus, les conditions actuelles d'application de la LOLF induisent des lourdeurs qui en limitent encore la portée.

Les missions interministérielles sont souvent constituées par la simple juxtaposition de programmes relevant de ministères différents. Le poids des dépenses fiscales et des interventions des opérateurs de l'Etat, qui atteignent - ou qui dépassent dans certains cas - les dotations budgétaires ministérielles, limitent la réalité du pilotage que peuvent exercer les responsables de programme et compromettent une approche cohérente de certaines politiques publiques.

Dans une large mesure, la programmation budgétaire est encore bâtie selon les pratiques antérieures à la loi organique et la fongibilité des crédits, qui permet aux gestionnaires de mobiliser les dotations indifféremment de la nature des dépenses, sauf en faveur des charges de personnel, est encore peu utilisée.

C'est seulement lorsque les divers types d'insuffisances relevées dans ce rapport seront surmontés que les améliorations attendues de la réforme organique pourront favoriser - concrètement - la modernisation de la gestion et la maîtrise des finances publiques.

## Principales recommandations de la Cour au titre de 2008

### I- Recommandations sur les résultats et les comptes

#### A - Les recettes de l'Etat

**Recommandation 1.** *La difficulté à établir des prévisions de recettes fiscales fiables confirme la nécessité, a fortiori dans une conjoncture économique incertaine, de fonder la préparation de la loi de finances sur des hypothèses réalistes et prudentes. Les insuffisances constatées en 2008, par exemple au titre des crédits d'impôt pour la prime pour l'emploi (PPE), des restitutions d'IS et de l'effet de la suppression progressive de la taxation des plus-values à long terme sur les titres de participation illustrent cet impératif.*

**Recommandation 2.** *Compte tenu de son caractère non fiscal, qui interdit notamment qu'elle soit remboursée en cas de trop-perçus (comme cela pourrait être le cas au titre de 2008), la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) payée par la caisse des dépôts et consignations (CDC) ne devrait pas être versée avant une évaluation fiable, à la fin de l'exercice, des résultats de la CDC et elle ne devrait plus, dès lors, être servie à l'Etat selon le même calendrier que les versements au titre de l'IS.*

#### B - Les dépenses de l'Etat

**Recommandation 3.** *L'ensemble des dettes exigibles de l'Etat, c'est-à-dire correspondant à des obligations juridiques et qui doivent être payées au cours de l'exercice, doivent donner lieu à des ouvertures de crédits dans la loi de finances initiale ou, si elles n'étaient pas connues au moment du vote de la LFI, dans une loi de finances rectificative, à tout le moins en autorisations d'engagement.*

**Recommandation 4.** *Les dettes exigibles de l'Etat doivent être payées au cours de l'exercice budgétaire et être comptabilisées dans les dépenses de l'Etat, conformément au principe d'annualité budgétaire. Elles ne doivent pas être reportées sur le ou les exercices suivants, comme ce fut le cas en 2008 pour un montant minimum de 6,9 Md€.*

**Recommandation 5.** *Le respect des principes d'annualité et d'universalité du budget de l'Etat impose de ne pas recourir, pour couvrir des dettes exigibles, à des financements extérieurs au budget de l'Etat (avances du crédit foncier de France pour acquitter les primes d'épargne logement).*

**Recommandation 6.** *Le périmètre de la norme de progression des dépenses de l'Etat utilisée par le Gouvernement doit être ajusté de manière à être plus significatif du niveau réel des dépenses dont la norme a pour objet de mesurer l'évolution. Les loyers budgétaires et les prélèvements opérés en faveur de l'union européenne ne doivent pas être pris en compte dans son calcul. En revanche, la norme devrait porter sur certaines opérations des comptes spéciaux, sur certaines taxes affectées et certains remboursements et dégrèvements.*

**Recommandation 7.** *Les modalités de financement d'interventions publiques autres que celles directement rattachées aux missions budgétaires de l'Etat (dépenses fiscales et dépenses des opérateurs de l'Etat), dont elles dépassent parfois les dotations, doivent être beaucoup mieux évaluées - et donner lieu à une information améliorée en annexe au projet de loi de finances - en ce qui concerne aussi bien leur montant réel que leur efficacité et leur efficience.*

**Recommandation 8.** *Les modalités de la mise en réserve et du dégel des crédits devraient mieux prendre en compte, d'une part, la nécessité d'honorer les dépenses obligatoires de l'Etat et, d'autre part, les contraintes de gestion, le déblocage tardif des crédits pouvant perturber l'exécution budgétaire.*

## C - Le tableau de financement et la dette

**Recommandation 9.** *Le tableau de financement doit retracer les flux comptables représentatifs des ressources et des charges de trésorerie et il ne peut plus être issu, même pour partie, de données extra-comptables.*

**Recommandation 10.** *Au-delà de la fixation du plafond de variation annuelle de la dette à plus d'un an, il convient, afin que le Parlement puisse appréhender de manière globale la politique d'emprunt, que l'information relative à la dette porte sur l'ensemble des composantes de la variation annuelle de son montant, y compris à court terme.*

## **D - Les comptes et l'analyse financière**

**Recommandation 11.** Veiller à ce que la bascule prochaine des programmes budgétaires dans le système d'information Chorus soit l'occasion d'assurer une correspondance précise entre les consommations budgétaires d'autorisations d'engagement et les écritures de comptabilité générale (dettes non financières, provisions, engagements hors bilan). A cet effet, prendre rapidement les dispositions nécessaires pour remédier à l'absence d'une véritable comptabilité des engagements.

**Recommandation 12.** Articuler les données et la présentation respectives du tableau des flux de trésorerie et du tableau de financement en exécution, qui recouvrent en principe les mêmes opérations mais entre lesquels des écarts inexpliqués subsistent.

**Recommandation 13.** Poursuivre la réduction de la durée de la période complémentaire, dont l'existence n'est d'ailleurs pas compatible avec le système d'information Chorus en préparation, en vue de sa disparition totale à brève échéance (seule devrait subsister une période de régularisation des écritures comptables).

Aménager, en conséquence, les calendriers respectifs de discussion et de vote de la loi de finances rectificative (LFR) de fin d'année et de la loi de finances initiale (LFI) de l'année suivante, afin de clarifier la répartition, aujourd'hui aléatoire, des ouvertures de crédits dans l'un ou l'autre de ces textes.

**Recommandation 14.** Faire en sorte que les informations tirées de la comptabilité générale, qui apportent un éclairage complémentaire sur la situation et la soutenabilité des finances publiques, puissent être utilisées comme un outil d'aide à la décision et d'appui à la gestion.

## **V - Recommandations sur la gestion budgétaire et la démarche de performance**

### **A - La régularité budgétaire**

**Recommandation 15.** Mettre un terme aux pratiques contraires aux principes énoncés par la LOLF, notamment ceux qui se rapportent à la régularité et à la sincérité budgétaires. Au vu des constats relatifs à l'exécution 2008, cette action doit concerner plus spécialement les anomalies ci-après : les financements hors budget ; les

*sous-budgétisations récurrentes ; les reports de charges exigibles ; la compensation de recettes et de dépenses ; les imputations inadéquates ; l'utilisation inappropriée de comptes spéciaux.*

## **B - La structuration et le pilotage budgétaire**

**Recommandation 16.** *Reconsidérer l'existence ou le périmètre de certaines missions, notamment lorsque l'organisation budgétaire en missions, programmes et actions, d'une part, l'organisation administrative préexistante, d'autre part, ne correspondent pas. Réexaminer aussi la configuration des missions pour lesquelles se pose un problème de pilotage et de coordination d'actions relevant de plusieurs administrations, par exemple quand elles ne sont pas placées sous la responsabilité d'un ministère chef de file.*

**Recommandation 17.** *Préciser par une circulaire interministérielle le rôle et le positionnement des responsables de programme. Remédier, en particulier, aux principales contraintes qui limitent aujourd'hui l'efficacité de leur action : la maîtrise réduite des dépenses fiscales rattachées ; l'insuffisante prise sur les opérateurs ; les difficultés de pilotage des missions interministérielles ; l'étroitesse de leurs marges de manœuvre, par exemple dans la gestion des personnels ; le faible contrôle sur les moyens rattachés à des programmes soutien.*

## **C - L'analyse des coûts, le contrôle de gestion et la mesure des performances**

**Recommandation 18.** *Poursuivre l'amélioration des indicateurs de performances et remédier à plusieurs insuffisances : l'absence de lien entre les indicateurs des PAP et ceux utilisés pour le pilotage des services déconcentrés ; des indicateurs encore renseignés selon des méthodologies hétérogènes, souvent sans contrôle de leur niveau de fiabilité ; la forte instabilité des indicateurs ; des indicateurs qui ne répondent pas aux priorités imparties au service ou à l'organisme ou appliqués à des objectifs insuffisamment ambitieux.*

**Recommandation 19.** *Enrichir le dialogue de gestion, notamment lors de la préparation du budget, en établissant un lien entre les résultats budgétaires et ceux issus de la démarche de performance.*

**Recommandation 20.** *Mettre en place une comptabilité d'analyse des coûts propre à apporter aux responsables politiques et administratifs des éléments de décision et d'arbitrage. En particulier, rapprocher systématiquement les dépenses et coûts complets, présentés dans la*

*dernière partie des RAP, des résultats atteints, de manière à permettre une appréciation de l'efficacité des politiques publiques.*

**Recommandation 21.** *Développer le contrôle de gestion pour que soient désormais assurées des tâches encore négligées : la contribution à l'élaboration d'une comptabilité analytique adaptée, le recensement et la diffusion des meilleures pratiques de gestion, la préparation de recommandations d'économies structurelles et l'analyse des résultats fournis par les indicateurs chiffrés.*

## **Annexe I**

### **Les suites données aux recommandations antérieures de la Cour**

*Dans ses précédents rapports sur les résultats et la gestion budgétaire et sur les ouvertures et annulations de crédits opérées par voie réglementaire (décrets d'avance), la Cour a formulé des recommandations relatives à l'exécution du budget de l'Etat, à la présentation des résultats dans la loi de règlement et à la démarche de performance initiée par la LOLF.*

*Plusieurs ont commencé à être mises en œuvre, mais d'autres n'ont été que partiellement appliquées.*

#### **1 - L'information du Parlement**

##### **La Cour a jugé nécessaire la définition de règles pour encadrer les prélèvements de l'Etat sur la trésorerie des opérateurs**

Les prélèvements sur la trésorerie d'entités publiques font désormais l'objet d'une estimation en loi de finances initiale. Cependant, ils demeurent discrétionnaires et cette information, qui constitue un progrès, n'empêche l'Etat ni de mobiliser des montants supérieurs, ni de percevoir des dividendes par anticipation avant que soient connus les résultats en fin d'exercice, comme ce fut le cas en 2008.

##### **La Cour a recommandé que les effectifs des opérateurs fassent l'objet d'une information précise dans la loi de finances**

Des données sur le nombre des agents des opérateurs sont progressivement incorporées dans les projets et rapports annuels de performances (PAP et RAP). Distinguant les effectifs selon qu'ils sont directement ou indirectement rémunérés par l'Etat, elles permettront, lorsqu'elles s'appliqueront à l'intégralité du périmètre des structures concernées, une information plus complète sur le volume et le coût des charges de personnel induites par les actions de l'Etat.

**La Cour a recommandé un meilleur encadrement et une évaluation des dépenses fiscales**

Les conditions de création de nouvelles dépenses fiscales ont été précisées par la loi du 9 février 2009 *de programmation des finances publiques*. L'évaluation de leur coût a été améliorée et les PAP pour 2009 présentent une information accrue sur des dépenses fiscales à fort enjeu financier. Ces progrès doivent être poursuivis.

**La Cour a déploré le caractère incomplet et la transmission tardive des rapports annuels de performances (RAP) destinés à être joints au projet de loi de règlement en application de l'article 54 de la LOLF.**

Les RAP relatifs à l'exécution 2008 ont été mis à disposition beaucoup plus tôt (entre le 6 et le 28 avril) et leur contenu a été significativement amélioré, même si des insuffisances manifestes demeurent, par exemple au titre de l'analyse des coûts, qui reste embryonnaire.

**2 - Le cadre budgétaire et le pilotage de l'exécution****La Cour a appelé de ses vœux la normalisation du cadre d'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat.**

Le ministère chargé du budget a publié par circulaire en 2008 le premier tome d'un référentiel de comptabilité budgétaire. Si elle estime que certaines dispositions de ce référentiel sont inappropriées au regard des principes budgétaires (par exemple la comptabilisation en dépenses de loyers budgétaires fictifs), on peut en attendre, globalement, une clarification des règles applicables à l'exécution du budget de l'Etat.

**La Cour a montré les inconvénients de la subsistance d'une période complémentaire et recommandé sa suppression progressive**

La période complémentaire a été de nouveau réduite, de deux jours, en 2008. Sa suppression doit constituer un objectif à échéance rapprochée, afin que ne subsiste qu'une période de régularisation budgétaire. La perspective de mise en œuvre de l'outil informatique Chorus renforce la nécessité d'une telle évolution.

**La Cour a recommandé une clarification du positionnement des responsables de programme**

Des instructions ministérielles définissent un peu mieux le rôle des responsables de programme. Toutefois, les moyens dont disposent la plupart d'entre eux ne leur permettent ni de contrôler les opérateurs, ni d'assurer un pilotage coordonné des programmes constituant des missions

interministérielles. Pour les mêmes raisons, les intéressés ne peuvent ni maîtriser la programmation ou la gestion des crédits et des effectifs rattachés à des programmes de soutien, ni suivre les dispositifs liés aux dépenses fiscales. Cet état de fait est encore plus préjudiciable dans les ministères où l'organisation administrative ne coïncide qu'imparfaitement avec celle retenue pour la gestion budgétaire.

**La Cour a recommandé une simplification de l'architecture budgétaire**

Le nombre de budgets opérationnels de programme (BOP) a été réduit de 2.200 en 2006 à 1.918 en 2008. Cette évolution a concerné en particulier les BOP déconcentrés. Ces adaptations contribuent à l'amélioration de la gestion, notamment au niveau régional. En revanche, des difficultés persistent, qui sont relatives au périmètre et au pilotage des missions ou des programmes budgétaires. Les plus manifestes concernent les missions interministérielles, qui se caractérisent souvent par une organisation complexe et un éparpillement des moyens budgétaires.

### **3 - La programmation et la gestion budgétaires**

**La Cour a relevé des anomalies chroniques dans le calibrage des crédits, dont il résulte notamment d'importants reports de charges.**

Si la sous-évaluation des dotations a été réduite sur certains programmes, par exemple au titre des opérations militaires extérieures, la plupart des insuffisances identifiées de manière répétées au cours des précédents exercices n'ont pas été corrigées. Les écarts les plus manifestes recensés par la Cour entre les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2008 et les besoins représentent plus de 6 Md€

Comme les ouvertures opérées en loi de finances rectificative ont elles-mêmes été insuffisantes, les reports de charges sur l'exercice 2009 identifiés par la Cour ont atteint 6,9 Md€

**La Cour a recommandé l'élargissement de la norme utilisée pour suivre l'évolution des dépenses de l'Etat.**

Si l'assiette servant au calcul de la norme de dépenses a été élargie en 2008 aux prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales, elle ne porte encore que sur 60 % environ des dépenses de l'Etat.

Pour être significative de l'évolution réelle des dépenses, la norme doit être calculée sur un périmètre incluant toutes les opérations qui, par leur nature ou leur destination, ne les distinguent pas des dépenses budgétaires (ressources extrabudgétaires, certains comptes spéciaux et prélèvements sur recettes, taxes, remboursements et dégrèvements).

**La Cour a recommandé que soit mise en place une démarche interministérielle d'évaluation des dépenses d'intervention.**

Une avancée importante a été réalisée avec la décision de rattacher les dépenses fiscales aux programmes budgétaires. Mais l'administration demeure mal outillée pour apprécier l'adéquation des moyens aux objectifs visés, et pour évaluer l'efficacité des politiques publiques au regard des dépenses engagées pour les mettre en œuvre.

Le suivi analytique des dépenses de personnel et leur ventilation entre les actions auxquelles elles se rapportent doivent aussi être améliorés.

**La Cour a relevé les insuffisances des outils de mesure des performances.**

L'évaluation des actions des programmes a été progressivement mise en place, même si certains indicateurs, bien que mieux renseignés, reflètent encore davantage les moyens mobilisés ou l'activité mise en œuvre que les résultats obtenus. De plus, les objectifs (750) et les indicateurs (1 200) restent trop nombreux et ils ne sont pas encore utilisés comme de véritables outils de pilotage.

Des contrats d'objectifs et de moyens doivent être systématiquement signés avec ceux des opérateurs de l'Etat qui concourent directement à l'exécution de politiques publiques, dont certains bénéficient de l'affectation de ressources propres qui entraient antérieurement dans les recettes fiscales de l'Etat. De plus, les responsables de programme ou les contrôleurs de gestion devraient avoir compétence et disposer des moyens pour en contrôler la mise en œuvre.

## Annexe II

### Les missions budgétaires en 2008 (budget général)

*En Md€*

Budget général	AE		CP	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution
Missions				
Action extérieure de l'Etat	2,37	2,43	2,35	2,43
Administration générale et territoriale de l'Etat	2,76	2,63	2,64	2,62
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	3,09	3,35	2,85	3,08
Aide publique au développement	4,46	2,09	3,07	2,03
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3,76	3,68	3,77	3,68
Conseil et contrôle de l'Etat	0,49	0,48	0,50	0,49
Culture	2,88	2,81	2,76	2,82
Défense	36,08	36,79	36,87	37,61
Développement et régulation économique	1,29	1,49	1,26	1,50
Direction de l'action du Gouvernement	0,63	0,54	0,53	0,50
Ecologie et développement rural	9,05	10,00	9,01	10,50
Engagements financiers de l'Etat	42,84	46,20	42,84	46,20
Enseignement scolaire	59,11	59,2	59,05	59,1
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11,66	11,11	11,22	11,11
Immigration, asile et intégration	0,61	0,60	0,60	0,58
Justice	7,28	7,04	6,50	6,38
Médias	0,51	0,51	0,51	0,52
Outre-mer	1,75	1,87	1,72	1,98
Pilotage de l'économie française	0,84	0,86	0,84	0,87
Politique des territoires	0,35	0,38	0,42	0,48
Pouvoirs publics	1,01	1,02	1,01	1,02
Recherche et enseignement supérieur	23,34	22,9	23,24	22,8
Régimes sociaux et de retraite	5,27	5,41	5,27	5,41

<b>Missions</b>	<b>LFI</b>	<b>Exécution</b>	<b>LFI</b>	<b>Exécution</b>
Relations avec les collectivités territoriales	2,42	2,34	2,35	2,37
Remboursements et dégrèvements	83,22	92,02	83,22	92,02
Santé	0,43	0,41	0,43	0,41
Sécurité	16,23	16,0	15,88	15,8
Sécurité civile	0,73	0,25	0,41	0,23
Sécurité sanitaire	0,67	0,77	0,71	0,79
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,12	13,09	12,04	13,13
Sport, jeunesse et vie associative	0,76	0,74	0,78	0,76
Travail et emploi	12,52	12,86	12,48	12,85
Ville et logement	7,66	7,48	7,15	6,89

## Annexe III

### La norme de dépenses

En Md€

	Exécution 2007	Exécution 2008	Evolution 2007/2008
A - Dépenses nettes du budget général	270,6	278,2	+2,8 %
Rebasage débudgétisations épargne logement (0,953 Md€) et ACOSS (0,753 Md€)	271,2	279,9	+3,2 %
B - Comptes spéciaux	139,3	141,84	+1,8 %
<i>CAS et comptes de concours financiers</i>	139,0	141,67	+1,9 %
<i>Soldes des comptes de commerce et comptes d'opérations monétaires, hors FMI</i>	0,3	0,17	-43,3 %
C - Double compte CAS Pensions <sup>(c)</sup>	-46,5	-47,9	
D - Avances à divers services de l'Etat	-6,9	-6,7	
E - Avances aux collectivités territoriales	-77,0	-80,2	
F - Participations financières de l'Etat	-4,0	-1,8	
G - CAS immobilier	-0,9	-0,4	
H - Fonds de concours	-3,8	-3,2	
<b>Dépense normée</b> <b>(1) = (A)+(B)+(C)+(D)+(E)+(F)+(G)+(H)</b>	<b>271,4</b>	<b>281,5</b>	<b>+3,7 %</b>
I - Prélèv. recettes collectivités territoriales	49,6	51,2 <sup>(a)</sup>	+3,2 %
<b>Dépense normée élargie aux prélèvements sur recettes (2)=(1)+(I)</b>	<b>321,0</b>	<b>332,7</b>	<b>+3,6 %</b>
Remb. et dégrèvements impôts Etat, hors TVA, IS et admissions en non-valeur (4)	11,6	13,3 <sup>(a)</sup>	+14,7 %
Remb. et dégrèvements impôts locaux, hors admissions en non-valeur (5)	13	15,7 <sup>(a)</sup>	+20,8 %
Taxes affectées à périmètre constant <sup>(b)</sup> (6)	49,6	51,5	+3,8 %
<b>Total norme élargie (1)+(4)+(5)+(6)</b>	<b>395,2</b>	<b>413,2</b>	<b>+4,5 %</b>

Source : Cour des comptes / ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

(a) Evaluations 2008 corrigées, Tome I Evaluations voies et moyens, PLF 2009.

(b) Hors social et formation professionnelle (138,1 Md€ en 2007 et 148,2 Md€ en 2008).

(c) Minoration du total des dépenses par les dotations du budget général venant en recettes du CAS pensions

## Annexe IV

### Les subventions exceptionnelles accordées aux communes

En application du code des juridictions financières (art. L.132-2), « la liste des communes ayant bénéficié de subventions exceptionnelles en vertu des dispositions de l'article L. 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 »<sup>122</sup>.

Les aides aux communes en difficulté financière, aux communes forestières et aux communes minières antérieurement regroupées sur le chapitre 41-52 du budget du ministère de l'intérieur, sont désormais imputées sur le programme 122 *Concours spécifiques et administration* de la mission **Relations avec les collectivités territoriales**. La nouvelle nomenclature, comme les possibilités de fongibilité au sein du programme, rendent malaisées les comparaisons pluriannuelles.

La LFI pour 2008 a ouvert 2,1 M€ en AE et en CP, dont 1,5 M€ pour les communes en difficulté financière et 0,6 M€ pour les communes minières. S'y sont ajoutés 2,56 M€ reportés au titre des communes en difficulté, 0,71 M€ reportés au titre des communes minières ainsi qu'une ouverture de 20 500 € (en AE et CP) en LFR pour 2007. Les crédits disponibles se sont donc élevés à 5,22 M€ en AE et à 5,21 M€ en CP.

**Tableau 18 : Evolution des subventions exceptionnelles versées aux communes de 2004 à 2008**

*En M€*

	2004	2005	2006	2007	2008	
					AE	CP
Crédits LFI	11,76	11,82	11,20	2,80	2,10	2,10
Crédits LFR	1,12			5,0	0,02	0,02
Reports de crédits	1,24	0,93	0,37	0,75	2,56	2,56
Virements	-0,33	-0,50	-0,75	+0,35	+0,54	+0,53
Total disponible	13,79	12,25	10,82	8,90	5,22	5,21
Consommation	12,86	11,64	10,77	6,0	2,6	2,60

Source : DGCL

122) L'article L.2335-2 du code général des collectivités territoriales dispose : « Sous réserve des dispositions de l'article L. 1524-4, des subventions exceptionnelles peuvent être attribuées par arrêté ministériel à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières ».

La consommation des crédits (2,6 M€) s'est répartie comme suit :

- *aide aux communes minières* : 1,292 M€ en nette croissance par rapport à 2007 (0,58 M€). La liquidation de Charbonnages de France a entraîné des transferts de patrimoine vers les communes ; ces dernières ont été incitées par l'association les regroupant à solliciter davantage les subventions auxquelles elles ont droit pour reconvertir les terrains et bâtiments qui leurs sont transférés ;

- *aide aux communes forestières* : les dernières subventions au titre de ce soutien, institué en 2000, aux communes forestières sinistrées à la suite des tempêtes de 1999 ont été versées en 2007 ; le dispositif n'a donc pas été reconduit en 2008 ;

- *aide aux communes en difficulté financière* : 1,315 M€ (en AE et CP) ont au total été versés à quatre communes : 0,445 M€ avaient été versés à ce titre en 2007 à deux communes. En 2008, les chambres régionales des comptes ont été saisies par les préfets de 146 demandes d'avis motivées par un budget voté en déséquilibre, en application de l'article 1612-5 du code général des collectivités territoriales. Bien que le cycle électoral puisse avoir une influence sur les conditions d'élaboration des budgets des communes, la tenue des élections municipales en 2008 a été sans incidence sur le nombre de communes soutenues.

**Tableau 19 : Subventions allouées en 2008**

En €

Commune	Département	Habitants	Montant
Sevran	Seine-Saint-Denis	51 405	1 000 000
Gresse-en-Vercors	Isère	376	140 000
Piedicroce	Haute-Corse	119	100 000
Sainte-Agnès	Isère	528	75 000
<b>Total</b>			<b>1 315 000</b>

Sources : DGCL ; INSEE, population légale au 1<sup>er</sup> janvier 2009

Le budget primitif pour 2008 de la commune de Sevran a fait l'objet le 13 juin 2008 d'un avis de la CRC d'Ile-de-France, sur saisine du Préfet de la Seine-Saint-Denis, motivée en application de l'article L.1612-2 du CGCT par l'absence de vote du budget dans le délai légal. Considérant la situation financière dégradée de la commune, la CRC a également proposé des mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre réel du budget en application de l'article L.1612-5. La chambre précisait dans les considérants de son avis que les mesures préconisées dans les limites de ses prérogatives étaient insuffisantes pour résorber le déficit prévisible de l'exercice 2008 et qu'un plan de redressement pluriannuel était nécessaire. Au total, la subvention d'1 M€ aura permis de limiter l'ampleur du déficit du budget primitif (3,288 M€).

Le budget primitif pour 2008 de la commune de Gresse-en-Vercors a fait l'objet de deux avis de la CRC Rhône-Alpes des 10 juillet et 13 août 2008 sur saisine du préfet de l'Isère en application de l'article 1612-5 précité. Le premier avis demandait au conseil municipal de réduire certaines dépenses et d'augmenter la fiscalité de 25 %. L'assemblée délibérante, bien qu'ayant diminué les dépenses pour ramener le déficit de 552 K€ à 111 K€, s'étant refusée à toute augmentation de la fiscalité locale, la CRC a réitéré dans son second avis les propositions de mesures fiscales permettant au Préfet de régler le budget primitif en équilibre réel. Dans son arrêté du 25 août 2008 réglant le budget primitif, le Préfet s'est écarté de cette dernière préconisation en considération des augmentations de la pression fiscale mises en œuvre en 2007 et initialement votées pour 2008, et de la subvention exceptionnelle d'équilibre demandée au ministère de l'**Intérieur**.

La commune de Piedicroce a fait, le 18 juillet 2008, sur saisine du préfet, l'objet d'un premier avis de la CRC de Corse, constatant que le budget primitif n'avait pas été voté en équilibre réel et proposant d'arrêter le budget 2008 en déséquilibre et de mettre en place un plan de redressement permettant un retour à l'équilibre d'ici à 2012. Par un second avis de septembre 2008, la CRC a constaté que les mesures de redressement délibérées par le conseil municipal étaient insuffisantes, a proposé au préfet de régler le budget 2008 en déséquilibre et que soit engagé un plan de redressement permettant une résorption en 2011. Les mesures de redressement proposées par la CRC comportant, notamment, une hausse de la fiscalité locale - dont les taux sont modérés -, la subvention de 100 000 € (à rapprocher des 527 000 € de dépenses arrêtées en 2008) permet d'en limiter l'impact sur le contribuable local.

Le budget primitif pour 2007 de la commune de Sainte-Agnès a fait l'objet de deux avis de la CRC Rhône-Alpes des 10 août et 19 septembre 2007 sur saisine du Préfet de l'Isère en application des articles 1612-5 et 1612-14 (déficit supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement) du CGCT. Dans son second avis, constatant que les mesures délibérées par le conseil municipal étaient insuffisantes pour rétablir l'équilibre, la chambre a proposé que ce dernier soit atteint par une hausse de la fiscalité de 53 %, dans le respect des taux plafonds. Dans son arrêté du 11 octobre 2007 réglant le budget primitif, le Préfet s'est écarté de cette préconisation en limitant l'augmentation de la pression fiscale à 20 %, moyennant des diminutions de dépenses et un recours accru à l'emprunt, de 15.000 € à 81.000 €, permettant d'équilibrer le budget. La persistance des difficultés financières de cette commune a motivé l'attribution d'une subvention de 75.000 € en 2008.

## Annexe V

### Variation de la situation nette

	31/12/2008 (1)	01/01/2008 (2)	31/12/2007 (3)	Variation (1) – (2)	Variation (2)-(3)
Ecarts d'intégration liés au passage à la nouvelle comptabilité d'exercice	149,2	149,2	149,2	0	0
Compte de contrepartie d'actifs	7	5,4	5,4	1,6	0
Intégration budget annexe et compte de commerce, établissements à autonomie financière	0,2	0,2	0,2	0	0
Ecarts de réévaluation	24,9	12,4	12,8	12,5	-0,4
Ecarts liés aux corrections sur exercices antérieurs et élargissements du bilan d'ouverture	-13,2	-13,2	-38,8	0	25,6
Ecart d'équivalence	14	11	11	3	0
<b>Comptes d'intégration, écarts de réévaluation, de réactualisation et d'équivalence</b>	<b>182,1</b>	<b>165</b>	<b>139,8</b>	<b>17,1</b>	<b>25,2</b>
Ecart d'intégration sur exercices antérieurs	43,3	43,3	43,3	0	0
Report à nouveau – comptables assignataires	-68,7	-67,5	-67,5	-1,2	0
Report à nouveau – centralisation	-759,9	-718,5	-718,5	-41,4	0
Report à nouveau – résultats antérieurs non ventilés	-12	-12	-12	0	0
<b>Report à nouveau</b>	<b>-797,3</b>	<b>-754,7</b>	<b>-754,7</b>	<b>-42,6</b>	<b>0</b>
<b>Solde des opérations de l'exercice</b>	<b>-73,1</b>	<b>-41,4</b>	<b>-41,4</b>	<b>-31,7</b>	<b>0</b>
<b>Total situation nette</b>	<b>-688,3</b>	<b>-631,1</b>	<b>-656,3</b>	<b>-57,2</b>	<b>25,2</b>

*Source : Compte général de l'Etat 2008 et Cour des comptes*

## Annexe VI

### Dettes non financières exigibles, charges à payer et provisions pour charges relatives à des dépenses

*En Md€*

Au 31 décembre	2007	2008	Variation	
			en Md€	en %
Dettes exigibles de fonctionnement	1,0	1,1	0,1	10%
Charges à payer de fonctionnement	3,5	3,1	-0,4	-11%
<b>Dettes de fonctionnement</b>	<b>4,5</b>	<b>4,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>-7%</b>
Dettes exigibles d'intervention	4,3	6,3	2,0	47%
Charges à payer d'intervention	6,9	5,4	-1,5	-22%
<b>Dettes d'intervention</b>	<b>11,2</b>	<b>11,7</b>	<b>0,5</b>	<b>4%</b>
Fournisseurs d'immobilisations	0,2	0,2	-	-
Factures non parvenues d'immobilisations	1,9	1,9	-	-
<b>Autres dettes non financières (a)</b>	<b>2,1</b>	<b>2,1</b>	-	-
<b>Total des dettes liées à la dépense</b>	<b>17,8</b>	<b>18,0</b>	<b>0,2</b>	<b>1%</b>
<i>Dettes non financières exigibles</i>	5,5	7,6	2,1	38 %
<i>Charges à payer</i>	12,3	10,4	-1,9	-15 %
Provisions pour charges de fonctionnement	0,2	0,1	-0,1	-50%
Provisions pour charges de personnel	1,6	3,7	2,1	131%
Provisions pour transferts	43,2	51,6	8,4	19%
<b>Provisions pour charges (b)</b>	<b>45,0</b>	<b>55,4</b>	<b>10,4</b>	<b>23%</b>

Source : *Compte général de l'Etat pour 2008*

(a) *Ne sont pas présentées les autres dettes correspondant à des opérations liées à l'impôt.*

(b) *Ne sont pas présentées les provisions pour charges correspondant à des opérations liées à l'impôt, pour démantèlement, pour dépollution et pour remises en état.*

## Annexe VII - Tableau de passage entre les RAP et le compte général de l'Etat

*En M€*

MISSIONS	RAP (1)	Compte général (2)	Ecart (1)-(2)
<b>Budget général</b>			
Action extérieure de l'Etat	139	137	2
Administration générale et territoriale de l'Etat	333	312	21
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	2 276	2 271	5
Aide publique au développement	5 688	5 663	25
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	20	20	0
Conseil et contrôle de l'Etat	33	21	13
Culture	1 137	982	155
Défense	43 498	43 195	303
Développement et régulation économiques	223	209	14
Direction de l'action du Gouvernement	90	81	10
Ecologie, développement et aménagement durables	4 481	4 355	125
Engagements financiers de l'Etat	0	0	0
Enseignement scolaire	490	460	30
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	1 229	1 000	230
Immigration, asile et intégration	15	27	-12
Justice	3 769	3 309	460
Médias	70	70	0
Outre-mer	1 561	1 300	261
Pilotage de l'économie française	21	59	-38
Politique des territoires	1 140	1 098	42
Pouvoirs publics	0	0	0
Provisions	0	0	0
Recherche et enseignement supérieur	2 160	2 137	23
Régimes sociaux et de retraite	1	1	0
Relations avec les collectivités territoriales	1 721	1 548	172
Remboursements et dégrèvements	0	0	0
Santé	16	20	-4
Sécurité	1 673	1 607	66
Sécurité civile	206	214	-9
Sécurité sanitaire	265	264	1
Solidarité, insertion et égalité des chances	148	159	11
Sport, jeunesse et vie associative	125	113	12
Travail et emploi	556	546	10
Ville et logement	5 021	4 768	252
<b>Total du budget général</b>	<b>78 105</b>	<b>75 946</b>	<b>2 159</b>

<b>Comptes spéciaux</b>			
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>			
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale	0	0	0
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	89	88	0
Développement agricole et rural	37	37	0
Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat	199	199	0
Participations financières de l'Etat	1	1	0
Pensions	0	0	0
<b>Total des comptes d'affectation spéciale</b>	<b>326</b>	<b>325</b>	<b>1</b>
<i>Comptes de concours financiers</i>			
Accords monétaires internationaux		0	0
Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics		0	0
Avances à l'audiovisuel public		0	0
Avances aux collectivités territoriales	255	233	22
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	44	44	0
Prêts à des Etats étrangers	1 815	1 815	0
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	3	3	0
<b>Total des comptes de concours financiers</b>	<b>2 117</b>	<b>2 095</b>	<b>22</b>
<b>Total des comptes spéciaux</b>	<b>2 443</b>	<b>2 420</b>	<b>23</b>
<b>TOTAL DES MISSIONS</b>	<b>80 548</b>	<b>78 366</b>	<b>2 182</b>
Charges à payer non ventilées par mission		-9 602	
Charges constatées d'avance non ventilées par mission		29	
<b>TOTAL</b>		<b>68 793</b>	

Sources : Rapports annuels de performances et compte général de l'Etat pour 2008

## Annexe VIII

### Les principaux ratios financiers

	(1)	2006	2007	2008
<b>Activité de l'Etat et mesure de sa performance opérationnelle</b>				
Charges non couvertes par les produits de l'exercice	RP	8,2 %	10,5 %	19,1 %
<i>Charges nettes par habitant</i>	RP	4 770 €	4 839 €	5 410 €
Charges de fonctionnement nettes par habitant		2 337 €	2 468 €	2 603 €
Charges d'intervention nettes par habitant		2 033 €	1 772 €	2 115 €
Charges financières nettes par habitant		400 €	599 €	692 €
Charges d'intérêts sur recettes fiscales	CC	13,17 %	13,84 %	14,16 %
Charges d'intérêts sur produit de l'impôt sur le revenu	CC	70,0 %	78,0 %	79,0 %
Produits régaliens nets par habitant	RP	4 271 €	4 192 €	4 273 €
<b>Politique d'investissement</b>				
Effort d'investissement en immobilisations corporelles et incorporelles par rapport à la valeur de ces actifs <sup>(a)</sup>	RP	4,81 %	4,96 %	4,73 %
<b>Analyse du financement de l'Etat</b>				
Dette financière par habitant	RP	14 102 €	14 792 €	16 238 €
Charges d'intérêts sur PIB	RP	2,1 %	2,0 %	2,1 %
Charges d'intérêts de la dette financière négociable sur la dette financière négociable	CC	4,11 %	4,01 %	3,79 %
Taux de rendement moyen des participations <sup>(b)</sup>	RP.	6,46 %	5,55 %	5,65 %
Détention par les non-résidents des titres de la dette négociable de l'Etat	BM	n.c.	60,0 %	65,0 %
Durée de vie moyenne de la dette négociable	BM	7 ans 45 j.	7 ans 51 j.	6 ans 292 j.
<b>Autres ratios financiers</b>				
Engagements de retraite des fonctionnaires et des militaires par rapport à la dette financière	RP	105,0 %	112,0 %	101,0 %
Engagements de retraite des fonctionnaires et des militaires par rapport au PIB	RP	52,0 %	56,0 %	54,0 %
Délai d'encaissement <sup>(d)</sup> (jours de produits bruts) <sup>(c)</sup>	CC	62 j.	59 j.	63 j.
Délai de règlement <sup>(e)</sup> (jours de produits bruts) <sup>(c)</sup>	CC	104 j.	122 j.	124 j.

(1) Sources des données : Rapports de présentation joint au compte général de l'Etat pour 2007 et pour 2008 (RP). Bulletins mensuels (BM) de AFT n° 224 janvier 2009 et n° 226 mars 2009. Cour des comptes (CC). n.c.: non communiqué.

(a) différence entre les flux d'acquisitions et les flux de cessions de ces immobilisations (b) : produits des participations en % de la valeur nette des participations. (c) : comprend produits fiscaux nets, amendes, prélèvements divers et autres pénalités, production stockée et immobilisée, ventes de produits et prestations de service, autres produits de fonctionnement hors produits de cession, produits des créances de l'actif immobilisé et contributions reçues de tiers. (d) créances nettes (e) dettes non financières

## Annexe IX

### Répartition des concours sous enveloppe et hors enveloppe (selon le périmètre de 2009)

En Md€

(En exécution)	2005	2006	2007	2008	2008/ 2007	2008/ 2005
<i>Concours dans l'enveloppe</i>						
- dont FCTVA	4,17	4,55	5,06	5,55	9,7%	33,2%
- dont autres concours	47,42	48,74	49,52	49,68	0,3%	4,8%
<b>Sous-total concours dans l'enveloppe (A)</b>	<b>51,58</b>	<b>53,29</b>	<b>54,58</b>	<b>55,23</b>	<b>1,2%</b>	<b>7,1%</b>
<i>Concours hors enveloppe</i>						
Dotations et subventions imputées sur d'autres programmes	3,36	4,00	4,33	2,33	-46,2%	-30,7%
Compensations d'exonérations et de dégrèvements	11,73	12,74	13,49	16,21	20,2%	38,3%
Fiscalité transférée aux régions et aux départements	15,11	16,45	19,13	20,20	5,6%	33,7%
<b>Sous-total concours hors enveloppe (B)</b>	<b>30,19</b>	<b>33,19</b>	<b>36,95</b>	<b>38,74</b>	<b>4,9%</b>	<b>28,3%</b>
<b>Total général (A) + (B)</b>	<b>81,77</b>	<b>86,48</b>	<b>91,52</b>	<b>93,98</b>	<b>2,7%</b>	<b>14,9%</b>

Source : mêmes sources que celles du tableau 17 du rapport

## Annexe X

### Les relations entre l'Etat et l'Union européenne (UE)

#### 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 3) sont désormais en totalité versés aux offices agréés pour la gestion de ces aides. Ils ne sont plus comptabilisés par l'Etat qu'en comptes de tiers. 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 1). La très grande majorité des fonds reçus à ce titre (tableau 2) 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.

**Tableau 1 : Fonds de concours de l'UE reçus par l'Etat**

*En M€*

	2004	2005	2006	2007	2008
FEOGA garantie / FEAGA	43 <sup>123</sup>	0	0,1	0	0
Fonds structurels	2 374	2 310	84,4	105,4	104,7
Autres	70	46	49,5	59,1	122,4
<b>Total</b>	<b>2 487</b>	<b>2 356</b>	<b>134</b>	<b>164,5</b>	<b>227,1</b>

*Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes*

**Tableau 220 : Versements de l'UE reçus par l'Etat au titre de la PAC**

*En M€*

	2004	2005	2006	2007	2008
FEOGA garantie (jusqu'à 2006) puis FEAGA/FEADER <sup>124</sup>	9 389	9 969	10 044,6	9 777 <sup>125</sup>	9 208,7

*Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes*

<sup>123</sup> Dont une somme de 41,1 M€ reçue en application d'une décision de la Cour de justice des communautés européennes.

<sup>124</sup> Fonds européen agricole garantie et fonds agricole de développement rural.

<sup>125</sup> Dont 22 M€ compensés suite à des notes de crédit.

**Tableau 321 : Versements de l'UE reçus par l'Etat au titre des fonds structurels<sup>126</sup>**

*En M€*

	2004	2005	2006	2007	2008
FEDER	1 387	1 208	966	1 132	1 157
FSE	839	776	911,7	1 050	948
FEOGA orientation	93	280	84,9	98	72
IFOP (pêche)	55	46	30,3	43	39
<b>Total</b>	<b>2 374</b>	<b>2 310</b>	<b>1 992,9</b>	<b>2 323</b>	<b>2 216</b>
dont fonds de concours	2 374	2 310	84,4	105,4	104,7

*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**

En application des dispositions du § I de l'article L. 621-12-1 du code rural, l'office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC) est devenu compétent, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, en lieu et place de la DGDDI, pour recouvrer les ressources propres liées au fonctionnement de l'OCM sucre. Ces sommes sont reversées à l'Etat.

L'ONIGC 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. Ces prélèvements se sont élevés, en 2008, à 557,1 M€ (461,6 M€ en 2007). Le règlement précité prévoit leur existence jusqu'à la campagne de commercialisation 2009-2010. Ces recettes ne sont pas, juridiquement, des « ressources propres » du budget communautaire mais des « recettes affectées du FEAGA ». L'ONIGC en reverse le montant au MINEIE qui en tient compte dans le calcul des avances à demander au titre de la PAC.

<sup>126</sup> Hors compensations et reversements suite à des notes de débit.

**Tableau 4 : Evolution du prélèvement sur recettes  
par catégorie de « ressources propres »**

	<i>En M€</i>				
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Droits de douane et prélèvements <sup>127</sup>	1 374,9	1 558,6	1 672,0	1 802,5	1 773
Cotisations sucre et isoglucose	171,3	260,0	47,0	-27,4 <sup>128</sup>	306
<i>Ressources propres traditionnelles</i>	<i>1 546,2</i>	<i>1 818,6</i>	<i>1 719,0</i>	<i>1 775,1<sup>129</sup></i>	<i>2 079</i>
Ressource TVA	2 233,3	2 655,5	2 906,8	3 113,8	2 991
TVA pour financement de la correction britannique	1 495,3	1 429,9	1420,1	1 326,9	1 723
Ressource PNB	10 234,8	12 132,7	11 580,7	10 958,9	11 906
Autres prélèvements <sup>130</sup>	0,7	0,4	6,6	0,1	1
<b>Total du prélèvement</b>	<b>15 510,3</b>	<b>18 037,1</b>	<b>17 633,2</b>	<b>17 174,8<sup>131</sup></b>	<b>18 700</b>
Frais de perception	386,7	454,70	431,3	443,5	520
<b>Versement à l'UE</b>	<b>15 123,6</b>	<b>17 582,4</b>	<b>17 201,9</b>	<b>16 732,3</b>	<b>18 180</b>

*Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes*

<sup>127</sup> Les ressources douanières indiquées sur cette ligne sont nettes du forfait Monaco (1,5 M€ en 2008 ; 1,4 M€ en 2007).

<sup>128</sup> Ce montant négatif s'explique, alors que la législation nationale ne prévoyait plus de recouvrement de cotisations sucre par la DGDDI en 2007, par la prise en compte de remboursements de trop perçus antérieurs. Les seuls recouvrements à effectuer en ce domaine, en 2007, concernaient des pénalités. Ils ont été effectués par l'ONIGC. Ils ont été traités en comptes de trésorerie, comme les anciennes cotisations recouvrées par le FIRS, et n'ont donc pas été budgétisés.

<sup>129</sup> Pour passer de ce total au montant global des RPT mises à disposition de l'UE en 2007, il faut ajouter le montant des cotisations sucre recouvrées par l'ONIGC (1 M€).

<sup>130</sup> 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 (rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat 2006, note 225, page 310). N'y figurent, toutefois, que des ajustements liés aux « ressources propres ». Ce n'est donc 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, juridiquement, constituent en effet des charges pour l'Etat et, pour l'UE, ce ne sont pas des « ressources propres ».

<sup>131</sup> Ce montant tient compte (voir la note liée aux cotisations sucre) des remboursements effectués par la DGDDI (-27,4 M€) mais pas des recouvrements de l'ONIGC (1 M€). Il est donc différent du montant global des ressources propres mises à disposition de l'UE (17 175,8 M€).

### 3 - Evaluation du prélèvement sur recettes au profit de l'UE

**Tableau 5 : Evolution de l'évaluation du prélèvement 2008  
au profit de l'UE**

*En M€*

	LFI 2008	Prévision du PLF 2009	Exécution 2008	Ecarts sur LFI	Ecarts sur PLF 2009
Droits de douane et prélèvements	1 971 <sup>132</sup>	1 822	1 773	-198	-49
Cotisations sucre et isoglucose	306 <sup>133</sup>	306	306	0	0
Ressource TVA	3 107	2 984	2 992	-116	8
Correction Royaume Uni	1 487	1 708	1 723	236	15
Ressource PNB	11 529	11 894	11 906	376	12
Autres versements			1	1	1
<b>Total du prélèvement</b>	<b>18 400</b>	<b>18 714</b>	<b>18 700</b>	<b>300</b>	<b>-14</b>
Frais de perception	569	532	520	-49	-12

*Source : Direction du budget*

<sup>132</sup> Après reclassement des droits agricoles (168 M€), à total de RPT inchangé, avec les droits de douane (pratique habituelle). Dans les documents transmis au Parlement, ces droits avaient initialement été ajoutés, par erreur, aux cotisations sucre.

<sup>133</sup> Voir note 10.

**Tableau 6 : Prélèvement au profit de l'UE : décomposition de l'écart observé entre LFI et exécution**

En M€

Synthèse des écarts	2005	2006	2007	2008
<b>Loi de finances initiale</b>	<b>16 570</b>	<b>17 995</b>	<b>18 696</b>	<b>18 400</b>
<b>Variation de la ressource PNB</b>	<b>989</b>	<b>-503</b>	<b>-1 382</b>	<b>376</b>
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	<i>319</i>	<i>-15</i>	<i>-53</i>	<i>727</i>
<i>dont impact de la variation, par rapport à l'estimation faite en LFI :</i>				
<i>- des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union</i>	<i>162</i>	<i>-150</i>	<i>-102</i>	<i>-21</i>
<i>- de la sous-consommation des réserves (fonds de garantie, aide d'urgence)</i>	<i>-13</i>	<i>-35</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>- du solde de l'exercice précédent</i>	<i>501</i>	<i>-1 892</i>	<i>62</i>	<i>722</i>
<i>- du produit des recettes diverses du budget communautaire</i>	<i>-89</i>	<i>-158</i>	<i>-26</i>	<i>-159</i>
<i>- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE</i>	<i>-38</i>	<i>164</i>	<i>-109</i>	<i>153</i>
<i>- du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE</i>	<i>-203</i>	<i>176</i>	<i>122</i>	<i>32</i>
<i>Impact de la variation des bases PNB des États membres</i>	<i>146</i>	<i>29</i>	<i>-447</i>	<i>245</i>
<i>Soldes de ressource PNB sur les exercices antérieurs</i>	<i>443</i>	<i>103</i>	<i>293</i>	<i>322</i>
<i>BRS année n-1 pris en compte en année n</i>	<i>81</i>	<i>-620</i>	<i>-1 174</i>	<i>-917</i>
<b>Variation de la ressource TVA</b>	<b>197</b>	<b>316</b>	<b>144</b>	<b>-116</b>
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	<i>28</i>	<i>229</i>	<i>19</i>	<i>-177</i>
<i>Impact de la variation des bases TVA des États membres</i>	<i>85</i>	<i>68</i>	<i>42</i>	<i>37</i>
<i>Soldes de ressource TVA sur les exercices antérieurs</i>	<i>84</i>	<i>19</i>	<i>83</i>	<i>25</i>
<b>Variation du produit des ressources propres traditionnelles</b>	<b>269</b>	<b>-40</b>	<b>-212</b>	<b>-198</b>
<b>Variation des « autres versements »</b>				<b>1</b>
<b>Variation de la participation au financement de la correction britannique</b>	<b>13</b>	<b>-136</b>	<b>-71</b>	<b>236</b>
<i>Total des écarts (du fait des arrondis)</i>	<i>1 467</i>	<i>-362</i>	<i>-1 520</i>	<i>300</i>
<b>Exécution</b>	<b>18 037</b>	<b>17 633</b>	<b>17 175</b>	<b>18 700</b>
<b>Ecart entre l'exécution et la prévision en LFI</b>	<b>+ 8,85 %</b>	<b>-2,01 %</b>	<b>-9,19 %</b>	<b>+1,63 %</b>

Source : Direction du budget et Cour des comptes

**Tableau 7 : Prélèvement au profit de l'UE : analyse synthétique de l'évolution des écarts**

*En M€*

	2005	2006	2007	2008
<b>Loi de finances initiale</b>	<b>16 570</b>	<b>17 995</b>	<b>18 696</b>	<b>18 400</b>
<b>Exécution</b>	<b>18 037</b>	<b>17 633</b>	<b>17 175</b>	<b>18 700</b>
Total des écarts (du fait des arrondis)	1 467	-362	-1 520	300
<b>Variation de la ressource PNB</b>	<b>989</b>	<b>-503</b>	<b>-1 382</b>	<b>376</b>
Total des écarts positifs	1333	526	477	1474
Total des écarts négatifs	-343	-1029	-1858	-1097
Somme des écarts dans les deux sens	<b>1676</b>	<b>1555</b>	<b>2335</b>	<b>2571</b>
<b>Variation de la ressource TVA</b>	<b>197</b>	<b>316</b>	<b>144</b>	<b>-116</b>
Total des écarts positifs	197	316	144	62
Total des écarts négatifs	0	0	0	-177
Somme écarts dans les deux sens	<b>197</b>	<b>316</b>	<b>144</b>	<b>239</b>
Variation du produit des ressources propres traditionnelles	269	-40	-212	-198
Variation des « autres versements »				1
Variation de la participation au financement de la correction britannique	13	-136	-71	236
Total général des écarts positifs	1812	842	621	1773
Total général des écarts négatifs	-343	-1205	-2141	-1472
Somme des deux totaux généraux mentionnés aux lignes précédentes	2155	2047	2762	3245
Différence entre les deux totaux généraux	1469	-363	-1520	301
Ecart par rapport au « total des écarts » (du fait des arrondis)	2	-1	1	1

*Source : Direction du budget et Cour des comptes*

## Glossaire

Affectation de recettes	Des recettes peuvent être, à titre exceptionnel, directement affectées à certaines dépenses, par exemple celles retracées dans les budgets annexes et les comptes spéciaux, sans transiter par les recettes du budget général
Budget opérationnel de programme (BOP)	Part des crédits d'un programme pour un périmètre d'activité ou pour 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 évaluatifs	Les charges de la dette, les remboursements, les restitutions et dégrèvements et la mise en jeu des garanties accordées par l'Etat ne peuvent faire l'objet de crédits limitatifs, parce que leur montant ne peut être prévu avec précision
Crédits limitatifs	Les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts
Décret d'avance	Ouverture ou annulation de crédits en gestion sans affectation de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances
Déficit public	Le déficit public additionne le solde budgétaire de l'Etat et celui des collectivités territoriales et des organismes sociaux
Dépenses brutes	Totalité des décaissements effectués dans l'année intégrant les remboursements et dégrèvements d'impôts
Dépenses nettes	Dépenses brutes moins le montant des remboursements et dégrèvements
Fonds de concours	Legs, donations et produits versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public
Fongibilité, fongibilité asymétrique	Faculté d'utiliser indifféremment des crédits pour effectuer des dépenses, quelle que soit leur nature. La fongibilité 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 définie. Elle peut être 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'État	Organismes distincts de l'Etat, de statuts divers (souvent des établissements publics administratifs), auxquels est confiée une mission de service public de l'Etat
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 relevant d'un même ministère. 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 donnent 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 fiscales	Impôts directs et indirects
Recettes nettes	Recettes brutes moins le montant des remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat <sup>134</sup>
Régulation budgétaire	Instrument de maîtrise de l'exécution des dépenses visant à assurer le respect du plafond de dépenses du budget général voté par le Parlement en loi de finances initiale et prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances (art. 14 de la LOLF)
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 budgétaire ou résultat budgétaire ou solde d'exécution (déficit ou excédent)	Total des charges et des recettes pour l'ensemble des opérations du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux
Solde primaire	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
Virements de crédits	Modification de la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère

<sup>134</sup> Respectivement 76 et 16 Md€ en 2008.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS  
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*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, prévu par l'article 58-4 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).*

*Je me réjouis tout d'abord que mes services aient répondu à l'une de vos attentes, en vous faisant parvenir dans de meilleurs délais les documents nécessaires à votre analyse : près d'un mois plus tôt pour la vingtaine de rapports annuels de performances que la Cour avait spécialement signalé à notre attention, environ deux semaines pour l'ensemble de ces documents. Je m'engage à ce que cet effort soit poursuivi l'année prochaine. Dans ce contexte, il serait souhaitable qu'à l'avenir la Cour adresse simultanément à mes services et aux administrations concernées les documents préparatoires à ce rapport, que sont les notes d'exécution budgétaire (NEB) et les notes d'analyse par programme (NAP).*

*Au-delà des éléments techniques figurant en annexe de ce courrier, je souhaite appeler votre attention sur trois points majeurs.*

*Tout d'abord, je porterai un regard plus mesuré que la Cour sur les résultats de l'exécution 2008. Certes, la dégradation du solde budgétaire est forte. Elle reste toutefois largement imputable à l'évolution de la conjoncture économique qui a pesé sur les recettes. Nous sommes en revanche parvenus à contenir l'augmentation de la dépense au niveau de l'inflation réalisée (2,8 %) ; nous avons donc tenu l'objectif d'une dépense de l'État ne progressant pas en volume. Certes, la dépense a dépassé en euros courants le niveau des crédits arrêtés en loi de finances initiale, mais avant tout à cause d'un choc sans précédent sur la charge de la dette, lié notamment aux effets mécaniques d'un ressaut de l'inflation sur la charge d'indexation des OATi. Il s'agit d'un succès notable, surtout pour la première année où le périmètre de la norme de dépense a été élargi aux prélèvements sur recettes. Je tiens à souligner que ce résultat a été obtenu avec une meilleure maîtrise de l'augmentation des dettes à l'égard de l'ensemble constitué par les organismes sociaux, le Crédit foncier de France gestionnaire des PEL, et nos principaux fournisseurs pour lesquels les reports de charges relevés par la Cour relèvent pour l'essentiel de difficultés passées. Comme la Cour le relève elle-même dans la conclusion de son rapport, le report de charges a été quasiment stabilisé en 2008, puisqu'il n'augmente, pour les trois principaux postes, que de 0,3 Md€, soit moins de 0,1% de la norme de dépense.*

*La gestion 2008 apparaît ainsi satisfaisante du point de vue de la gestion des dépenses. La poursuite dans le budget 2009, pour un montant de 1,1 Md€, de l'effort de remise à niveau des dotations entamé dans le budget 2008, doit permettre cette année d'améliorer encore la couverture des*

charges de l'Etat. Cet effort porte notamment sur les opérations de maintien de la paix (+40 M€), les opérations extérieures du ministère de la défense (+50 M€), les exonérations de charges sociales Outre-mer (+150 M€), les exonérations de charges sociales (+220 M€), le régime de retraite du personnel de la RATP (+120 M€), l'aide médicale d'État (+80 M€) et l'hébergement d'urgence (+140 M€).

*La maîtrise des dépenses de personnels et le respect de nos objectifs de non remplacement d'une partie des départs à la retraite doivent être également soulignés. Il s'agit là en effet d'une étape importante pour maîtriser l'évolution de la dépense publique sur le long terme. Nous poursuivons cet effort dans le cadre du budget triennal 2009-2011 et nous amplifions sur le champ des opérateurs de l'État, en cohérence avec la volonté du Parlement de mieux encadrer les emplois de ces derniers.*

**La Cour relève les avancées en 2008 dans les domaines de la gouvernance des finances publiques et de la réforme budgétaire.** Leur importance mériterait toutefois d'être davantage soulignée que ne le fait le présent rapport. Quatre points apparaissent particulièrement significatifs.

Tout d'abord, l'année 2008 a été marquée par l'adoption de la première loi de programmation des finances publiques. Elle constitue un progrès important dans le prolongement de la réforme portée par la LOLF. Les administrations bénéficient dorénavant d'une meilleure visibilité sur leurs crédits futurs, qui facilite l'optimisation de leur gestion sur le moyen terme. La construction du PLF 2010, actuellement en cours, montrera la robustesse de l'édifice construit, malgré une conjoncture peu favorable. La situation économique nous obligera certes à quelques ajustements, notamment s'agissant des politiques publiques de soutien à l'emploi, mais nous serons en mesure de respecter, de manière globale, l'annuité 2010 du budget pluriannuel.

Ensuite, je tiens à souligner l'importance que revêt pour moi l'élargissement – effectif en PLF 2008 et confirmé dans le budget triennal – de la norme de dépense aux prélèvements sur recettes, qui a notamment permis d'enclencher une dynamique de meilleure maîtrise des concours aux collectivités territoriales. Nous continuerons bien sûr à affiner cet instrument de mesure et de pilotage de la dépense mais il me semble désormais souhaitable de stabiliser sa définition.

En troisième lieu, il me paraît important de souligner le complément utile à la norme de dépense que constituent les règles de gouvernance adoptées en matière de dépenses fiscales dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques. En particulier, l'exigence d'un « gage » des dépenses fiscales, qui conduit à demander que les nouvelles dépenses fiscales soient gagées par des suppressions de dispositifs existants, remédie à l'un des « points de fuite » de la norme de dépense, en freinant les

*mécanismes de substitution d'une dépense fiscale à une dépense budgétaire. Même si cette règle ne relève pas de la Constitution ou de la loi organique, elle traduit une détermination politique forte qu'il faudra mettre en œuvre au fil des lois de finances.*

*Enfin, bien qu'ils soient peut-être moins visibles, je crois utile de mentionner les efforts d'amélioration des processus budgétaires et comptables mis en œuvre ces derniers mois. Nous avons, en étroite concertation avec la Cour, élaboré un référentiel de comptabilité budgétaire. Ce référentiel sera complété par un second volet que je souhaite voir paraître dès cette année et qui doit donner aux ministères les outils concrets pour une meilleure budgétisation des autorisations d'engagement. Dans ce cadre, la budgétisation en AE=CP conservera, comme le souhaite la Cour des Comptes, le caractère d'exception que prévoit l'article 8 de la LOLF.*

***Pour l'avenir, des progrès restent bien entendu possibles.** Je pense en particulier au chantier de la performance. Pour assurer le chaînage vertueux au cœur de la LOLF et faciliter les travaux parlementaires, nous ferons évoluer les indicateurs de performance pour les harmoniser lorsque cela est possible. Nous mettrons également l'accent, encore plus qu'aujourd'hui, sur l'efficacité des politiques publiques, en particulier au travers de la mesure des performances des fonctions support.*

*En conclusion, je tiens à souligner que si la conjoncture économique entraîne mécaniquement une dégradation de nos résultats budgétaires, les nouvelles règles de gouvernance des finances publiques que nous avons mises en œuvre en 2008 devraient nous permettre d'opérer en 2009 l'effort de relance qu'exigent les circonstances, sans dégrader structurellement notre situation financière de long terme. A cet effet, la révision générale des politiques publiques, dont le budget triennal 2009-2011 traduit les résultats, sera poursuivie.*

\*\*\*

### Observations annexes

#### I. L'évolution de la norme de dépense :

##### A/ S'agissant des contournements allégués de la norme de dépense en 2008

Dans son rapport, la Cour mentionne plusieurs catégories d'opérations ayant, dans son analyse, pour effet de contourner la norme de dépense :

1. la constitution de découverts : elle cite à ce titre le découvert accordé à l'État par le CFF au titre du financement des primes d'épargne logement (PEL) ;

2. l'opération d'apurement d'une partie de la dette de l'État à l'égard des organismes de sécurité sociale par le biais d'une affectation de recettes.

1. Concernant la première catégorie, il convient de rappeler que ces découverts ont été constitués au cours des exercices 2006, 2007 et 2008 et non lors du seul exercice 2008. Seuls les flux de dettes générés lors de l'exercice 2008 (330 M€ s'agissant du découvert auprès du CCF) sont à prendre en compte pour analyser la gestion 2008.

Par ailleurs, l'accroissement de la dépense liée aux primes PEL est ponctuel, lié à la mise en œuvre de dispositions législatives récentes et devrait in fine se traduire par une économie pour l'État par rapport au système précédent. Le découvert correspond à un souci de lissage des dépenses.

2. Concernant la seconde opération, elle a permis de régler pour l'essentiel des dettes antérieures à 2008. Il n'est donc pas illogique que l'opération d'apurement ne pèse pas sur la norme de dépense 2008.

##### B/ S'agissant de l'évolution du périmètre de la norme de dépense

La Cour souligne les progrès réalisés avec l'élargissement en 2008 du périmètre de la norme aux **prélèvements sur recettes** (PSR). Il s'agit en effet d'une évolution majeure, puisque les prélèvements sur recettes s'apparentent à des dépenses de l'État. Dans ces conditions, je ne souscris pas à la préconisation de la Cour selon laquelle il conviendrait de retirer l'intégralité du PSR UE de la norme de dépense. En revanche, la partie relative aux ressources propres traditionnelles pourrait, sous réserve d'expertise complémentaire, être exclue puisque l'Etat ne joue en l'espèce qu'un rôle de collecteur de recettes.

Tout en me félicitant que la Cour relève les progrès réalisés dans le suivi des **dépenses fiscales**, je suis réservé sur la recommandation relative à l'intégration partielle des **remboursements et dégrèvements d'impôt** dans la norme de dépense budgétaire. En effet, la traçabilité infra-annuelle et la

*pilotabilité des remboursements et dégrèvements que la Cour souhaite intégrer dans la norme sont insuffisantes : compte tenu du décalage entre fait générateur et imposition, les crédits d'impôt relatifs à l'impôt sur le revenu ne peuvent être pilotés et leur coût évalué précisément en cours d'année et les mesures prises en année N auront un impact en N+1 ; certains crédits d'impôt ont un coût pluriannuel (prêt à taux zéro ou crédit impôt recherche imputé sur plusieurs années).*

*S'agissant de la proposition de la Cour d'étendre le périmètre de la norme aux dépenses des comptes spéciaux dotés de crédits (comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers), il me semble essentiel de prendre en considération les doubles comptes entre le budget général et les **comptes spéciaux** mais aussi de la nature des dépenses de certains comptes spéciaux (par exemple le caractère patrimonial des dépenses du CAS PFE ou du CAS immobilier). Dès lors, sur les 142 Md€ de dépenses réalisées via les comptes spéciaux, un tel traitement au cas par cas conduirait à en exclure 137 Md€. L'ampleur de ce retraitement montre qu'un élargissement de la norme à ce titre n'est pas vraiment un enjeu stratégique.*

*S'agissant de la proposition de la Cour d'intégrer à la norme l'ensemble du « stock » des **taxes affectées**, il convient de rappeler que la norme de dépense intègre les nouvelles affectations d'une année sur l'autre et non l'intégralité du « stock » pour des motifs pragmatiques. Il est en effet plus simple d'estimer l'impact de la suppression ou de la création de taxes affectées que de suivre l'évolution du stock de l'ensemble des taxes affectées.*

*En outre, s'il est vrai que certaines d'entre elles peuvent être considérées comme intervenant en substitution de crédits budgétaires (par exemple les prélèvements sur les jeux affectés au Centre National pour le développement du sport, dont les affectations et rebudgétisations ont été prises en compte, en 2008 et 2009, dans le calcul de la norme), d'autres en revanche répondent réellement à une logique de ressource propre des entités auxquelles elles sont affectées et n'ont pas de « lien », dans leur montant et leur dynamique, avec une quelconque débudgétisation. C'est le cas par exemple des cotisations versées par les organismes HLM et les SEM à la caisse de garantie du logement locatif social ou des DMTO affectés aux collectivités locales. Il faudrait donc faire la part des choses sur ce sujet avant d'en tirer des conclusions.*

***Au total, il me semble plus opportun de privilégier la qualité intrinsèque des composantes de la norme de dépense (disponibilité et précision des chiffrages, prévisibilité, homogénéité etc.) et de notre capacité à la piloter. En effet, la norme de dépense est avant tout un outil destiné à la maîtrise des dépenses en amont, lors de la budgétisation. A ce titre, il apparaît essentiel de préserver le degré de précision actuel de la norme. L'intégration d'éléments trop volatiles, imprévisibles ou dont l'évolution d'une année sur l'autre est en grande partie déconnectée de l'action du Gouvernement en affaiblirait la portée, en dégageant certaines années des***

marges de manœuvre artificielles, pour faire peser d'autres années des contraintes insurmontables sur les choix budgétaires du Gouvernement. En tout état de cause, il s'agit dans mon esprit d'une réflexion de moyen terme, le périmètre de la norme de dépense ayant naturellement vocation à être fixe pour la période couverte par le budget triennal 2009-2011.

Pour relativiser l'ampleur des divergences avec la Cour, je tiens au final à souligner que le périmètre élargi retenu par la Cour s'élève à 413 Md€, à comparer à la norme actuelle (345 Md€). Alors qu'en 2007 la Cour constatait que la norme de dépense couvrait seulement 60% de l'agrégat retenu par la Cour, elle en représente donc 84 % en 2008, compte tenu de l'élargissement déjà réalisé.

## **II. Les loyers budgétaires :**

La Cour ne souhaite pas que les loyers budgétaires apparaissent comme une dépense budgétaire. Il s'agirait dans son appréciation d'une entorse aux principes de la LOLF.

Je souhaite en premier lieu préciser que l'institution des loyers budgétaires ne relève pas d'une démarche de comptabilité analytique. Ils constituent un levier pour amener les services de l'État à développer une gestion dynamique et économe de leurs dépenses immobilières, en créant les conditions d'une égalité de traitement budgétaire de ces dépenses quelles que soient les conditions dans lesquelles les services occupent leurs locaux (privé ou public).

Cette nécessaire égalité de traitement nécessite l'inscription de crédits et de dépenses dans les mêmes conditions que celles qui prévalent pour les baux commerciaux. Cette inscription permet la mise en place d'un effet de levier par une indexation et des réévaluations régulières dans les mêmes conditions que les baux commerciaux. La contrepartie en est une fongibilité et un intéressement aux économies réalisées.

La nécessaire neutralité de l'opération en termes de comptabilité budgétaire amène à faire correspondre à ces dépenses des recettes non fiscales, qui permettent également de quantifier le coût implicite de l'occupation par les services de l'État, sans pour autant que cela constitue la raison d'être du dispositif.

Dans ces conditions, les solutions alternatives évoquées par la Cour recèlent toutes des inconvénients lourds :

- le rétablissement de crédits ne crée pas les conditions d'une gestion des crédits et de la dépense similaire à celle des baux commerciaux : il exige notamment que les ministères fassent l'avance pour une durée plus ou moins longue, ce qui n'est pas sans poser des problèmes compte tenu de l'importance des montants en cause. Son utilisation

*dans le cadre régulier de la LOLF n'est pas évidente et il ne permet pas de faire apparaître un coût implicite ;*

- *la transformation de France Domaine permettrait de transformer des flux financiers internes en flux externes. Le choix, régulièrement réaffirmé par les différents gouvernements, a cependant été d'initier la modernisation de la politique immobilière de l'État sans recourir à un opérateur afin d'en faciliter l'appropriation et la création d'une dynamique ;*
- *le recours à un CAS priverait les loyers budgétaires de tout effet de levier et, de fait, de leur raison d'être, du fait de la compartimentation créée entre ceux-ci et tout ou partie des autres éléments de dépenses immobilières des ministères.*

*Dans ces conditions, le dispositif actuel permet, à organisation constante, un fonctionnement efficace de l'effet de levier et de transparence recherché. L'inconvénient relevé par la Cour doit en revanche être relativisé dans la mesure où les stocks et les flux de loyers budgétaires font l'objet d'un suivi précis et permettent de préciser l'analyse des masses et des évolutions budgétaires simplement et rapidement.*

### **III. Le tableau de financement :**

*S'agissant du chapitre consacré au tableau de financement, au résultat en trésorerie et à la dette, la Cour regrette que l'impact en trésorerie de l'exécution budgétaire ne présente pas de lien comptable avec le solde budgétaire. Sur ce point, il est rappelé que conformément à la LOLF, le tableau de financement retrace les flux de trésorerie ayant concouru à l'équilibre financier de l'Etat. Il n'a pas pour objet de retracer son équilibre comptable tel qu'il ressort de la comptabilité générale de l'Etat. Pour autant, conformément à l'engagement pris par la DGTPE et la DGFIP, l'ensemble des lignes du tableau de financement sont réconciliées avec les données de comptabilité générale. Les travaux accomplis sur les données de la gestion 2006, 2007 et 2008 ont permis d'expliquer les écarts apparents entre les lignes des deux documents ; l'écart résiduel non expliqué est inférieur à 0,002 % des montants en jeu.*

*La Cour note que « l'objectif de désendettement par réduction du solde disponible de trésorerie a donc été abandonné, ce que la Cour avait recommandé ». Il convient de préciser que depuis 2006, les deux objectifs qui animent l'action du trésorier de l'Etat, à savoir d'une part assurer sa continuité financière et d'autre part gérer de façon active ses disponibilités, ont été complétés d'un impératif visant à éviter tout excédent de trésorerie libre de l'Etat que la sécurité de gestion de la dette de l'Etat n'exigerait pas. Dans une période de forte incertitude, la sécurité de gestion du début de l'année 2009 a exigé une augmentation du solde du compte au 31 décembre 2008 de 25,3Mds€. Il a été nécessaire d'accroître l'encaisse du compte du*

*Trésor en fin d'année 2008 afin notamment, de préfinancer les actions de soutien au secteur financier et le plan de relance pour l'économie française. Cet accroissement du solde du compte a permis de gérer la dette et la trésorerie en début d'année 2009 dans des conditions de sécurité maximales.*

*La Cour recommande qu'au-delà de la fixation du plafond de variation annuelle de la dette de plus d'un an, que le Parlement puisse appréhender dans son ensemble la politique d'emprunt, que l'information relative à la dette porte sur l'ensemble des composantes de la variation annuelle de son montant, y compris à court terme. Conformément à la LOLF, le plafond de variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'Etat d'une durée supérieure à un an, ne couvre que les emprunts à moyen et long terme de l'Etat.*

*L'évolution du plafond d'emprunt peut ne pas correspondre à l'augmentation du besoin de financement de l'Etat du fait de l'augmentation des émissions de titres à court terme. Toutefois, le Gouvernement a souhaité être totalement transparent : les tableaux de financement l'exposent très clairement, puisqu'ils présentent, d'une part, les émissions et les remboursements de dette à moyen et long terme et, d'autre part, la variation de la dette à court terme. L'information de la représentation nationale est ainsi la plus complète possible.*

#### **IV. La budgétisation dite en AE=CP**

*Le « Mémento pour la budgétisation et la consommation des crédits en AE-CP », publié au cours de l'année 2008, n'est entré en vigueur concernant la gestion des crédits qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2009.*

*Dans ce mémento, le ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique n'a pas eu l'intention d'étendre l'exception de budgétisation en AE=CP prévue par l'article 8 de la LOLF et limitée aux dépenses de personnel, mais bien de préciser les cas de gestion dans lesquels une consommation en année civile des engagements et des paiements pour un même montant était justifiée.*

*La règle générale rappelée dans le mémento concernant la consommation des autorisations d'engagement est que celle-ci doit correspondre au montant de l'engagement ferme de l'Etat, qui s'apprécie au regard de l'acte juridique comme le montant minimum auquel l'Etat s'est engagé.*

*Il existe un certain nombre de dépenses de l'Etat pour lesquelles la durée ferme ne peut être déterminée de manière certaine au-delà d'une échéance de gestion correspondant à l'année civile. Parmi ces dépenses, on retrouve les dépenses d'intervention de durée indéterminée pour lesquelles la durée ferme ne peut être connue à l'avance puisqu'elle dépend des sorties des individus des différents dispositifs ou de l'abrogation des lois et règlements les ayant institués. C'est également le cas pour les baux*

*prévoyant la possibilité d'une résiliation unilatérale permettant d'y mettre fin à tout moment, pour lesquels l'État n'est contraint par aucun engagement ferme au-delà du montant du loyer mensuel ou trimestriel en cours.*

*Par ailleurs, concernant certaines dépenses récurrentes, pour lesquelles les paiements doivent être effectués sur la base de factures dont le montant précis ne peut être connu a priori, dont l'enjeu budgétaire est faible et dont le volume des actes de gestion est très important, le mémento prévoit la possibilité d'effectuer une consommation des AE au moment des paiements car il est presque impossible lors de la gestion des crédits que l'engagement des dépenses précède le paiement. Lorsque ces dépenses sont effectuées dans le cadre d'un marché, c'est la nature du marché qui détermine les règles applicables (elles-aussi détaillées dans le mémento).*

*Ainsi, le mémento d'avril 2008 permet de donner un cadre de gestion simple et pragmatique aux responsables de programme, en conformité avec les principes de la LOLF. Il a vocation à s'intégrer dans le tome 2 du référentiel de comptabilité budgétaire, qui viendra en préciser les termes.*

---

## Liste des rapports publiés par la Cour des comptes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006

- \* **Rapport public annuel (février 2009)**
- \* **Rapport public annuel (février 2008)**
- \* **Rapport public annuel (février 2007)**
- \* **Rapport public annuel (février 2006)**
  
- \* **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2007 :**
  - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)
  - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)
  - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2008)
- \* **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2006 :**
  - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)
  - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)
  - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2007)
- \* **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2005 :**
  - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)
  - Les comptes de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)
  - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques – préliminaire au débat d'orientation budgétaire (juin 2006)
  
- \* **Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2007 (juin 2008)**
- \* **Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2006 (juin 2007)**
- \* **Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2008)**
- \* **Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2007)**
- \* **Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2006)**

**Rapports publics thématiques :**

- Les communes et l'école de la République (décembre 2008)
- La formation professionnelle tout au long de la vie (octobre 2008)
- Les aéroports français face aux mutations du transport aérien (juillet 2008)
- La mise en œuvre du plan cancer (juin 2008)
- Le réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine (avril 2008)
- Les grands chantiers culturels (décembre 2007)
- Les aides des collectivités territoriales au développement économique (novembre 2007)
- Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (avril 2007)
- La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)
- Les personnes sans domicile (mars 2007)
- L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 (décembre 2006)
- La carte universitaire d'Île-de-France : une recomposition nécessaire (décembre 2006)
- Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action (juillet 2006)
- Les personnels des établissements publics de santé (avril 2006)
- L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi (mars 2006)
- Garde et réinsertion - la gestion des prisons (janvier 2006)

**\* Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

- Amnesty International section française (AISF) (décembre 2008)
- La ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)
- La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)
- Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)
- Association « Le Secours Catholique » (mars 2007)
- Association « France Alzheimer et maladies apparentées » (juin 2006)
- Fondation « Abbé Pierre pour le logement des défavorisés » (juin 2006)