

**RESULTATS
ET GESTION BUDGETAIRE
DE L'ETAT EXERCICE 2009**

	Pages
Délibéré.....	VII
Première partie - Le résultat budgétaire de l'exercice 2009.....	5
Chapitre I - Le solde d'exécution.....	7
I - Le déficit inscrit dans le projet de loi de règlement.....	7
II - L'analyse du solde budgétaire.....	10
A - Un déficit fortement accru par la baisse des recettes.....	11
B - Des dépenses qui ont pesé plus que prévu sur le déficit.....	11
C - Les limites de la signification du solde.....	13
Chapitre II - Les recettes de l'Etat.....	17
I - Les recettes fiscales.....	18
A - Une diminution sans précédent.....	18
B - Des recettes très inférieures aux prévisions.....	22
C - L'exécution 2009 par impôt.....	24
II - Les recettes non fiscales et les fonds de concours.....	26
A - Les recettes non fiscales.....	27
B - Les fonds de concours (hors Europe).....	30
Chapitre III - Les dépenses de l'Etat.....	33
I - Les dépenses affichées dans la loi de règlement.....	33
II - L'analyse des dépenses.....	37
A - Les dépenses de personnel.....	38
B - Les dépenses d'intervention.....	39
C - Les fonctions support.....	41
D - Les dépenses fiscales.....	44
Chapitre IV - L'effet sur le budget de l'Etat des relations avec les collectivités territoriales et l'Union européenne.....	49
I - Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.....	49
A - Les concours aux collectivités territoriales ont de nouveau sensiblement augmenté en 2009.....	49
B - La règle d'évolution de l'enveloppe normée n'a pas été respectée à cause de la sous-estimation de la progression du FCTVA.....	52
II - Les relations financières avec l'Union européenne.....	54

	Pages
Deuxième partie - Les résultats en trésorerie et en comptabilité générale.....	59
Chapitre V - Le résultat en trésorerie et la dette.....	61
I - Le tableau de financement, le résultat en trésorerie et la dette.....	61
II - Un besoin de financement sans précédent.....	62
A - Des charges de remboursement et un déficit budgétaire historiquement élevés.....	62
B - Deux révisions exceptionnelles du programme de financement en cours d'année.....	64
C - Aucune reprise de dette par l'Etat en 2009.....	64
III - Les ressources de financement apportées par la dette et la trésorerie.....	65
A - Les émissions de dette à moyen et long terme.....	65
B - La très forte croissance de la dette à court terme.....	66
C - Les ressources de trésorerie.....	67
IV - La dette négociable de l'Etat.....	68
A - L'évolution de l'encours en 2009.....	68
B - Les limites de l'autorisation parlementaire.....	68
V - Les imprécisions du tableau de financement en exécution..	69
A - Des traitements d'opérations incomplets.....	69
B - La nécessité de l'enrichissement comptable du tableau en exécution.....	71
Chapitre VI - Le résultat en comptabilité générale.....	73
I - L'articulation des résultats budgétaire et patrimonial.....	74
A - Le résultat patrimonial.....	75
B - Le passage du résultat budgétaire au résultat patrimonial.....	77
C - Le problème de la comptabilisation des engagements de l'Etat	80

	Pages
II - Les enseignements tirés de l'examen du bilan et du tableau des flux de trésorerie.....	85
A - Le bilan.....	85
B - Les flux de trésorerie.....	86
III - Eléments d'analyse financière.....	89
A - Des ratios encore limités.....	89
B - L'utilité de ratios complémentaires.....	90
Troisième partie - Les conditions générales de l'exécution 2009.....	93
Chapitre VII Les modalités de la gestion et du suivi budgétaires.....	95
I - La régularité de la gestion.....	95
A - Des sous-budgétisations qui induisent des reports de charges..	96
B - Des anomalies au regard des règles budgétaires.....	98
II - La norme de progression des dépenses de l'Etat.....	102
A - La norme de dépenses et la loi de programmation des finances publiques.....	102
B - Les limites du calcul actuel de la norme.....	104
C - Pour un outil permettant une approche élargie de l'évolution des dépenses.....	107
D - L'effet du plan de relance sur l'évolution des dépenses.....	112
III - La régulation budgétaire.....	114
IV - Les opérations de fin d'exercice.....	115
A - Un doublement des dépenses effectuées en période complémentaire.....	115
B - L'effet des opérations de fin de gestion sur le déficit.....	116
C - La généralisation de Chorus doit être accompagnée de mesures pour faciliter la gestion et son suivi.....	116

	Pages
Chapitre VIII - La gestion budgétaire en mode LOLF en 2009.....	119
I - L'Etat n'a pas tiré toutes les conséquences des principales innovations de la LOLF.....	120
A - Les éléments de souplesse introduits par la LOLF n'ont pas encore produits tous leurs effets.....	120
B - Des lacunes au regard du pilotage et du suivi de l'exécution budgétaire.....	123
II - L'analyse des seuls résultats budgétaires ne permet plus une appréhension complète des enjeux	129
A - La forte augmentation des dépenses fiscales.....	129
B - Le rôle croissant des opérateurs de l'Etat.....	131
C - L'utilisation accrue d'outils d'intervention extérieurs au budget.....	132
Conclusions.....	135
Principales recommandations de la Cour au titre de l'exercice 2009.....	139
I - Recommandations sur les résultats et les comptes.....	139
A - Les recettes de l'Etat.....	139
B - Les dépenses de l'Etat.....	140
C - Le tableau de financement et la dette.....	140
D - Les comptes et l'analyse financière.....	140
II - Recommandations sur la gestion budgétaire et la démarche de performance.....	141
A - La régularité budgétaire et la gestion des crédits.....	141
B - La gestion budgétaire en mode LOLF et la démarche de performance.....	142

	Pages
Annexe I – Les missions budgétaires en 2009.....	145
Annexe II - Les subventions exceptionnelles accordées aux communes.....	147
Annexe III - La norme de dépenses	150
Annexe IV - Impact sur 2009 des principales mesures fiscales intervenues après le PLF.....	153
Annexe V - Rapprochement des restes à payer issus du compte général de l'Etat et des charges à payer figurant dans les RAP.....	155
Annexe VI - Dettes non financières exigibles, charges à payer et provisions pour charges relatives à des dépenses.....	157
Annexe VII - Répartition des concours sous enveloppe et hors enveloppe (selon le périmètre de 2009).....	158
Annexe VIII – Les relations entre l'Etat et l'Union européenne (UE).....	159
Annexe IX - Programmes budgétaires qui ont fait l'objet d'un examen particulier de la Cour au titre de la gestion 2009.....	165
Glossaire.....	167
Index.....	169
Réponse du Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.....	171

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.

Etaient présents : M. Migaud, Premier président, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Hespel, Mmes Bazy-Malaurie, Ruellan, Descheemaeker, Bayle, présidents de chambre, MM Sallois, Hernandez, Mme Cornette, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Billaud, Berthet, de Mourgues, Hourri, Richard, Devaux, Arnaud, Rémond, Gillette, Duret, Ganser, Martin (Xavier-Henri), Monier, Troesch, Théron, Mmes Froment-Meurice, Bellon, M. Moreau, Mme Levy-Rosenwald, MM. Moulin, Lebuy, Lesouhaitier, Lefas, Cazala, Gauron, Frangialli, Andréani, Mme Fradin, MM. Braunstein, Brochier, Mme Saliou (Françoise), MM. Levy, Bernicot, Mme Ulmann, MM. Vermeulen, Tournier, Mme Darragon, MM. Bonin, Vachia, Mme Moati, MM. Cossin, Lefebvre, Mme Aubin-Saulière, MM. Sabbe, Pétel, Valdigué, Martin (Christian), Ténier, Lair, Hayez, Corbin, Mme Froment-Védrine, MM. Ravier, Rabaté, Ménard, Korb, Mme Dos Reis, M. de Gaulle, Mme Saliou (Monique), MM. Guilbert, Uguen, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Bourlanges, Le Méné, Dahan, Mme Malgorn, MM. Sépulchre, Antoine, Mme Bouyard, Vergnet, MM. Hernu, Chouvet, Viola, Clément, Machard, Mme Cordier, MM. Le Mer, Rolland, conseillers maîtres, MM. Zeller, Cadet, Cazenave, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Alventosa, conseiller maître, rapporteur général.

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

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

Madame Mayenobe, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 25 mai 2010.

Introduction

Conformément à la loi organique du 1er août 2001 modifiée relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes adopte chaque année, à l'issue d'une procédure contradictoire, trois documents.

Deux 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 1er juin (article 58-5° de la LOLF)¹,

- 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.

Un exercice marqué par les effets de la crise

L'année 2009 s'est caractérisée, au plan budgétaire, par les effets de la dégradation marquée de la situation de l'économie. Alors que le budget de l'Etat avait été préparé en retenant l'hypothèse d'une progression de 1,0 % du produit intérieur brut (PIB), l'évolution de celui-ci s'est, en fait, avérée fortement négative (-2,25 %).

La première conséquence de la crise a été une baisse des recettes fiscales nettes d'une ampleur telle qu'elles ont été ramenées², certes à périmètre courant mais en euros constants, à un niveau proche de celui de 1979, alors que le PIB a augmenté, dans le même temps, de 68 %.

1) La Cour a eu communication de ce projet pour l'exercice 2009 le 11 mai 2010.

2) A périmètre courant (des transferts de recettes ont notamment été opérés en faveur des collectivités territoriales et des organismes sociaux) mais en euros constants.

Cette dégradation de la conjoncture a conduit à réviser, dans trois lois de finances rectificatives (LFR) votées en février, en avril et en décembre 2009, les prévisions de recettes et de dépenses de l'Etat. Le déficit de l'exercice, initialement prévu à un niveau de 67 Md€, soit déjà près de 20 % au-dessus de celui de 2008, s'est finalement établi à 138,0 Md€. Ce montant est équivalent à 47,4 % des dépenses du budget général et à 64,4 % des recettes fiscales nettes³.

Une exécution fortement impactée par les mesures de relance

La gestion budgétaire de 2009 a aussi été marquée par les mesures prises dans le cadre du plan dit « *de relance de l'économie* », annoncé en décembre 2008. Il s'est traduit, tout d'abord, par des dispositions à caractère fiscal incluses, pour l'essentiel, dans la loi de finances initiale pour 2009, qui ont eu pour effet de diminuer les recettes de l'exercice de 16,3 Md€ ; ce montant n'inclut pas les nouvelles réductions d'impôts adoptées en cours d'année, hors plan de relance, dont la plus importante a été, pour un coût estimé à 1,25 Md€ (environ 3,0 Md€ en année pleine), la baisse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans le secteur de la restauration.

Les mesures adoptées en 2009 et les deux années précédentes (22,9 Md€) ainsi que les transferts de recettes à d'autres administrations (2,0 Md€) expliquent la moitié des pertes de recettes fiscales enregistrées (50,9 Md€). Il faut y ajouter le coût supplémentaire en 2009 de dépenses fiscales adoptées les années précédentes (par exemple, la réduction de l'impôt sur le revenu liée à la prime pour l'emploi). Le solde (de l'ordre de 24,0 Md€) peut être considéré comme l'incidence de la dégradation de la conjoncture sur le niveau des recettes.

Si on additionne l'effet du ralentissement de l'activité économique sur le montant des recettes fiscales et le coût des mesures fiscales incluses dans le plan de relance, la conjoncture explique 80 % environ (40,6 Md€ au plus) de la baisse des recettes fiscales constatée en 2009.

Outre son volet fiscal, le plan de relance a donné lieu à la mobilisation de crédits budgétaires, ouverts par la LFR de février 2009. Pour l'essentiel, ces dépenses ont été imputées sur les dotations ouvertes sur une mission provisoire ***Plan de relance de l'économie***, spécialement créée à cet effet pour les années 2009 et 2010 ; l'Etat a choisi, en outre, d'anticiper ses versements au titre du fonds de compensation de la TVA aux collectivités territoriales qui s'engageaient à augmenter leurs

3) Après, dans les deux cas, déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts.

dépenses d'équipement. Au total, les décaissements opérés par l'Etat en 2009 au titre du plan de relance sont estimés à 15,7 Md€⁴.

Si on ajoute les dépenses réellement exécutées au titre du plan de relance (15,7 Md€) aux pertes de recettes liées à la conjoncture (40,6 Md€), la crise proprement dite et les mesures adoptées pour y faire face (y compris 6,3 Md€ de prêts à la filière automobile, qui donneront lieu à remboursement) expliqueraient les trois quarts (62,6 Md€) de l'alourdissement du déficit de 2008 à 2009 (81,8 Md€)⁵.

La dégradation de la situation budgétaire s'est répercutée sur la situation financière de l'Etat, dont l'endettement a été porté de 1.017 Md€ à fin 2008 à 1.148 Md€ au 31 décembre 2009 (+131 Md€). De surcroît, la structure de la dette s'est sensiblement modifiée, en faveur d'engagements à court terme, qui représentaient à la même date 18,7 % du total de la dette de l'Etat, contre 7,6 % fin 2006. Cette évolution renforce la sensibilité de l'Etat à une hausse possible des taux d'intérêt.

La comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et la comptabilité générale obéissant à des principes différents, cela explique que l'on puisse enregistrer pour 2009 une dégradation du déficit patrimonial (-28,7 Md€) inférieure à celle du déficit budgétaire (-81,8 Md€).

Le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2009

Conformément à l'article 37 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, le Parlement examine désormais les trois résultats qui sont présentés dans la loi de règlement : il arrête le résultat budgétaire, issu de la comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires, ainsi que le tableau de financement retraçant les ressources et les charges de trésorerie ; il approuve, en outre, le résultat de la comptabilité générale.

Le quatrième alinéa de l'article 58 de la loi organique confie à la Cour le soin d'analyser les résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et les comptes associés de l'Etat.

4) 12,3 Md€ si on ne prend en compte que les crédits effectivement dépensés par les missions et opérateurs bénéficiaires de transferts en provenance de la mission **Plan de relance de l'économie**.

5) Ces chiffres ne correspondent pas à la distinction entre déficit conjoncturel et déficit structurel, mais ils mesurent seulement l'effet direct des éléments précités sur le budget de l'Etat.

La première partie de ce rapport est consacrée au résultat budgétaire de l'exercice 2009. Y sont successivement examinés le solde d'exécution, les recettes de l'Etat et ses dépenses, ainsi que l'impact sur le budget de l'Etat des relations financières qu'il entretient avec les collectivités territoriales et avec l'Union européenne.

La deuxième partie la complète de manière à éclairer le résultat budgétaire au moyen, d'une part, des enseignements qu'il est possible de tirer du résultat en trésorerie et des caractéristiques de la dette, tels qu'ils ressortent du tableau de financement, et, d'autre part, du résultat en comptabilité générale.

La troisième partie décrit et analyse les conditions générales de l'exécution 2009, notamment au regard des impératifs de régularité et des modalités de la gestion budgétaire en mode LOLF. Elle montre, en particulier, comment certains enjeux budgétaires importants échappent désormais largement aux instruments de mesure et de suivi disponibles et, pour certains, ne sont pas même retracés dans la comptabilité budgétaire de l'Etat.

Les éléments figurant dans ce rapport s'appuient sur l'analyse de l'exécution 2009, par mission et par programme, à laquelle la Cour a procédé conformément à la loi organique. L'ensemble des missions budgétaires a été étudié et la liste des programmes budgétaires qui ont été particulièrement examinés figure en annexe.

PREMIERE PARTIE

**LE RESULTAT BUDGETAIRE DE
L'EXERCICE 2009**

Chapitre I

Le solde d'exécution

Sont présentés dans ce chapitre le solde budgétaire tel qu'il ressort du projet de loi de règlement (I) et une analyse du déficit de l'Etat au terme de l'exercice 2009⁶, de manière à identifier les composantes de la dégradation du résultat et certaines limites de sa présentation (II).

I - Le déficit inscrit dans le projet de loi de règlement

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.

Sur la base des données présentées dans le projet de loi de règlement de l'exercice 2009, l'exécution s'est achevée pour l'Etat par un déficit budgétaire de 138,03 Md€, en aggravation de 81,76 Md€ par rapport à 2008 (+145,3 %) et supérieur de 71,04 Md€ à celui prévu dans la loi de finances initiale (66,99 Md€).

Ce résultat marque un décrochage particulièrement net avec celui des années précédentes, qui se caractérisait pourtant par un niveau déjà fortement négatif (-56,3 Md€ en 2008, -52,3 Md€ en moyenne au terme des dix derniers exercices et -42,7 Md€ sans inclure 2009).

6) Une définition des principaux termes utilisés figure dans le glossaire en fin de rapport.

Le tableau ci-après présente les principaux éléments relatifs au solde budgétaire pour les exercices 2006 à 2009.

Tableau n°1: Le solde du budget de l'Etat

En Md€

	2006	2007	2008	2009	
	Exécution			LFI+LFR	Exécution
Recettes fiscales brutes	340,13	347,71	352,14	325,93	325,92
Recettes non fiscales	24,78	28,68	27,96	19,52	19,45
Prélèvements sur recettes	-65,83	-66,78	-69,88	-76,17	-76,20
Fonds de concours	3,56	3,83	3,20	3,32	3,52
Recettes brutes	302,64	313,44	313,42	272,60	272,69
Remboursements et dégrèvements d'impôts	-72,24	-81,00	-92,17	-114,15	-111,67
Recettes nettes	230,40	232,44	221,25	158,45	161,02
Dépenses brutes	345,12	351,63	370,41	405,79	402,59
Remboursements et dégrèvements d'impôts	-72,24	-81,00	-92,17	-114,15	-111,67
Dépenses nettes	272,88	270,63	278,24	291,64	290,92
Solde hors comptes spéciaux	-42,48	-38,19	-56,99	-133,19	-129,90
Comptes spéciaux	3,48	-0,21 ^(a)	0,72	-7,69	-8,12
Solde	-39,0	-38,40	-56,27	-140,88	-138,03

Source : Cour des comptes ; ^(a) hors la recette exceptionnelle constituée par le produit de la cession d'EDF (3,7 Md€)

La prévision de déficit a significativement évolué entre le budget initial pour 2009 et la fin de l'exercice, donnant lieu à une forte réévaluation à l'occasion de chacune des trois lois de finances rectificatives (LFR) votées dans l'année : 66,99 Md€ dans la LFI ; 86,76 Md€ dans la LFR du 4 février, soit à peine plus d'un mois après le vote du budget ; 104,35 Md€ dans la LFR du 20 avril ; 140,88 Md€ dans la LFR du 30 décembre.

Le graphique ci-après compare, sur la dernière décennie, le niveau du déficit constaté avec celui résultant des dépenses et des recettes soumises au vote du Parlement dans le budget initial.

Graphique n° 1– Résultats budgétaires 2000-2009

En Md€



Source : ministère chargé du budget, Cour des comptes (hors FMI et FSC)⁷

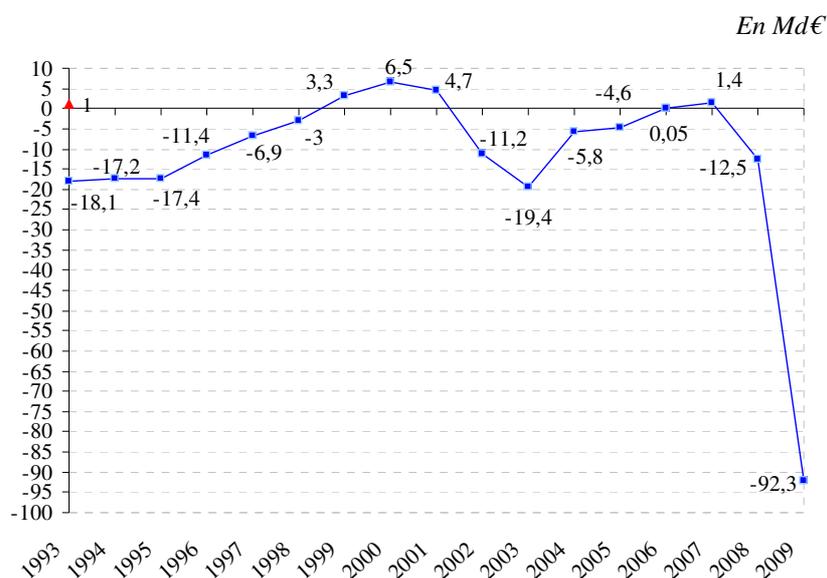
Le déficit effectif a été supérieur aux prévisions de 2001 à 2003, puis en 2008 et 2009, mais particulièrement pour ce dernier exercice.

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

L'évolution du solde primaire

Le solde primaire, c'est-à-dire non compris le paiement des intérêts de la dette, qui était redevenu négatif en 2008 (-12,53 Md€ contre +1,36 Md€ en 2007), enregistre lui aussi, logiquement, une dégradation marquée en 2009 et s'établit à -92,28 Md€.

Graphique n°2 – Solde primaire de l'Etat



Source : Cour des comptes

Cela signifie que ce ne sont plus seulement les intérêts de la dette et une partie réduite des dépenses qui n'ont pu être acquittés cette année qu'au moyen de nouveaux emprunts, mais près du tiers des charges de l'Etat nettes des remboursements et dégrèvements, et plus du quart de ses dépenses courantes (c'est-à-dire hors charge de la dette), ou encore plus des trois quarts des dépenses de personnel.

II - L'analyse du solde budgétaire

L'ampleur des effets de la crise économique, qui avait déjà affecté, dans une moindre mesure, la gestion 2008, explique l'essentiel à la fois de la dégradation du solde de l'exercice 2009 et des écarts constatés par rapport au budget soumis au Parlement. Parmi les facteurs qui ont conduit à cette situation, plusieurs, qui concernent, cette année, aussi bien les recettes que les dépenses, ont été plus spécialement déterminants.

A - Un déficit fortement accru par la baisse des recettes

Le principal phénomène est la diminution particulièrement sensible des recettes fiscales, qui se sont avérées très inférieures aux prévisions initialement retenues par le Gouvernement. Nettes des remboursements et dégrèvements d'impôts accordés aux contribuables, qui ont réduit le volume des recettes fiscales, celles-ci sont, en effet, en retrait de 50,9 Md€ par rapport à 2008 et de 45,1 Md€ par rapport à la LFI.

Cette évolution a trois explications principales (qui sont commentées dans le chapitre II ci-après) :

1. le surcoût en 2009 (5,2 Md€) de la montée en charge des allègements d'impôts décidés en 2007 et, surtout, 2008 (notamment ceux de la loi TEPA), auquel s'est ajouté le coût (1,4 Md€) de plusieurs mesures fiscales nouvelles adoptées en 2009 (tel l'abaissement de la TVA applicable au secteur de la restauration) ;

2. l'effet des mesures prises dans le volet fiscal du plan de relance de l'économie (16,3 Md€) et l'impact supplémentaire en 2009 de dépenses fiscales décidées antérieurement (par exemple, la réduction de l'impôt sur le revenu liée à la prime pour l'emploi) ;

3. l'incidence en 2009 de la dégradation de la conjoncture économique ; par différence, celle-ci peut être estimée de l'ordre de 24 Md€, soit la moitié environ de la baisse des recettes fiscales. L'effet cumulé de la crise économique et des mesures fiscales du plan de relance représente donc 40,6 Md€ au plus, soit 80 % de la baisse de recettes par rapport à 2008.

B - Des dépenses qui ont pesé plus que prévu sur le déficit

Les dépenses nettes de l'Etat pour 2009 (y compris les soldes des comptes spéciaux) ont augmenté de 7,7 % par rapport à 2008.

Plusieurs événements majeurs ont marqué l'exécution 2009, avec un impact significatif sur le solde :

1. l'inversion du solde des comptes spéciaux. Celui-ci était, au cours des derniers exercices, proche de zéro ou légèrement positif. Avec une dégradation de plus de 8 Md€, l'année 2009 marque une inflexion importante, due pour l'essentiel aux prêts consentis aux entreprises du secteur automobile (6,3 Md€) à partir du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*.

D'autres comptes de concours financiers ont vu leur solde se creuser en 2009 : **Prêts à des Etats étrangers** (-1,54 Md€⁸), **Avances aux collectivités territoriales** (-1,46 Md€⁹) et **Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics** (-0,47 Md€) ;

2. *l'alourdissement du poids des remboursements et dégrèvements* d'impôts qui, avec 111,67 Md€, représentent désormais l'équivalent de 27,6 % des dépenses de l'Etat, soit une part proche de celle des dépenses de personnel¹⁰ (29,5 %). L'essentiel de leur croissance (19,5 Md€) résulte du plan de relance de l'économie ;

3. *la mise en œuvre du plan de relance de l'économie*, au titre duquel on estime à 8,5 Md€ les dépenses réellement exposées en 2009 par les missions et opérateurs concernés par les actions destinées à être financées dans ce cadre, et à 3,8 Md€ le surcoût lié à l'anticipation des versements aux collectivités territoriales au titre du fonds de compensation de la TVA, soit une dépense effective de 12,3 Md€¹¹ ; à ces montants, se sont ajoutés les prêts consentis à la filière automobile (6,3 Md€), qui ne constituent pas pour l'Etat une charge définitive puisqu'ils donneront lieu à remboursement ;

4. *l'apurement d'une partie importante des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale*, pour un total de 3,8 Md€, dont 3,2 Md€ en dépenses (cf. *infra*). Cette mesure, qui répondait notamment à des recommandations convergentes du Parlement et de la Cour, a été financée au moyen des crédits initialement ouverts au titre du paiement des intérêts de la dette, et qui se sont trouvés disponibles en cours d'année pour les motifs exposés ci-dessous. Elle a permis d'éviter que ces crédits devenus sans objet au sens de l'article 14 de la LOLF ne soient utilisés pour engager de nouvelles dépenses ;

5. à l'inverse, *l'allègement de la charge annuelle de la dette* (c'est-à-dire les intérêts payés). Avec une dépense de 37,6 Md€, elle est en retrait de 5,4 Md€ par rapport à la prévision de LFI et de 6,8 Md€ par rapport à la charge supportée à ce titre en 2008. Cette évolution peut paraître paradoxale alors que l'encours de la dette négociable de l'Etat a augmenté de 131 Md€ (+12,9 %), faisant peser sur l'Etat un risque accru pour l'avenir ; mais elle résulte de la baisse des taux d'intérêt, du recours

8) Une opération de consolidation de la dette de la Côte d'Ivoire (1,98 M€ en AE et en CP) contribue à expliquer ce solde.

9) Le ralentissement de l'activité économique a rendu plus difficile le recouvrement des impôts.

10) Pensions de retraite comprises.

11) 15,7 Md€ si on prend en compte la totalité (11,3 Md€) des crédits ordonnancés à partir de la mission **Plan de relance**, dont une partie seulement (8,0 Md€) a donné lieu à des dépenses par les missions et opérateurs bénéficiaires de transferts.

massif à un financement à court terme et du ralentissement de l'inflation, allégeant la charge des obligations indexées, constatés en 2009.

Au total, on peut résumer comme suit les causes de la dégradation du déficit du budget de l'Etat entre les exercices 2008 et 2009 :

Tableau n°2 : Passage entre les soldes budgétaires 2008 et 2009¹²

En Md€

Solde budgétaire 2008 : -56,27			
A) Recettes fiscales	-50,9	A) Dépenses du plan de relance (a), dont :	15,7
- mesures fiscales 2009 et effet 2009 des mesures 2007 et 2008	-22,9	- dépenses programmes et opérateurs	8,0
- transfert à d'autres administrations	-2,0	- autres transferts de la mission Plan de relance	3,4
- coût supplémentaire en 2009 de dépenses fiscales antérieures	-1,7	- reports Défense	0,5
- dégradation de la conjoncture	-24,3	- anticipations FCTVA	3,8
B) Recettes non fiscales	-3,4	B) Augmentation des prélèvements sur recettes (hors plan de relance)	2,5
		C) Impact du solde des comptes spéciaux	8,9
		D) Variation des dépenses nettes de remboursements et dégrèvements (budget général et budgets annexes, hors plan de relance)	1,1
Impact total	-54,3	Impact total	28,1
Solde budgétaire 2009 : -138,03			

Source : Cour des comptes

12) Des questions d'arrondis expliquent l'écart entre le total des mesures de 2009 et la différence entre les soldes des deux exercices.

C - Les limites de la signification du solde

La Cour a relevé à plusieurs reprises, dans ses rapports sur les résultats et la gestion budgétaire¹³, que le solde affiché dans le projet de loi de règlement ne reflétait pas toujours de manière suffisamment précise la situation budgétaire de l'Etat. Si le solde budgétaire de l'année n'est en principe que la résultante arithmétique des recettes encaissées et des dépenses décaissées au cours de l'exercice, sa signification peut, en effet, se trouver significativement modifiée par plusieurs phénomènes :

- certains sont liés au caractère exceptionnel de certaines recettes ou de certaines dépenses d'une ampleur particulière. Le déficit courant de l'exercice 2006 avait ainsi été accru de 3,27 Md€ du fait de la modification des dates de versement des pensions des agents de l'Etat. A l'inverse, le déficit de 2007 s'était trouvé fortement réduit par l'encaissement de la recette exceptionnelle (3,7 Md€) procurée à l'Etat par la cession de titres EDF¹⁴. Si l'information sur ces opérations est généralement disponible, comme ce fut le cas en 2006 et 2007, elles sont, par définition compte tenu de leur volume, de nature à perturber l'analyse du solde ;

- d'autres se rapportent au calendrier des opérations budgétaires. Selon qu'une recette ou une dépense est ou non effectuée (et comptabilisée) au titre de l'exercice en cours, elle a ou non une incidence sur le montant du déficit affiché dans la loi de règlement. C'est la question des reports de recettes ou de charges sur l'exercice suivant¹⁵ et, à l'inverse, des anticipations de recettes¹⁶ ou de dépenses qui auraient, en principe, dû être enregistrées au cours de l'exercice suivant ;

- d'autres, enfin, résultent de la mobilisation, pour couvrir des charges budgétaires, de ressources d'une autre nature. Il en fut ainsi, en 2007, du remboursement de 5,1 Md€ d'impayés à l'égard du régime général de sécurité sociale, par une simple opération de trésorerie, sans aucun rattachement budgétaire, ni en loi de finances, ni en exécution ; ou encore du financement en dehors du budget de l'Etat, chaque année

13) Par exemple, rapports sur les gestions 2006 (p. 10), 2007 (p. 10) et 2008 (p. 11).

14) Le Gouvernement avait d'ailleurs fait figurer deux soldes dans la loi de règlement.

15) La Cour a ainsi relevé des reports de charges estimés, selon un décompte non exhaustif, à 9,0 Md€ en 2006, à 9,5 Md€ en 2007 et à 5,9 Md€ en 2008.

16) Par exemple, les recettes de 2006 avaient été majorées de 3,9 Md€ suite à l'augmentation, par la LFR, de la part de l'acompte anticipé d'IS. De même, le déficit de 2008 a été réduit de 1,9 Md€ par l'encaissement anticipé d'acomptes sur les dividendes de trois entreprises publiques.

depuis 2006, par des avances rémunérées du Crédit foncier de France (CFF), des obligations de l'Etat au titre des primes d'épargne logement¹⁷.

Pour 2009, les éléments de cette nature sont les suivants :

- le plan de relance a financé des dépenses nouvelles, mais aussi des opérations d'ores et déjà programmées, et qui ont été anticipées, et des actions qui auraient en tout état de cause été conduites en 2009 (les crédits du plan de relance ayant pu parfois combler certaines insuffisances ou se substituer aux dotations budgétaires traditionnelles) ;

- à l'inverse, certaines dépenses qui avaient été effectuées ou financées, ces dernières années, pour des montants élevés en recourant à des financements extérieurs au budget de l'Etat l'ont encore été au cours de l'exercice 2009, mais avec un effet sensiblement moindre sur le déficit. C'est le cas du financement des primes d'épargne logement, faute de crédits budgétaires suffisants, par des avances rémunérées souscrites auprès du Crédit foncier de France. Le montant correspondant a été de 0,7 Md€ en 2009, contre 1,0 Md€ en 2008 ; il reste, toutefois, significatif en valeur absolue ;

- de plus, l'exécution a été marquée, cette année encore, par des reports de charges de 2009 sur 2010, pour un montant minimum de 2,6 Md€ (dont 0,8 Md€ à l'égard des organismes sociaux). Leur montant est, cependant, en nette diminution par rapport à celui constaté fin 2008 (5,9 Md€), en raison de l'apurement précité de dettes de l'Etat envers la sécurité sociale (3,2 Md€).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Avec un déficit accru de 81,8 Md€ (+145,3 %), le solde de l'exercice 2009 marque une forte dégradation de la situation budgétaire de l'Etat, dont la crise économique explique la plus grosse part.

L'exécution a aussi été marquée par l'apurement de la majeure partie de la dette de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale.

On relève, en outre, un moindre recours à certains financements qui évite un effet sur le niveau immédiat des dépenses de l'Etat (tel celui des primes d'épargne logement au moyen d'avances du Crédit foncier de France). Si cette pratique concerne des montants faibles au regard de celui du déficit, elle persiste néanmoins et reste critiquable en termes de gestion budgétaire. Il convient de la résorber dès la prochaine loi de finances initiale

17) 0,1 Md€ en 2005, 0,49 Md€ en 2006, 0,6 Md€ en 2007, 1,0 Md€ en 2008.

Chapitre II

Les recettes de l'Etat

Les recettes nettes totales de l'Etat ont enregistré, en 2009, une diminution globale de 60,2 Md€ par rapport à 2008 (-27,3 %), et de 71,5 Md€ (-30,8 %) par rapport à 2007. Cette dégradation est due, pour sa plus grande part, à la forte baisse des recettes fiscales (-45,8 Md€, soit -17,6 %, à périmètre courant, et -50,1 Md€ à nomenclature inchangée).

Tableau n°3 : Evolution des ressources de l'Etat de 2006 à 2009

En Md€

	2006	2007	2008	2009
Recettes fiscales brutes	345,1	353,3	357,3	325,9
Remboursements et dégrèvements	-72,2	-81,0	-92,2	-111,7
Recettes fiscales nettes	272,9	272,3	265,1	214,2
Recettes non fiscales brutes (dont FSC)	19,8	23,1	22,8	19,5
Recettes totales	292,7	295,4	287,9	233,7
Prélèvements	-65,8	-66,8	-69,9	-76,2
Fonds de concours	3,6	3,8	3,2	3,5
Recettes nettes	230,4	232,4	221,2	161,0

Source : ministère chargé du budget (données à nomenclature constante de 2009)

I - Les recettes fiscales

A - Une diminution sans précédent

1 - Une baisse de 50,9 Md€ des recettes fiscales nettes

Les recettes fiscales brutes de l'Etat de l'exercice 2009 se sont établies à 325,9 Md€, en baisse de 31,4 Md€ (-8,8 % par rapport à 2008) et les remboursements et dégrèvements d'impôts, qui aggravent le manque à gagner, ont crû de 19,5 Md€ (+21 %).

Les recettes nettes (214,25 Md€) sont, à nomenclature constante, en retrait de 50,9 Md€ (-19 %) par rapport à celles de 2008¹⁸.

En euros constants, les recettes nettes sont d'un montant équivalent à celui de 1979¹⁹, alors que le PIB a, sur la période, cru de 68 % en monnaie constante. Plusieurs facteurs ont en effet, depuis trente ans, réduit la part des prélèvements de l'Etat sur la richesse nationale²⁰ (transferts de recettes aux collectivités territoriales et aux organismes sociaux, baisses d'impôts...); cette évolution tient aussi à une élasticité négative exceptionnelle des recettes par rapport au taux de croissance²¹ en 2009, alors qu'elle avait été constamment supérieure à celui-ci de 2004 à 2007²².

Le montant des recettes nettes a été calculé par l'administration, comme les années précédentes, en intégrant les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux pris en charge par l'Etat (17,8 Md€). Si on déduit les montants correspondants, qui ne concernent pas les recettes de l'Etat, les recettes nettes s'établissent à 232,0 Md€ en 2009 (281,3 Md€ en 2008).

Tous les impôts enregistrent une baisse de leur montant net : -5,0 Md€ pour l'impôt sur le revenu (IR, -10 %), -28,3 Md€ pour l'impôt sur les sociétés (IS, -57 %), -11,4 Md€ pour la taxe sur la valeur ajoutée (TVA, -9 %), -1,2 Md€ pour la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP, -7%), -4,9 Md€ pour les autres recettes fiscales (-27 %).

18) Cette évolution inclut un changement d'imputation qui a conduit à majorer les recettes de 5,2 Md€ par rapport à 2008 (reclassement en recettes fiscales de recettes auparavant classées en non fiscales).

19) A périmètre et nomenclature courants.

20) En 1980, l'Etat prélevait 18,8 % du PIB sur un montant total de 40,1 %. En 2009, cette part a été de 11,3 % pour un prélèvement global de 41 %.

21) Les recettes fiscales nettes ont baissé, par rapport à 2008, de 19 % tandis que le taux de croissance a été négatif de 2,25 %.

22) 1,7 en 2004, 1,3 en 2005, 2,0 en 2006, 1,5 en 2007.

2 - Une évolution qui amplifie considérablement la tendance des exercices précédents

La baisse des recettes en 2009 a accentué l'évolution engagée au cours des dernières années, y compris lorsqu'on prend en compte les changements de périmètre ou de législation intervenus dans l'année.

Tableau n°4 : Evolution des recettes fiscales de 2007 à 2009

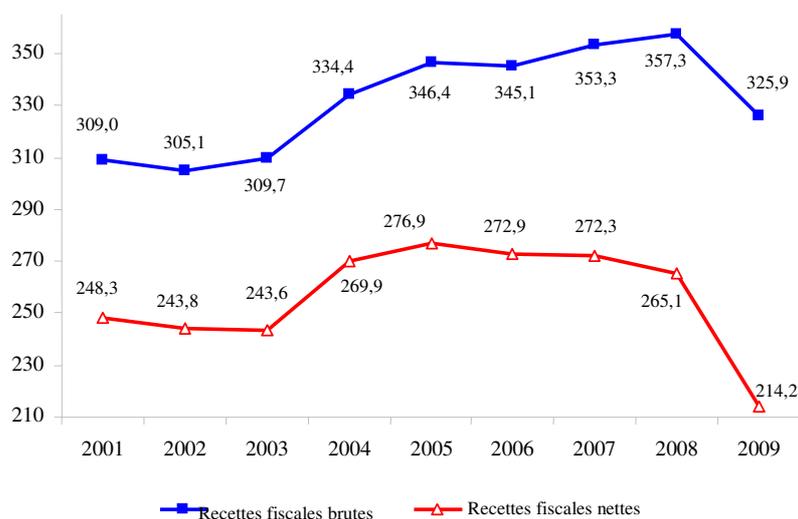
En Md€

	2007 (*)	2008 (*)	2009 courant	Périmètre constant	Législation constante	Périmètre & législation constants
Recettes fiscales brutes	353,3	357,3	325,9	328,5	332,2	334,8
Remboursements et dégrèvements d'impôts	81,0	92,2	111,7	112,3	95,0	95,6
Recettes fiscales nettes						
. du total des R & D	272,3	265,1	214,2	216,2	237,2	239,2
. des seuls R & D d'impôts d'Etat	285,8	281,3	232,1	234,0	255,0	257,0

(*) les années 2007 et 2008 sont présentées selon la nomenclature de 2009

Source : ministère chargé du budget, Cour des comptes ; R&D : remboursements et dégrèvements d'impôts

Graphique n° 3: Evolution des recettes fiscales brutes et nettes



(en nouvelle nomenclature à périmètre courant)

Alors qu'il était resté stable (autour de 20 % des recettes brutes) de 2001 à 2006, l'écart entre les recettes fiscales brutes et nettes, qui correspond aux remboursements et dégrèvements, s'est sensiblement accru dans la période récente, pour atteindre 34 % en 2009, sous l'effet de la mise en œuvre des mesures fiscales du plan de relance de l'économie ; celles-ci expliquent en effet la presque totalité de la croissance des remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat entre 2008 et 2009.

3 - Les principales causes de la baisse des recettes fiscales

La baisse des recettes par rapport à 2008 est due, à parts à peu près égales, aux mesures fiscales et aux transferts de recettes intervenus en 2009, d'une part, à la dégradation de la conjoncture, d'autre part.

a) Les mesures fiscales (22,9 Md€)

Elles sont de plusieurs ordres :

- les mesures fiscales prises en 2009 (17,7 Md€). Elles concernent essentiellement le plan de relance. Afin de soulager la trésorerie des entreprises affectées par la crise, le Gouvernement a intégré à la loi de finances pour 2009 le volet fiscal du plan de relance décidé fin 2008.

Celui-ci comportait trois mesures : le remboursement anticipé des créances au titre du crédit d'impôt recherche (CIR), le remboursement anticipé des créances nées d'un report en arrière des déficits (RAD) et la mensualisation du remboursement de la TVA. La mise en œuvre de ces trois mesures a privé l'Etat, en 2009, de 15,3 Md€ de recettes, soit respectivement 5,0 Md€, 3,8 Md€ et 6,5 Md€.

Le plan de relance a été complété en cours d'année par la suppression des deux tiers de l'IR pour les classes moyennes, pour un coût de 1,0 Md€ en 2009. Au total, les mesures fiscales du plan de relance ont diminué les recettes de 16,3 Md€.

Hors les quatre mesures fiscales du plan de relance, qui ont un caractère exceptionnel et ne devraient entraîner un manque à gagner pour l'Etat que pour la seule année 2009, les recettes fiscales nettes ont baissé de 34,6 Md€ entre 2008 et 2009 (-13 %) ;

- l'effet d'autres mesures fiscales adoptées en cours d'année (1,4 Md€), dont la plus importante est la baisse de la TVA dans le secteur de la restauration, pour un coût en 2009 estimé à 1,25 Md€ ;

- les surcoûts, en 2009, de mesures fiscales de 2007 et 2008 (5,2 Md€). Au nombre de celles-ci, figure la loi TEPA votée en juillet 2007, dont le coût pour l'Etat en 2009 (9,7 Md€) est supérieur de 2,1 Md€

à celui de 2008, et l'aménagement du régime des dividendes des sociétés européennes intervenu en 2008, pour un coût de 1,5 Md€ en 2009.

b) Des mesures de périmètre (2,0 Md€)

L'Etat a opéré, cette année encore, des transferts de recettes aux collectivités territoriales et aux organismes de sécurité sociale, d'un montant de 2,0 Md€.

c) La dégradation de la conjoncture (24,3 Md€)

Si on isole l'effet propre des mesures fiscales précitées, la baisse, d'une année sur l'autre, du montant des recettes fiscales nettes s'établit à 26,0 Md€, soit la moitié environ des pertes de recettes par rapport à 2008.

Ce montant intègre les coûts supplémentaires en 2009 de certaines dépenses fiscales qui ne sont pas retracées en comptabilité budgétaire car elles se traduisent par des minorations des recettes brutes²³.

Les pertes de recettes dues à la dégradation de la conjoncture peuvent donc être estimées à 24,3 Md€, soit une baisse de près de 10 % des recettes nettes par rapport à 2008.

Si on additionne la baisse spontanée des recettes (-24,3 Md€) et le manque à gagner induit par les mesures fiscales du plan de relance (-16,3 Md€), on peut donc estimer l'impact maximum de la conjoncture sur le montant des recettes nettes de l'Etat en 2009 à 40,6 Md€ (soit 80 % de la baisse constatée par rapport à 2008)²⁴.

4 - La loi de programmation et l'exécution 2009

La loi du 9 février 2009 *de programmation des finances publiques* a posé la règle selon laquelle les mesures nouvelles relatives aux impositions ne peuvent avoir pour conséquence une diminution des recettes fiscales nettes de l'Etat par rapport aux montants fixés dans la loi. La Cour relève que ce mécanisme n'a pas fait obstacle à l'adoption de nouvelles mesures fiscales en cours d'année 2009, sans lien avec la conjoncture économique, telle la baisse du taux de TVA dans la restauration, dont le coût en année pleine est estimé à 3,0 Md€.

23) Soit la croissance spontanée des dépenses fiscales hors l'effet de la loi TEPA, du plan de relance et des autres mesures adoptées après le dépôt du PLF pour 2009.

24) Cette diminution des recettes fiscales a affecté tous les impôts, mais dans des proportions différentes : -0,8 % pour l'IR, -38 % pour l'IS, -0,9 % pour la TIPP, -3 % pour la TVA, -16,2 % pour les autres recettes fiscales.

B - Des recettes très inférieures aux prévisions

L'élasticité fortement négative des recettes fiscales au taux de croissance en 2009, à la différence des exercices précédents, a rendu l'exercice de prévision particulièrement difficile.

1 - Les prévisions ont évolué

La loi de finances pour 2009 prévoyait des recettes fiscales nettes de 259,4 Md€. Elle intégrait les mesures fiscales précitées du plan de relance en faveur des entreprises pour un montant total de 9,2 Md€ (1,8 Md€ pour les reports en arrière de déficit, 3,8 Md€ pour le remboursement du CIR, 3,6 Md€ pour les remboursements de TVA).

Ces prévisions ont été modifiées par trois lois de finances rectificatives, qui ont successivement réduit les prévisions de recettes fiscales de 7,0 Md€ en février, de 7,4 Md€ supplémentaires en avril et de 33,2 Md€ en décembre, ramenant leur montant à 211,8 Md€. Les recouvrements effectifs se sont établis à 214,25 Md€, soit 45,1 Md€ au-dessous de la prévision de LFI.

2 - Les écarts ont plusieurs origines

Les écarts constatés ont au moins trois explications.

a) Des prévisions en décalage avec la dégradation de la conjoncture

Les taux de croissance qui ont fondé les hypothèses de recettes des lois de finances successives ont été plusieurs fois revus à la baisse, entre la préparation du PLF (+1 %), le vote de la LFI (de 0,2 à 0,5 %), la LFR d'avril 2009 (-1,3 %) et le collectif de fin d'année (-2,25 %).

L'écart est particulièrement important, pour l'IS, entre ces prévisions successives et l'évolution spontanée finalement constatée. Cette différence tient surtout au mécanisme d'acompte et de solde, qui démultiplie l'effet d'une variation du bénéfice fiscal sur le montant recouvré. Avec l'aggravation de la crise à la fin de 2008 et au début de 2009, les bénéfices fiscaux de 2008 des entreprises, sur lesquels sont assis l'essentiel des produits de 2009, arrêtés à la fin du premier trimestre 2009, ont été très inférieurs aux prévisions retenues pour préparer le budget. Cette situation a conduit l'Etat à opérer de fortes restitutions en début d'année et à constater, dans le même temps, une réduction du montant des acomptes perçus en 2009. Les ajustements de prévisions de

recettes d'IS opérées, notamment, au moment du vote de la LFR d'avril ont été d'une ampleur limitée.

b) Un volet fiscal du plan de relance plus coûteux que prévu (7,1 Md€)

Initialement évaluée à 9,2 Md€, l'incidence des mesures du plan de relance en faveur des entreprises est estimée pour 2009 à 15,3 Md€ (5 Md€ pour le report en arrière des déficits, 3,8 Md€ pour le crédit impôt recherche et 6,5 Md€ pour les remboursements de TVA).

L'écart important entre la prévision et la réalisation (+6,1 Md€ soit 66 %) tient notamment à l'aggravation de la situation de l'économie. S'agissant des remboursements de TVA, un certain nombre d'entreprises, créditrices vis-à-vis de l'Etat, ont modifié leur comportement en déposant des demandes mensuelles de remboursement afin d'optimiser leur trésorerie au lieu de continuer à imputer les trop-versés sur la TVA collectée en cours d'année. Pour le remboursement anticipé des créances nées d'un report en arrière de déficit, l'évaluation initiale du coût de la mesure avait été faite, fin 2008, sur le fondement d'une évaluation des bénéfices fiscaux de 2008. Or ceux-ci, connus en avril 2009, se sont révélés sensiblement inférieurs aux prévisions.

Par ailleurs, la LFR d'avril 2009 a introduit une mesure en faveur des ménages, sous la forme d'une « suppression des deux tiers d'impôt sur le revenu pour les classes moyennes » (pour un coût de 1 Md€).

c) Le surcoût des autres mesures nouvelles et des transferts (4,7 Md€)

Le coût des mesures nouvelles antérieures à la LFI a été supérieur de 2,3 Md€ aux prévisions, en raison surtout de la révision à la hausse de certains dispositifs. Au total, le coût du crédit d'impôt « développement durable », initialement prévu à 1,5 Md€, s'est établi à 2,8 Md€, le coût des exonérations d'heures supplémentaires a été revu à la hausse de 0,3 Md€ et celui des salariés à domicile de 0,2 Md€ soit, pour ces trois dispositifs, une diminution supplémentaire des recettes de 1,8 Md€.

De même, l'aménagement du régime fiscal des dividendes des sociétés européennes perçus par les particuliers, institué par la loi de finances pour 2008, et prévu pour un montant de 1,1 Md€ dans le budget de 2009, s'est finalement révélé plus coûteux de 0,4 Md€.

Sont également intervenues, en cours d'année, plusieurs autres mesures nouvelles qui ont privé l'Etat de 1,9 Md€, avec notamment la baisse précitée de la TVA dans le secteur de la restauration (1,25 Md€ sur les six derniers mois de l'année).

Pour leur part, les transferts de recettes ont dépassé de 0,5 Md€ les prévisions initiales du fait des mesures prises en faveur de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole dans la LFR de décembre.

C - L'exécution 2009 par impôt

Tableau n° 5 : L'évolution des principales ressources

En Md€

	LFI	LFR déc	Exécution à fin décembre		Evolution à périmètre	
	2009		2008	2009	courant	constant
Total recettes fiscales	259,38	211,78	265,13	214,25	-19,2 %	-18,4 %
Impôt sur le revenu net	52,50	47,69	51,74	46,66	-9,8 %	-9,8 %
Impôt sur les sociétés net	42,39	19,02	49,18	20,90	-57,5 %	-57,5 %
Taxe sur les produits pétroliers	15,25	14,79	16,10	14,90	-7,4 %	-0,8 %
Taxe sur la valeur ajoutée	132,72	116,97	129,85	118,45	-8,8 %	-9,0 %
Autres recettes fiscales nettes	16,52	13,31	18,26	13,34	-26,9 %	-20,1 %

Source : ministère chargé du budget

Hormis une variation de périmètre, négligeable par rapport à 2008 (-0,3 Md€), les recettes de TVA ont diminué de 11,4 Md€ (-9 %). Cette baisse tient avant tout aux deux mesures précitées : le remboursement mensuel de TVA (6,5 Md€ en 2009) et la baisse du taux applicable au secteur de la restauration à compter du 1^{er} juillet (1,25 Md€ en 2009). Par différence, la baisse de la TVA due à la dégradation de la conjoncture économique est estimée à 3,9 Md€, soit -3 %, proche de la baisse du PIB.

A périmètre également inchangé, les recettes nettes de l'impôt sur les sociétés ont baissé de 28,3 Md€, soit une chute de 57,5 % qui explique plus de la moitié de la totalité du repli des recettes fiscales nettes par rapport à 2008. Les deux mesures concernant cet impôt prises dans le cadre du plan de relance de l'économie ont privé l'Etat, en 2009, de 8,8 Md€ (3,8 Md€ pour les remboursements immédiats de crédit d'impôt recherche et 5 Md€ pour les remboursements anticipés de report en arrière de déficit). Les autres mesures nouvelles ont coûté 0,9 Md€. Les pertes de recettes dues à la dégradation de la conjoncture peuvent donc être estimées à 18,6 Md€, soit 65 % de la baisse enregistrée. Ces pertes sont dues principalement à la diminution très sensible des bénéfices

fiscaux des entreprises, évaluée à 25 % par rapport à 2008, sous l'effet du ralentissement du dernier trimestre de 2008 et, pour certaines entreprises, d'importantes provisions pour dépréciations d'actifs²⁵.

La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) a enregistré une baisse de 1,2 Md€ (-7 %) due presque intégralement à des transferts au profit des régions et des départements (1,1 Md€). Tous affectataires confondus, les recettes de TIPP (24,28 Md€) n'ont toutefois été en 2009 inférieures que de 1,62 % à celles de 2008, en dépit de la conjoncture économique dégradée.

Les recettes d'impôt sur le revenu ont également baissé en 2009 (-5,1 Md€) par rapport à 2008, essentiellement (pour 4,6 Md€) en raison des mesures nouvelles de 2009. La suppression précitée des deux tiers de l'IR pour les classes moyennes explique une partie de cette évolution (1,0 Md€), tandis que le solde (3,6 Md€) correspond aux coûts supplémentaires par rapport à 2008 de diverses mesures fiscales prises antérieurement à la loi de finances pour 2009, avec notamment les mesures de la loi TEPA de juillet 2007.

Les autres recettes fiscales nettes (ISF, retenues à la source sur les revenus des capitaux, produits des jeux...), d'un montant de 13,3 Md€, ont enregistré, à nomenclature constante, une baisse de 4,9 Md€ par rapport à 2008 (-27 %), poursuivant l'évolution des années précédentes. Cette nouvelle diminution tient, à raison de 2,0 Md€, à des mesures nouvelles (0,7 Md€) et à des transferts (1,3 Md€), notamment aux organismes de sécurité sociale ; le solde (2,9 Md€) paraît devoir être imputé à la récession économique, qui a réduit les assiettes taxables.

La loi de finances pour 2010 est établie sur la base d'un montant de recettes fiscales, à périmètre constant, de 232,4 Md€, soit un niveau légèrement supérieur aux recouvrements de 2009 hors le volet fiscal du plan de relance (230,6 Md€), mais encore en retrait de 40 Md€ par rapport aux recettes de 2007 (272,3 Md€).

Au total, l'exercice 2009 s'est avéré exceptionnel par rapport aux précédents, aussi bien en raison de l'ampleur des pertes de recettes due à la dégradation de la conjoncture économique que de l'importance des mesures fiscales intervenues.

25) Cette baisse a été particulièrement sensible pour le secteur des banques et assurances. Ainsi, les résultats nets, qui servent à l'établissement de l'IS, des cinq premières banques et compagnies d'assurance françaises sont passés de 21 Md€ en 2007 à 3,7 Md€ en 2008 et à 12,2 Md€ en 2009.

II - Les recettes non fiscales et les fonds de concours

Les recettes non fiscales enregistrées en 2009 ont été comptabilisées pour un montant de 19,45 Md€. Elles étaient très supérieures en 2008 (27,96 Md€), mais l'écart est dû, pour une large part, à des changements de périmètre d'une année sur l'autre, d'un montant de 6,9 Md€.

Ces corrections faites, et si on neutralise, en outre, les recettes correspondant à la comptabilisation de loyers budgétaires²⁶, les recettes non fiscales de 2009 sont en baisse de 1,6 Md€, poursuivant depuis 2006 une réduction déjà relevée par la Cour²⁷.

Tableau n°6 : Evolution par nature de recettes

En M€

Recettes non fiscales	2008 pro forma	2009	Evolution
Dividendes et recettes assimilées + dividendes en actions Total corrigé	8 732,7	5 287,9 1 713,3 7 001,2	-1 731,5
Produits du domaine de l'Etat - loyers budgétaires Recettes corrigées	1 126,4 -686,7 439,7	1 256,8 -664,9 591,9	+152,2
Produits de la vente de biens et services	5 772,0	4 920,6	-851,4
Remboursements et intérêts des avances, des prêts et des dotations en capital	407,0	1 886,7	+1 479,7
Frais de contrôle, amendes et sanctions	1 768,8	1 786,4	17,6
Divers, dt rémunération de la garantie de l'Etat	4 984,3	4 314,0	-670,3
Total recettes non fiscales corrigées	22 104,5	20 500,9	-1 603,6 (-7,3 %)
Fonds de concours	3 202,3	3 517,6	+315,3
Total	25 306,8	24 018,5	-5,1 %

Source : situation mensuelle des recettes (déc. 2009), retraitement 2008 par la Cour

La part des recettes non fiscales (corrigées) dans les recettes brutes de l'Etat est stable (5,8 % en 2008 et 5,9 % en 2009).

La LFI pour 2010 a prévu des recettes non fiscales de 15 Md€, soit un montant proche de celui de 2009 une fois neutralisés les changements de périmètre et les garanties non récurrentes perçues en 2009.

26) Afin d'identifier le coût (implicite) de l'occupation de locaux par ses services, l'Etat comptabilise, pour un montant égal en dépenses et en recettes, des loyers fictifs, qui ne donnent lieu, en réalité, à aucun décaissement, ni à aucun encaissement. Le montant correspondant a été de 0,7 Md€ pour chacune des deux années 2008 et 2009.

27) Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat de l'exercice 2008, p. 25.

A - Les recettes non fiscales

1 - Les rectifications de périmètre

Des modifications de nomenclature à partir de l'exercice 2009 ont commencé à rationaliser la définition des recettes non fiscales. Ainsi, les prélèvements sur les jeux ont été transférés en 2009, comme la Cour l'avait recommandé, des recettes non fiscales vers les recettes fiscales. Appliqué à 2008, ce changement de nomenclature aurait porté sur 5,17 Md€, dont 3,3 Md€ de produits ou prélèvements sur la Française des jeux, les casinos et le Pari mutuel urbain²⁸.

Mais les transferts vers les recettes fiscales doivent être poursuivis. Les produits de la vente de biens et services comprenaient en 2009, pour 4,66 Md€, la rémunération perçue par l'Etat sur la perception de différents impôts. La part la plus importante de ces recettes provient des *frais d'assiette et de recouvrement des impôts sur rôles établis au profit des collectivités territoriales* (3,85 Md€) qui, conformément à une décision du Conseil constitutionnel²⁹ et à une recommandation de la Cour³⁰, seront transférés en 2010 en recettes fiscales. Ces évolutions clarifient la présentation des résultats budgétaires.

La même solution devrait être appliquée aux *autres frais d'assiette et de recouvrement* (0,4 Md€ en 2009), qui ne réunissent pas non plus les deux conditions nécessaires pour être considérés comme des recettes non fiscales : ils ne sont pas payés par les collectivités bénéficiaires mais par les contribuables, et leur montant n'est pas corrélé au coût du service.

La neutralisation des variations de périmètre doit aussi s'appliquer aux loyers budgétaires. Leur inclusion dans les recettes majore artificiellement celles-ci, pour un montant de 0,67 Md€ en 2009 (0,69 Md€ en 2008), que la généralisation de cette pratique à l'ensemble du territoire en 2010, alors qu'ils n'étaient jusqu'alors calculés que dans les plus grandes agglomérations, portera à près de 1,13 Md€.

En application de l'article 28 de la LOLF, ne doivent être comptabilisées que les recettes effectivement encaissées et les dépenses effectivement décaissées. Ainsi que la Cour l'a déjà recommandé, une autre formule devrait donc être étudiée pour prendre en compte le souci légitime de l'administration d'identifier cette charge implicite et d'inciter

28) Les traitements budgétaire et comptable de ces produits sont ainsi alignés.

29) Décision n° 95-369 du 28 décembre 1995 (loi de finances pour 1996).

30) Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1998 (p. 53 et 84).

les administrations à l'économie dans leurs implantations immobilières, sans pour autant déroger aux règles budgétaires et comptables en vigueur.

2 - Les produits des participations de l'Etat

Les dividendes des institutions financières

Ces recettes sont sensibles à la conjoncture économique. Ainsi, la Banque de France a versé un dividende de 1,85 Md€ (contre 1,74 Md€ en 2008 et 0,92 Md€ en 2007). A l'inverse, à la différence des années précédentes (1,38 Md€ en 2007 et 0,94 Md€ en 2008), la Caisse des dépôts et consignations (CDC) n'a servi aucun dividende en 2009 car son résultat net consolidé pour 2008 avait été négatif.

La contribution de la Caisse des dépôts

Outre son dividende, la CDC est astreinte au paiement d'une contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS), alors qu'elle n'est pas soumise à cet impôt. Après avoir versé des acomptes en 2008, la CDC aurait pu demander leur remboursement, dans les mêmes conditions qu'une entreprise soumise à l'IS qui n'aurait pas réalisé de bénéfice. Or, non seulement la Caisse ne l'a pas fait, faute d'un dispositif comptable le permettant, mais elle a versé 59 M€ en juin 2009, qui ont abondé les recettes non fiscales de l'exercice³¹.

Les dividendes des entreprises non financières

La baisse des produits des participations dans les entreprises non financières (3,28 Md€ contre 5,58 Md€ en 2008) est, en grande partie, apparente.

En effet, trois entreprises dans lesquelles l'Etat détient des participations ont proposé à leurs actionnaires d'opter en 2009 pour le paiement d'une partie de leur dividende sous la forme d'actions nouvelles, et non pas de numéraire. L'Etat a choisi cette possibilité et reçu des actions nouvelles d'EDF pour 0,85 Md€, de France Télécom pour 0,24 Md€ et de GDF-Suez pour 0,63 Md€. L'option choisie pourrait présenter *in fine* un intérêt patrimonial, si la valeur des titres reçus en paiement des dividendes conduit à une plus-value, mais elle a, en 2009, privé l'Etat d'une recette de 1,71 Md€.

31) Ce paiement a été justifié par la renonciation au sursis d'imposition sur une plus-value interne réalisée en 2007 à l'occasion d'une opération de fusion interne : la société immobilière ICADE a fusionné avec ses quatre sociétés foncières filiales afin de bénéficier du statut de société d'investissement immobilier cotée (SIIC). Le changement de statut se traduit par une baisse de la part de la CDC au capital du nouvel ensemble, de 64,7 à 61,6 %.

Au total, les dividendes des entreprises non financières, servis en numéraire ou en actions, se sont élevés à 5,0 Md€, en recul de 10,5 % par rapport à l'exercice précédent.

Les dividendes de l'ERAP

L'ERAP est un établissement public industriel et commercial dont la seule activité en 2009 était le portage de titres de France Télécom et d'Areva. Il a versé en 2009 un dividende de 106 M€ en numéraire, auquel s'est ajoutée une allocation de 500 M€ sous la forme d'actions de France Télécom.

3 - La rémunération des garanties accordées par l'Etat

Les recettes inscrites dans cette catégorie ont été élevées en 2009 et, pour leur plus grande partie, elles ne sont pas renouvelables.

La garantie accordée par l'Etat à la Société de financement de l'économie française (SFEF), payée intégralement dès l'année de l'émission des emprunts levés par cette société, a rapporté 1,24 Md€ en 2009 (0,17 Md€ en 2008). La SFEF a commencé ses émissions en octobre 2008 et les a achevées en octobre 2009 ; la loi de finances pour 2010 permet de réactiver le dispositif par décret en cas de nouvelles perturbations graves pour les établissements de crédit. Ainsi, l'Etat a encaissé en 2008 et 2009, pour la totalité de ses garanties, 1,41 Md€. Cette recette non renouvelable est la contrepartie d'un engagement qui s'éteindra au plus tard cinq ans après l'émission du dernier emprunt. L'analyse des risques à laquelle la Cour a procédé par ailleurs montre que les probabilités d'appel à la garantie de l'Etat sont très faibles, la SFEF disposant elle-même de titres fournis par les banques en garantie³².

La rémunération reçue de DEXIA (152,2 M€ ; 7,1 M€ en 2008) est la contrepartie payée d'avance d'une garantie de prêts interbancaires³³. Mais la garantie de l'Etat ne sera plus accordée aux nouvelles opérations après le 30 juin 2010, date à laquelle les dettes de DEXIA bénéficiant de la garantie seront ramenées, selon les prévisions, à 12 Md€, avec des durées de vie comprises entre un et quatre ans ; les recettes à ce titre vont donc se réduire fortement en 2010, puis disparaître. En 2010, DEXIA a demandé le bénéfice d'une autre garantie de l'Etat³⁴, relative aux actifs

32) *Les concours publics aux établissements de crédits : premiers constats, premières recommandations*, juin 2009, et *Les concours publics aux établissements de crédits : bilan et enseignements à tirer*, mai 2010.

33) Autorisée par l'article 6 de la loi de finances rectificative *pour le financement de l'économie* du 16 octobre 2008.

34) Prévues par l'article 123 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009.

d'une société de droit américain (FSA Assets Management), en contrepartie de laquelle l'Etat a encaissé 22,6 M€ en février 2010.

Au total, si la part de la crise financière dans la diminution des recettes non fiscales ne peut être calculée avec certitude, elle comprend tout ou partie des évolutions suivantes : la baisse du produit des participations de l'Etat³⁵ (-1,7 Md€), la réduction à zéro des prélèvements sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations (-0,7 Md€) et la baisse du prélèvement sur la COFACE (-1,5 M€), soit près de 4 Md€ pour ces trois éléments ; ces effets ont été en partie compensés par 1,4 Md€ de garanties exceptionnelles rémunérées accordées au secteur bancaire.

B - Les fonds de concours (hors Europe)

Les « fonds de concours ordinaires et spéciaux » et les « fonds de concours de coopération internationale » encaissés en 2009 (3,52 Md€) sont en hausse de 9,8 % (315 M€) par rapport aux rattachements constatés en 2008. Ils sont aussi supérieurs aux prévisions de la loi de finances initiale (3,32 Md€) ; l'écart par rapport aux prévisions s'explique pour plus de la moitié par le rattachement au programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* du fonds de concours relatif aux actions en faveur du chauffage des ménages (105 M€)³⁶.

35) Cette baisse est due, pour 1,2 Md€, à la disparition du dividende de la CDC (-0,9 Md€), qui n'a pas réalisé de bénéfice en 2008 en raison de l'obligation de constituer des provisions sur son portefeuille de créances, et à la réduction de sa contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (-0,3 Md€).

36) Cette mesure, abondée par un prélèvement sur les entreprises pétrolières, bénéficie aux ménages non imposables qui se chauffent au fioul.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La crise économique a induit un effondrement brutal des recettes fiscales ; elle explique 80 % environ de la baisse enregistrée en 2009.

La dégradation tient aussi à l'effet, enregistré en 2009, de mesures ou de dépenses fiscales adoptées soit les années précédentes (celles de la loi TEPA, par exemple), soit dans le budget de 2009 (ainsi du volet fiscal du plan de relance), soit encore décidées en cours de gestion (telle l'abaissement du taux de TVA dans le secteur de la restauration). Pour sa part, la baisse des recettes non fiscales s'est poursuivie en 2009.

Trois recommandations plus techniques peuvent être formulées.

Les « autres frais d'assiette et de recouvrement » sont, par nature, des recettes fiscales, qui doivent être reclassées dans cette catégorie de ressources budgétaires.

Les loyers budgétaires, qui ne donnent lieu ni à encaissement ni à décaissement, ne doivent pas, dans la loi de règlement, être présentés comme des recettes et des dépenses de l'Etat.

A défaut d'assujettir la CDC à l'impôt sur les sociétés, le versement de sa contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) ne devrait pas intervenir avant une évaluation fiable des résultats de la Caisse.

Chapitre III

Les dépenses de l'Etat

I - Les dépenses affichées dans la loi de règlement

Les dépenses brutes du budget général se sont établies en 2009 à 415,1 Md€ en autorisations d'engagement et 402,6 Md€ en crédits de paiement, en hausse respectivement de 43,3 et 12,7 Md€ (+11,7 et 8,7 %) par rapport à 2008.

Tableau n°7 : Les dépenses de l'Etat en 2009

En Md€

	Exécution 2008		Crédits ouverts LFI +LFR 2009 ³⁷		Exécution 2009	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Budget général (BG) dépenses brutes	371,8	370,4	419,6	405,8	415,1	402,6
Remboursements et dégrèvements	92,2	92,2	114,2	114,2	111,7	111,7
Budgets annexes (BA)	1,7	2,0	2,1	2,1	2,0	2,2
Total dépenses nettes BG et BA	281,3	280,2	307,5	293,7	305,4	293,1
Variation du solde des comptes spéciaux (CS)	0,72		-7,7		-8,12	
Total dépenses nettes et variation du solde des CS³⁸	280,6	279,5	315,2	301,4	313,5	301,2

Source : Cour des comptes ; données : ministère chargé du budget

37) LFI et LFR de février, avril et décembre.

38) Un solde négatif des comptes spéciaux majore les dépenses de l'Etat.

Une fois prise en compte, notamment, la variation du solde des comptes spéciaux (-8,12 Md€)³⁹, les dépenses nettes totales sont passées de 279,5 Md€ en CP en 2008 à 301,2 Md€ en 2009, en augmentation de près de 7,7 % (11,7 % en AE).

a) Les principales caractéristiques de l'exécution

On a rappelé, précédemment, certains phénomènes importants qui ont marqué, en 2009, l'évolution des dépenses de l'Etat et contribué, ce faisant, à alourdir le déficit : l'inversion très sensible du solde des comptes spéciaux (dégradation de 7,4 Md€) ; le poids croissant des remboursements et dégrèvements (+19,5 Md€) ; l'apurement d'une part de la dette de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale (3,2 Md€, non compris des affectations de recettes de 0,6 Md€) ; la mise en œuvre du plan de relance de l'économie (15,7 Md€ comptabilisés) ; en sens inverse, une moindre dépense au titre de la charge de la dette par rapport à 2008 (-6,8 Md€), sous l'effet notamment de la baisse des taux d'intérêt.

L'exercice 2009 a aussi été marqué par certaines anticipations de dépenses de 2010, dont il n'existe pas un état exhaustif, mais dont la Cour a identifié un certain nombre d'exemples, de montants limités (de l'ordre de 300 M€) ; il en est fait état dans les développements du présent rapport consacrés aux problèmes de régularité (3^{ème} partie, chapitre VII).

Compte tenu de leur ampleur et de leur incidence sur l'évolution des dépenses, trois mesures justifient un commentaire particulier.

b) La présentation des remboursements et dégrèvements d'impôts

On l'a vu, le poids des remboursements et dégrèvements d'impôts ne cesse de croître, sous l'effet notamment de l'augmentation du nombre et du coût des dépenses fiscales (cf. *infra*). Or, leur traitement budgétaire actuel ne permet pas une correcte appréhension de leur incidence sur le montant des dépenses de l'Etat et la maîtrise de leur évolution.

En effet, celles-ci sont calculées en déduisant indifféremment des dépenses brutes du budget général le montant des remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat ou d'impôts locaux, alors que ces derniers sont sans rapport avec les charges finales de l'Etat (le même constat vaut pour le calcul des recettes fiscales nettes). De plus, les remboursements et

39) Hors FMI. Le total des dépenses des comptes spéciaux (215 Md€) est peu significatif et induit un risque de doubles comptes. Seule l'évolution de leur solde a une incidence réelle.

dégrèvements sont, dans leur presque totalité, imputés, par convention, sur les charges d'intervention, ce qui a pour effet de majorer artificiellement le montant de celles-ci.

La présentation des remboursements et dégrèvements devrait donc être modifiée sur plusieurs points, notamment dans le tableau d'équilibre du budget général : ils doivent être identifiés, sans contraction, en recettes et en charges ; le montant des dépenses nettes (et celui des recettes nettes) doit être calculé en soustrayant des dépenses brutes les seuls remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat, car ceux qui concernent les impôts locaux sont bien des dépenses et non pas de moindres recettes ; leur imputation doit, enfin, mieux tenir compte à l'avenir de la nature des charges qui s'y rapportent.

c) L'apurement partiel de dettes à l'égard de la sécurité sociale

La Cour a relevé à plusieurs reprises⁴⁰ la persistance d'impayés chroniques de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale et recommandé l'apurement intégral de ces dettes.

Saisissant l'occasion de la moindre dépense engagée en 2009 au titre de la charge de la dette, en raison du niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt, l'Etat a fait figurer dans la loi de finances rectificative de décembre 2009 des ouvertures de crédits supplémentaires de 3,2 Md€, auxquelles se sont ajoutées des affectations de recettes à la CNAMTS et à la CMSA d'un montant cumulé de 0,6 Md€. Les paiements à ce titre ont porté sur les missions **Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales** (0,35 Md€), **Médias** (0,01 Md€), **Outre-mer** (0,52 Md€), **Santé** (0,38 Md€), **Solidarité, insertion et égalité des chances** (0,40 Md€), **Sport, jeunesse et vie associative** (0,02 Md€), **Travail et emploi** (0,97 Md€) et **Ville et logement** (0,56 Md€).

Ces mesures, qui ont fortement réduit la dette précitée, permettent une clarification des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale. Elles appellent toutefois deux remarques :

- elles ont laissé impayée une dette de 0,9 Md€⁴¹ (dont 0,8 Md€ pour le régime général), au titre des exercices antérieurs à 2009, qui se trouve très légèrement réduite par une créance de l'Etat de 0,1 Md€ au titre de 2009, soit un solde débiteur, retracé dans la comptabilité générale de l'Etat, de 0,8 Md€ au 31 décembre 2009 ;

40) Notamment dans ses rapports de novembre 2008 sur les décrets d'avance publiés en 2008 (p. 16) et de mai 2009 sur l'exécution budgétaire de 2008 (p. 12).

41) Ce montant correspond très exactement à l'estimation de la Cour dans son rapport au Parlement de novembre 2009 sur les décrets d'avance publiés en 2009 (p. 22).

- les impayés à l'égard des organismes de sécurité sociale risquent de se reconstituer, puisque la loi de finances pour 2010 n'a corrigé que partiellement les insuffisances de crédits constatées les années précédentes et qui avaient conduit à l'accumulation d'impayés.

La Cour réitère ses recommandations que, d'une part, l'Etat rembourse aux régimes de sécurité sociale ses dettes antérieures à 2009 (0,8 Md€), qui, bien qu'en bonne partie résorbées, continuent de peser sur leurs besoins de financement, que, d'autre part, les insuffisances de dotations qui affectent d'ores et déjà l'exécution 2010 soient couvertes par des abondements en loi de finances rectificative⁴², enfin que les crédits ouverts en loi de finances initiale correspondent à l'avenir aux prévisions de dépenses des régimes sociaux établies par ceux-ci en vue de la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

d) La mise en œuvre du plan de relance

Outre son volet « recettes », le plan de relance mis en place par la loi de finances rectificative de février 2009 a donné lieu à la mobilisation des financements suivants : l'ouverture de 13,6 Md€ d'AE et 12,56 Md€ de CP sur les trois programmes de la mission du même nom créée pour les deux exercices 2009 et 2010, la majoration de 2,5 Md€ en loi de finances rectificative des versements du fonds de compensation de la TVA⁴³ (FCTVA) aux collectivités territoriales, et l'autorisation donnée au ministère de la **défense** de consommer, au-delà de sa dotation de LFI, 0,5 Md€ de reports de crédits, soit un total de 15,56 Md€.

Sur ce montant, 12,3 Md€ (CP) ont été transférés de la mission **Plan de relance** sur les missions budgétaires et opérateurs. Si on additionne ce montant et le coût des mesures fiscales incluses dans le plan de relance, 75 % des crédits ouverts pour les exercices 2009 et 2010 (15,7 Md€ en CP) ont été consommés en 2009, conformément à l'objectif annoncé par le Gouvernement. Si on prend en compte les dépenses effectuées au niveau des missions budgétaires et des opérateurs bénéficiaires des versements opérés à partir de la mission dédiée (8,5 Md€⁴⁴), c'est la moitié de l'enveloppe ouverte qui a été dépensée en 2009.

42) Notamment par l'ouverture des AE propres à identifier les engagements juridiques de l'Etat, alors que ces dettes sont retracées aujourd'hui dans les seules charges à payer de la comptabilité générale.

43) Versements anticipés aux bénéficiaires s'engageant à augmenter leurs dépenses d'équipement en 2009. Le prélèvement sur recettes supplémentaire s'est élevé en réalité à 3,8 Md€.

44) Ce montant intègre les dépenses effectuées par les opérateurs, pour lesquelles le suivi du caractère effectif de la dépense est malaisé.

La loi du 9 février 2009 *de programmation des finances publiques* disposait que le plan de relance comporterait 3,5 Md€ de crédits⁴⁵ correspondant à des anticipations de dépenses, et que celles-ci seraient compensées par des abattements ultérieurs des dotations concernées. Il en sera ainsi, par exemple, pour les crédits transférés aux programmes destinés à payer aux fournisseurs de l'Etat des avances sur les marchés publics (483 M€) ainsi que pour l'essentiel des crédits d'investissement ouverts sur le *Programme exceptionnel d'investissement public* (4,10 Md€ en AE et 2,97 Md€ en CP).

En fait, les crédits du plan de relance ont parfois été utilisés pour couvrir des engagements antérieurs (contrats de plan Etat régions, contrats de développement des collectivités d'outre-mer, dette du fonds national d'aménagement du territoire...) ou pour compenser l'indisponibilité de ressources initialement prévues ; ils ont ainsi été mobilisés pour couvrir, en lieu et place des produits de cessions attendus sur le « *CAS Immobilier* », certaines dépenses immobilières des missions *Culture et Justice* (dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire).

II - L'analyse des dépenses⁴⁶

Le graphique ci-après présente la ventilation par destination des dépenses de l'Etat. Compte tenu de leur importance, les remboursements et dégrèvements sont identifiés et les dépenses d'intervention et de fonctionnement sont donc présentées nettes de remboursements et dégrèvements. La rubrique « Autres » regroupe les moyens des pouvoirs publics, les opérations financières et les budgets annexes.

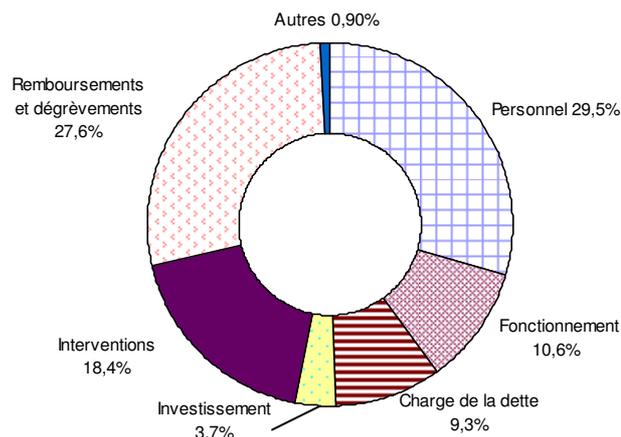
Comme la Cour l'a montré dans ses travaux sur la comptabilité générale, le partage entre dépenses d'intervention et dépenses de fonctionnement n'est pas toujours établi sur des bases objectives ; les données du graphique doivent donc être interprétées sous cette limite.

45) 2,5 Md€ d'investissement et 1 Md€ de majoration des avances sur marchés publics.

46) La Cour analyse ci-après la norme d'évolution des dépenses dans les développements consacrés aux modalités de la gestion et du suivi de l'exécution budgétaire (chapitre VI de la 3ème partie).

Graphique n°4: Les dépenses de l'Etat par destination en 2009

En Md€



Budget exécuté de 2009 en crédits de paiement, hors comptes spéciaux

Sont commentés ci-après, compte tenu des enjeux qui s'y attachent, les éléments relatifs aux dépenses de personnel, aux dépenses d'intervention, aux dépenses induites par les fonctions support (personnel, fonctionnement, informatique, parcs automobiles, immobilier...) et aux dépenses fiscales.

A - Les dépenses de personnel

Le plafond d'emplois du budget général pour 2009 était de 2.108.123 ETPT⁴⁷, en retrait de 80.503 unités par rapport à la LFI pour 2008. Cette baisse résultait de mesures de périmètre à concurrence de 52.677 ETPT⁴⁸, la baisse hors ces mesures⁴⁹ étant de 27.361 ETPT.

En 2009, le nombre d'ETPT s'est établi à 2.088.767 ETPT (contre 2.166.900 en 2008, soit une diminution de 78.133 ETPT et de 3,6 %). Cette évolution s'explique en partie par l'impact des mesures de décentralisation et de transferts d'emplois à des opérateurs prévues en loi de finances initiale ou constatées en exécution, qui est évalué à -53.292 ETPT.

47) 2.120.830 ETPT en incluant les budgets annexes.

48) Notamment le passage à l'autonomie financière de vingt universités au 1er janvier 2009 (-34.491 ETPT) et le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) de l'éducation nationale aux collectivités territoriales (-14.180 ETPT).

49) Une correction technique était en outre prévue à hauteur de -465 ETPT. Elle s'est élevée à -503 ETPT en exécution.

Si on raisonne hors mesure de périmètre, la diminution atteint donc 24.338 ETPT, soit -1,13 % (elle avait été de 23.300 en 2008). Le plafond d'emplois fixé dans le budget a donc été respecté en 2009, mais la baisse des effectifs a été inférieure de 3.023 à la prévision de LFI⁵⁰. Les dépenses correspondantes se sont élevées à 119,2 Md€ en 2009, contre 119,6 Md€ en 2008⁵¹.

L'exécution a cependant été marquée par des tensions sur les dépenses de personnel, notamment pour les ministères de l'**agriculture**, du **budget**, de la **justice** et des **affaires étrangères**. Elles résultent d'une inversion de tendance sur le nombre des départs à la retraite (estimés par l'administration, selon des renseignements encore provisoires résultant des rapports annuels de performances, à 68.000 environ), mais aussi d'autres facteurs qui ont majoré la dépense (mesures catégorielles et autres déterminants du GVT, notamment).

Les insuffisances de crédits correspondantes ont été couvertes, au moyen de mouvements réglementaires, par un prélèvement sur la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations (86 M€) et par une mesure exceptionnelle : la réduction, par un décret de décembre 2009, du taux de la cotisation de l'Etat au CAS **Pensions**, rendue possible par un nombre de départs à la retraite inférieur aux prévisions (723 M€).

B - Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention représentent le quart des dépenses du budget général et des budgets annexes, nettes des remboursements et dégrèvements⁵². Après une période de stabilité, elles sont passées de 64,6 à 74,3 Md€ entre 2007 et 2009. Les transferts correspondants bénéficient aux ménages (39 %), aux entreprises (21 %), aux collectivités territoriales (11 %) et à d'autres collectivités⁵³ (28 %).

La crise économique a induit une croissance, à dispositifs constants, de certaines de ces dépenses, notamment à caractère social (sur les missions **Travail et emploi**, **Ville et logement**, **Solidarité, insertion et égalité des chances**). Le chiffrage précis de cet impact n'a été réalisé à ce jour par l'Etat que pour les aides personnalisées au logement (+342 M€).

50) En 2008, au contraire, les suppressions d'effectifs avaient été supérieures aux prévisions de 5.300 ETPT.

51) Dont 34,2 Md€ de charges de pensions (34,8 Md€ à périmètre constant), contre 33,4 Md€ en 2008.

52) Leur montant inclut l'essentiel des dépenses de la mission **Remboursements et dégrèvements** (78,6 Md€ en 2007, 90,0 en 2008 et 109,8 en 2009).

53) Notamment l'Union européenne et les organismes internationaux (OTAN...).

L'administration indique qu'une part importante, qu'elle estime à 4,6 Md€, est imputable aux dépenses du plan de relance.

Les dépenses d'intervention de l'Etat sont de trois natures. Certaines, dites « de guichet »⁵⁴, correspondent à des prestations qui constituent un droit pour leurs bénéficiaires dès lors qu'ils en remplissent les conditions ; pour ces dépenses, les marges de manœuvre des responsables de programme sont très limitées car ils ne maîtrisent ni leur création, ni le volume des paiements effectués. C'est le cas pour l'essentiel des crédits des missions *Outre-mer, Travail et emploi* et *Solidarité, insertion et égalité des chances*⁵⁵ ou encore des interventions de la mission *Ville et logement*⁵⁶ (la part exacte des dépenses de guichet dans les dépenses d'intervention n'est pas établie)⁵⁷. L'Etat est aussi engagé vis-à-vis d'un opérateur comme Réseau ferré de France (2,3 Md€)⁵⁸.

Une deuxième catégorie de dépenses d'intervention relève d'une décision de gestion explicite ; elles ne constituent pas pour leurs bénéficiaires un droit reconductible et il est en principe loisible à l'administration de ne pas les proroger d'une année sur l'autre ou d'en ajuster le montant, notamment au regard des crédits disponibles (par exemple, les subventions versées dans le cadre de la participation de l'Etat à un projet).

Enfin, le budget de l'Etat supporte une troisième série d'interventions qui, sans relever d'une logique de « guichet », correspondent à des engagements, qui laissent peu d'initiative aux gestionnaires. Tel est notamment le cas du financement des contributions internationales, des opérations de maintien de la paix, du concours de l'Etat à certains opérateurs ou encore des subventions à de grandes associations lorsque celles-ci ont un rôle déterminant dans la mise en œuvre de politiques publiques (les Alliances françaises, par exemple).

54) Par exemple, l'AAH et les aides au logement.

55) La mission finance l'AAH, l'API, le RSA « activité » *via* la dotation de l'Etat au Fonds national pour les solidarités actives. Les dépenses d'intervention représentent plus de 90 % des dépenses de la mission.

56) L'aide au logement représente 70 % des dépenses d'intervention de la mission, lesquelles constituent elles-mêmes l'essentiel de ses dépenses.

57) Dans sa certification des comptes de l'Etat pour 2009, la Cour indique que la nature d'une partie seulement des dispositifs d'intervention a encore été analysée par l'Etat.

58) RFF représente la moitié des dépenses d'intervention de la mission *Environnement, développement et aménagement durables*. Cf. l'analyse de la Cour dans la certification des comptes sur les passifs d'intervention.

La multiplicité des intervenants associatifs (*Immigration, asile et intégration*, par exemple), l'action conjointe des acteurs locaux et des financeurs publics (*Politique des territoires*), de même que l'émiettement des dispositifs existants (comme dans le secteur couvert par la mission *Environnement, développement et aménagement durables*) rendent souvent très complexe leur gestion. Ainsi, celle des interventions de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*⁵⁹ se caractérise par des circuits de programmation et de gestion complexes, qui sont à l'origine de redondances et de risques d'erreurs préjudiciables à la rapidité et à l'efficacité de la dépense. Il en résulte, selon les observations de la Cour, une difficulté persistante à maîtriser les échéanciers de CP, à annuler les AE devenues sans objet et à mettre en phase la consommation des crédits du budget général et la réalisation des opérations par l'agence de services et de paiement.

Il n'est pas rare, de surcroît, comme le montre la comptabilité générale de l'Etat, que les crédits d'intervention contribuent à la couverture de charges qui ne relèvent pas à proprement parler de leur nature (personnel et de fonctionnement). Par exemple, même s'ils sont versés sous la forme de subventions, ceux de la mission *Enseignement scolaire* servent à financer des emplois et la mission *Recherche et enseignement supérieur* finance le fonctionnement des établissements de recherche et d'enseignement privés (169 M€ en 2009)⁶⁰ au moyen de crédits d'intervention⁶¹.

C - Les fonctions support

Le coût des fonctions support reste mal appréhendé. Hors les charges de personnel, il était évalué par le ministère chargé du **budget** à 10 Md€ environ en 2008. Les principaux postes en sont l'immobilier (3,6 Md€⁶²), les fournitures et prestations générales (2,7 Md€), les transports (1,5 Md€), l'informatique et les télécommunications (1,5 Md€), la communication (0,7 Md€), soit 8 Md€ environ de dépenses de fonctionnement et 2 Md€ de dépenses d'investissement. Cette évaluation n'inclut pas les fonctions support des opérateurs de l'Etat.

59) Dont les dépenses d'intervention représentent plus de la moitié des crédits exécutés, soit 2,2 Md€ d'AE et 2,3 Md€ de CP.

60) Versements des programmes 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* et 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*.

61) Alors que ceux-ci passent convention avec l'Etat et se trouvent ainsi placés dans une situation proche de celle des universités.

62) Ce montant intègre le coût des loyers budgétaires imputés sur les programmes budgétaires, qui ne donnent pas lieu à des décaissements, mais représentent le coût théorique d'occupation de leurs locaux par les administrations.

1 - Un traitement variable selon les secteurs

L'article 7 de la LOLF dispose que les programmes concourent à une politique définie et regroupent les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions. Pour ce qui la concerne, la gestion des fonctions support connaît un traitement différencié selon les ministères ; dans certains cas, les moyens correspondants sont répartis entre les programmes budgétaires, au sein desquels sont créées des actions dédiées ; c'est le cas, par exemple, pour les moyens du programme *Gendarmerie nationale* et pour ceux du réseau diplomatique, qui sont retracés dans une action unique du programme *Action de la France en Europe et dans le monde*.

Dans d'autres cas, les crédits correspondants sont regroupés sur une dotation spécifique, dite « programme support », généralement placée sous la responsabilité du secrétaire général, comme au ministère chargé de l'**écologie**. Lorsque le secrétariat général est interministériel, comme dans les **ministères financiers**, dans les **ministères sociaux** et dans les ministères de l'**éducation nationale** et de l'**enseignement supérieur et de la recherche**, le partage des fonctions support est difficile à établir, notamment quand l'essentiel des effectifs déconcentrés est rattaché au programme support (comme pour le programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale*, qui rassemble la plupart des personnels administratifs du ministère et des rectorats, soit 25.447 ETPT). La situation est rendue encore plus complexe par le fait que le programme dédié agrège aussi parfois des fonctions qui ne sont pas en tant que telles des fonctions support (ainsi, pour le programme 214 précité, des moyens des établissements d'appui à la politique éducative, des missions de certification et des transports scolaires).

Dans certains cas même, les programmes support gèrent les moyens de services relevant de plusieurs ministères ; tel est le cas du programme *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* de la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances**, qui regroupe non seulement les fonctions support de cette mission, mais aussi celles de la mission **Santé**, celles de la mission **Immigration, asile et intégration** et celles du programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* de la mission **Ville et logement**. Cette configuration, qui vise à adapter la gestion des moyens aux évolutions de l'organisation territoriale, n'en met pas moins en évidence la nécessité d'une plus grande cohérence entre les périmètres respectifs des services centraux, des services déconcentrés, des ministères et des missions budgétaires.

L'Etat a engagé une adaptation de ses services support. La révision générale des politiques publiques (RGPP) a conduit à la création du Service des achats de l'Etat (SAE), à la fixation, dans une majorité de ministères, d'objectifs se rapportant directement à la maîtrise des fonctions support : réaliser une économie d'1 Md€ en trois ans (SAE) ; baisser à terme de 3.800 ETPT le nombre des agents en poste (Opérateur national de paie) ; réduire la surface immobilière occupée par les services de l'Etat, pour atteindre une surface moyenne par agent de 12 m²....

Par ailleurs, différents aménagements de structures ont été engagés en 2009. Un service central des achats a été créé au ministère des **affaires étrangères**, qui a compétence sur l'ensemble des achats, et le Service des achats de l'Etat, rattaché au ministère chargé de l'**économie**, a permis aux ministères financiers, malgré une montée en charge plus lente que prévu, d'engager une plus grande mutualisation des marchés⁶³. Une mesure comparable est à l'étude à l'administration centrale du ministère de **l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales**.

2 - Des fonctions support encore mal évaluées

Une circulaire de la direction du budget du 4 février 2010, relative au lancement de la procédure budgétaire pour 2011, prévoit une évaluation des dépenses des fonctions support par programme ou mission. Cette approche paraît d'autant plus nécessaire que, hors la masse salariale proprement dite, qui en constitue la plus grande part, l'enjeu budgétaire qui s'attache aux fonctions support, comme le nombre des agents mobilisés par des fonctions de gestion, reste souvent mal connu, y compris par les gestionnaires eux-mêmes. Des avancées significatives ont néanmoins été réalisées dans la période récente (amélioration des chiffrages, mise au point d'indicateurs d'efficacité normalisés, mutualisation de certaines fonctions support).

Les administrations ont commencé à mettre en place des outils qui permettront ultérieurement de mesurer les performances des fonctions support, par le biais d'indicateurs spécifiques, dont l'homogénéité a été recherchée au niveau interministériel (par exemple, en généralisant le ratio « gérant-gérés » pour évaluer l'efficacité de la gestion des ressources humaines). Le ministère de la **défense** indique ainsi avoir engagé des travaux pour identifier ses coûts de fonctionnement et élaborer trois indicateurs transversaux.

63) A l'image des plans de mutualisation des fonctions support mis en œuvre par le ministère chargé des transports et la DGAC.

Toutefois, l'analyse de l'efficacité et de l'efficience des fonctions support et la définition des conséquences à en tirer au plan budgétaire constituent des perspectives de progrès pour les prochaines années.

D - Les dépenses fiscales

La Cour consacrera un développement particulier aux dépenses fiscales dans son rapport de juin 2010 sur la situation et les perspectives des finances publiques. Les éléments ci-après font ressortir les principales évolutions qui les ont affectées en 2009 au plan budgétaire.

1 - Un problème persistant de définition et de suivi

La Cour a analysé le contenu du tome II du rapport d'évaluation des *Voies et moyens* annexé aux PLF pour 2009 et 2010, en application de l'article 51 de la LOLF. Parmi les constats faits à cette occasion, plusieurs sont relatifs aux conditions de suivi budgétaire des dépenses fiscales :

- la présentation de ces mesures, longtemps très défailante, a été enrichie depuis 2003, souvent dans le sens des recommandations du Parlement, de la Cour des comptes et du Conseil des prélèvements obligatoires. Sont désormais publiées une ventilation des dépenses fiscales par impôt et par mission ainsi qu'une liste des plus coûteuses d'entre elles. Même si les données chiffrées comportent encore des limites (absence de séries longues, mesures non chiffrées, interactions entre dispositifs non prises en compte...), la connaissance des dépenses fiscales s'en trouve améliorée ;

- le suivi des dépenses fiscales pâtit, néanmoins, d'une définition encore trop imprécise et du caractère parfois discutable de leur ventilation par programme. Par exemple, une enquête de la Cour sur les dépenses fiscales agricoles a montré que les exonérations partielles d'ISF et de droits de mutation sur les forêts et les baux ruraux à long terme sont rattachées au programme *Forêt*, alors que la très grande majorité des exploitations concernées ne sont pas forestières. De même, on peut s'étonner du rattachement au programme *Actions en faveur des familles vulnérables (Solidarité, insertion et égalité des chances)* de la réduction d'ISF en raison du nombre d'enfants du déclarant (20 M€)⁶⁴ ;

- par ailleurs, la manière dont il en est aujourd'hui rendu compte ne permet pas d'apprécier de manière significative le respect de la règle de gage fixée par l'article 11 de la loi précitée *de programmation des finances publiques*. Pour enrayer la progression des dépenses fiscales et la

64) Annexe *Voies et moyens* de 2010.

création permanente de nouveaux dispositifs, celui-ci dispose, en effet, que les créations ou extensions de dépenses fiscales sont, « *au titre de chaque année de la période (...), compensées par des suppressions ou diminutions de mesures, pour un montant équivalent* ».

Le ministre chargé du **budget**, invoquant la montée en puissance progressive des dispositifs fiscaux, considère que cette règle est respectée si le coût net des mesures adoptées depuis le dépôt du projet de budget pour 2009 finira par s'annuler à terme grâce à la réduction progressive de certaines dépenses fiscales. La Cour a relevé⁶⁵ que, avec cette interprétation, les mesures prises depuis le PLF pour 2009 peuvent se traduire par des pertes de recettes jusqu'à un horizon lointain et qu'une lecture stricte de la loi de programmation des finances publiques conduit à considérer que c'est au titre de chacune des années de la période que les mesures prises depuis cette date ne doivent pas entraîner une perte de recettes.

2 - Une exécution 2009 au-delà de l'objectif fixé

L'examen de l'exécution 2009 montre que le cadre d'évolution des dépenses fiscales fixé par la loi de programmation n'a pas été respecté.

L'exposé des motifs du PLF présentait un objectif de dépenses fiscales de 69,1 Md€ en 2009, en hausse de 4,8 %. Par définition, ce chiffre n'intégrait pas l'impact des modifications postérieures à la discussion du budget. L'augmentation anticipée (2,8 Md€) résultait, pour l'essentiel, de l'achèvement de la montée en charge de la loi TEPA modifiée par la LFI pour 2008 (2 Md€)⁶⁶.

L'impact de l'augmentation du crédit d'impôt recherche prévue en loi de finances pour 2008 conduisait déjà à une évaluation en hausse de 0,62 Md€ dans l'annexe *Voies et moyens* du projet de budget pour 2009. Une part de l'augmentation constatée à ce titre en 2009 (4,3 Md€) résulte donc d'une disposition antérieure. Une augmentation de 0,15 Md€ du coût du prêt à taux zéro⁶⁷ avait également été anticipée en 2009⁶⁸.

65) Rapport public annuel 2010, p. 5.

66) Cf. le détail en annexe IV.

67) Son doublement et la création d'un « éco-prêt » à taux zéro au PLF 2009, dans le cadre du plan de relance, n'accroîtront la dépense qu'à compter de 2010.

68) Pour sa part, le coût de la suppression progressive de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) était compensé par le gain résultant de la diminution progressive de la défiscalisation des biocarburants (0,3 Md€).

L'exercice 2009 a été marqué par plusieurs mesures de périmètre. Trente sept mesures ont été déclassées⁶⁹, pour un coût estimé à 10,9 Md€. A l'inverse, huit mesures anciennes ont été classées en dépenses fiscales (0,5 Md€). Les mesures de périmètre ont donc réduit les dépenses fiscales comptabilisées de 10,4 Md€⁷⁰. En retenant ce nouveau périmètre, elles se seraient établies à 65,9 Md€ en 2008⁷¹.

L'essentiel des mesures fiscales du plan de relance, dont certaines sont des remboursements et dégrèvements, qui ne sont pas classés dans les dépenses fiscales, figurait dans la LFR de décembre 2008. Leur coût (détaillé en annexe IV) a dépassé les prévisions (9,2 Md€) et approché, en 2009, 15,5 Md€⁷². Les mesures explicitement classées en dépenses fiscales représentent moins du tiers du total.

D'autres mesures ont été adoptées hors plan de relance, après le dépôt du projet de budget pour 2009, qui ont globalement accru les dépenses fiscales de près de 1,2 Md€⁷³.

L'essentiel de l'augmentation des dépenses fiscales calculée à l'issue de l'exercice (9,6 Md€) n'est donc pas imputable aux mesures antérieures au dépôt du PLF. Les principales dépenses supportées en 2009, classées ou non en dépenses fiscales, participent en effet du plan de relance. Mais 1,2 Md€ de dépenses fiscales nouvelles n'ont pas été créées dans ce cadre et sont pérennes, à la différence des mesures de relance.

A périmètre constant et hors plan de relance, les dépenses fiscales auraient augmenté de 4,7 Md€, soit +6,2 %, par rapport à 2008.

La règle de gage n'a donc pas été respectée en 2009, qu'on l'évalue en intégrant les dépenses de relance ou non (le Gouvernement a fait ce dernier choix). Dans son rapport relatif au débat d'orientation des finances publiques pour 2010, le Gouvernement indique qu'il ne prend pas en compte les créations ou extensions de niches instaurées par le plan de relance, car celles-ci ne sont pas pérennes. La Cour relève, toutefois, que leur impact ne disparaîtra totalement qu'à l'issue de l'exercice 2013.

69) Elles sont donc désormais considérées comme des modalités de calcul de l'impôt.

70) Ce solde atteint 11,6 Md€ si on retient le coût de ces mesures en 2008.

71) Cette évaluation, présentée dans l'exposé des motifs du PLF pour 2009, intègre la révision à la baisse des hypothèses sous-jacentes à l'estimation de certaines dépenses et l'incidence sur le coût 2008 des mesures dérogatoires adoptées depuis le PLF 2008.

72) Dont 1 Md€ ajouté en LFR d'avril (crédit d'IR sur les revenus de 2008).

73) Le plafonnement global des niches fiscales, prévu par la LFI pour 2009, reste sans impact sur l'exécution 2009 mais cette mesure sera durable.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au regard des dépenses, l'exercice 2009 a été marqué par des particularités fortes, notamment la mise en œuvre du plan de relance et l'apurement de la majeure partie des dettes envers les organismes de sécurité sociale, qui a contribué à clarifier les relations financières de l'Etat à leur égard. Il conviendra, toutefois, que ces dettes soient réglées dans leur intégralité et que les dispositions soient prises pour que les ouvertures de crédits soient suffisantes pour permettre qu'elles ne se reconstituent pas.

Au-delà des questions relatives au respect de la norme de dépenses (qui sont examinées ci-après), l'analyse de l'exécution 2009 montre que des progrès restent aussi à réaliser, tant en termes de connaissance et d'évaluation qu'au regard de la gestion proprement dite, en ce qui concerne en particulier les fonctions support, les dépenses d'intervention et les dépenses fiscales.

Il convient, notamment, d'établir une définition précise et stable des dépenses fiscales, d'en revoir la liste en conséquence⁷⁴ et d'améliorer leur ventilation par programme. De plus, le tome II du rapport sur les Voies et moyens joint au projet de loi de finances initiale doit être complété pour que l'application de la règle de gage des dépenses fiscales puisse être suivie de manière significative ; des éléments devraient aussi y être ajoutés sur l'évolution du coût de ces mesures au cours des dix dernières années.

Pour sa part, la présentation des remboursements et dégrèvements doit être modifiée, de manière, en particulier, à ce qu'ils soient identifiés en recettes et en charges, et que leur imputation soit établie en fonction de la nature des dépenses correspondantes.

74) La Cour consacrera un développement particulier à ces questions dans son rapport de juin 2010 sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Chapitre IV

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

I - Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales

A - Les concours aux collectivités territoriales ont de nouveau sensiblement augmenté en 2009

En 2009, le total des différents concours financiers⁷⁵ de l'Etat aux collectivités territoriales s'est élevé à 100,08 Md€. Leur croissance par rapport à 2008 (+6,4 %) s'est encore accélérée ; elle avait atteint 6,0 % de 2006 à 2007, 18,5 % en trois ans, tandis que le total des recettes des collectivités territoriales a enregistré, dans le même temps, une hausse de 14,5 %.

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

Leur part dans les recettes des collectivités augmente légèrement :

Tableau n°8 : Les recettes des collectivités territoriales

En Md€

	2006	2007	2008	2009	2009/2008
Total des concours de l'Etat (1)	84,44	89,53	94,06	100,08	+6,4 %
Total des recettes des collectivités (2)	178,5	187,8	194,1	204,4	+5,3 %
Proportion (1) / (2)	47,3 %	47,7 %	48,5 %	49,0 %	

(1) Source : direction du budget, sur la base des restitutions comptables

(2) Recettes hors emprunt des collectivités (source : comptabilité nationale)

Le contenu et la présentation de l'annexe au PLF *Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales* se sont beaucoup améliorés, mais celle-ci ne donne pas systématiquement la répartition des concours par catégorie de collectivités, en particulier celle de la DGF.

Tableau n° 9 : Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales

En Md€

	2006	2007	2008	2009 ^(a)	2009/2008
Prélèvements sur recettes de l'Etat	48,20	49,60	51,17	56,18	9,8 %
<i>dont versement anticipé du FCTVA au titre du plan de relance de l'économie</i>	-	-	-	3,85	-
Dépenses du budget général	19,79	20,81	22,64	24,55	8,4 %
<i>dont mission Relations avec les collectivités territoriales</i>	3,27	3,29	2,37	2,52	6,3 %
<i>dont DGD formation professionnelle</i>	1,81	1,65	1,69	1,69	0,5 %
<i>dont dotations et subventions imputées sur d'autres programmes⁷⁶</i>	1,95	2,37	2,37	2,54	7,2 %
<i>dont compensations d'exonérations et de dégrèvements^(b)</i>	12,74	13,49	16,21	17,80	9,8 %
Total des opérations budgétaires (A)	67,98	70,41	73,82	80,73	9,4 %
Fiscalité transférée aux régions et aux départements (B) ^(c)	16,46	19,12	20,24	19,35	-4,4 %
Total général (A) + (B)	84,44	89,53	94,06	100,08	6,4 %

(a) résultats comptables de l'exécution budgétaire, sauf pour la fiscalité transférée (source : direction du budget) ; (b) dépenses imputées sur le programme 201 ; (c) transferts au titre des lois du 7 janvier 1983 (décentralisation, taxe sur les cartes grises et DMTO), 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)

76) Les chiffres relatifs aux exercices antérieurs ont été révisés, en mai 2010, par rapport à ceux fournis pour les rapports antérieurs de la Cour.

Plusieurs évolutions significatives méritent d'être soulignées :

- les prélèvements sur recettes (56,18 Md€) ont été majorés de 3,85 Md€ du fait du versement anticipé du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) au titre du plan de relance de l'économie. Déduction faite de ce montant, ils s'établissent à 52,33 Md€, conformément aux prévisions de LFI (52,24 Md€). Par rapport à 2008, ils ont augmenté de 2,3 %, du fait notamment de la dotation globale de fonctionnement (40,89 Md€ en 2009 contre 39,62 Md€ en 2008, soit +3,2 %) et de la croissance spontanée du FCTVA hors plan de relance (6,06 Md€ contre 5,55 Md€, soit + 9,1 %) ;
- le périmètre de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* a de nouveau été modifié par le transfert de dotations auparavant gérées par la délégation générale à l'outre-mer (102 M€) et la création de nouveaux concours (titres sécurisés, dotation de développement urbain, soit 98 M€). Ces montants déduits, la consommation des crédits est stable par rapport à 2008 et conforme à la loi du 9 février 2009 de programmation pluriannuelle des finances publiques ;
- les dotations et subventions imputées sur d'autres programmes incluaient en 2008 les dotations précitées pour l'outre-mer ; à périmètre constant, elles ont donc augmenté d'environ 11,9 % ;
- la croissance des dépenses du budget général (+8,4 %) a été aussi soutenue par les compensations d'exonérations et de dégrèvements, en conséquence de l'élargissement des bases dégrévées, des taux d'imposition et des mesures d'allègement de fiscalité locale. La part des impôts locaux prise en charge par l'Etat a été portée de 22,9 % en 2004 à 25,1 % en 2009⁷⁷ ;
- le montant des impôts transférés aux régions et aux départements, fortement croissant ces dernières années, a diminué en 2009, du fait de la baisse du produit des droits de mutation à titre onéreux.

La LFR du 4 février 2009 relative au plan de relance de l'économie a ouvert au secteur local la possibilité de bénéficier d'un versement anticipé d'un an du FCTVA assis sur les investissements de 2008⁷⁸. Pour obtenir ce versement, les collectivités devaient s'engager par convention à augmenter leurs dépenses réelles d'équipement par rapport à la moyenne de leurs dépenses de 2004 à 2007. La LFR a prévu un prélèvement sur recettes complémentaire de 2,5 Md€ à ce titre, fondé sur une hypothèse d'adhésion au dispositif représentant environ la moitié de

77) Annexe « Jaune » du PLF pour 2010, p. 61 ; pour 2009, il s'agit d'une prévision.

78) Le FCTVA compense la TVA acquittée sur les investissements de la pénultième année, sauf pour les communautés de communes et d'agglomérations pour lesquelles le versement intervient l'année de la dépense.

l'investissement local. Ont été en définitive concernés 19 540 collectivités et organismes ayant réalisé près des trois quart des dépenses d'équipement mandatées en 2008. Le montant du FCTVA versé par anticipation a été de 3,85 Md€, soit 54 % de plus que prévu. Sous réserve que les collectivités aient respecté leur engagement de progression des dépenses d'équipement, le versement avec un an de décalage leur est définitivement acquis à partir de 2010.

La Cour a observé que l'effet d'incitation de ce dispositif sur les dépenses d'investissement était incertain : d'une part, il n'a pu avoir d'effet, par définition, que pour les collectivités ayant signé une convention avec l'Etat (qui réalisent les trois quarts de l'investissement local) ; d'autre part, sauf exception, les collectivités signataires n'ont pas pour autant accru leurs dépenses par rapport à ce qu'elles avaient annoncé.

Au-delà de l'apport de trésorerie, corroboré par la diminution de 3,1 Md€ du besoin de financement des administrations publiques locales entre 2008 et 2009⁷⁹, cette incitation semble avoir peu concouru à la relance conjoncturelle de l'économie nationale.

B - La règle d'évolution de l'enveloppe normée n'a pas été respectée à cause de la sous-estimation de la progression du FCTVA

La norme d'évolution de la dépense a été en 2009⁸⁰ étendue par le législateur à la totalité des prélèvements sur recettes, la DGD formation professionnelle et les dépenses relevant de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Ces concours sont ainsi régis, de 2009 à 2012, par une norme d'évolution égale, chaque année et à périmètre constant, à l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix à la consommation⁸¹.

79) Besoin de financement 2008 : -8,7 Md€ ; 2009 : -5,6 Md€ ; *Comptes nationaux des administrations publiques, premiers résultats*, INSEE, 31 mars 2010.

80) LFI 2009 et loi de programmation pluriannuelle des finances publiques (art. 7).

81) Pour 2009, elle était de 2 %, soit, 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). 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).

La croissance brute des concours sous enveloppe (2,4%)⁸² est supérieure à la norme pour 2009 (2 %), qui intégrait une hausse prévisionnelle des prix de 1,5 %, alors qu'elle n'a été que de 0,9 %⁸³.

Cet écart résulte de la sous-estimation de la croissance du FCTVA (hors plan de relance). Droit individuel à un remboursement acquis dès lors que les dépenses d'équipement satisfont à certaines conditions⁸⁴, il est étroitement corrélé à la croissance de la FBCF des collectivités de la pénultième année. Comme la Cour l'a déjà souligné⁸⁵, le FCTVA ne peut être maîtrisé en gestion. L'Etat n'a donc aucun moyen pour respecter la norme globale : elle n'est respectée de fait que si les versements de FCTVA sont au plus égaux à ceux prévus dans la LFI.

Si l'investissement local, après sa régression en 2008 et la pause de 2009 retrouvait sa dynamique des années passées, le FCTVA étant versé à guichet ouvert, la norme d'évolution globale ne pourrait probablement être observée à moyen terme qu'en diminuant d'autres dotations, y compris sans doute de fonctionnement.

*

L'article 2 de la LFI pour 2010 a instauré un dispositif transitoire visant à compenser la perte de recettes de taxe professionnelle (TP). Pour chaque collectivité, cette compensation relais sera arrêtée, hors dispositions particulières, afin qu'elle reçoive un montant égal au plus élevé des deux suivants : soit celui qui résulterait de l'application de la législation sur la TP en 2010 à partir des bases théoriques de 2010 et du taux applicable en 2009, dans la limite du taux 2008 majoré de 1 % ; soit le produit réel de la TP perçu au titre de 2009.

La LFI pour 2010 a estimé le prélèvement sur les recettes de l'Etat pour cette compensation à 31,79 Md€. Le montant total des prélèvements atteindrait donc 85,88 Md€, en hausse de 52 %, soit 64,5 % de l'ensemble des concours, contre 56,2 % en 2009 (hors plan de relance).

Par ailleurs, la réforme reconfigure, semble-t-il durablement, l'architecture des compensations et dégrèvements. Les dégrèvements et compensations d'exonération de TP pris en charge par l'Etat représentaient, en 2009, 41 % du produit versé aux collectivités⁸⁶. Après la réforme, seuls trois dégrèvements sont maintenus, au titre des

82) A périmètre courant ; la norme d'évolution se mesure à périmètre constant, mais cette précision n'est pas encore disponible.

83) Le tableau en annexe VII retrace l'évolution des concours de 2006 à 2009.

84) La Cour a relevé ce point dans ses travaux sur la certification des comptes de 2009.

85) Rapport de mai 2009 sur l'exécution budgétaire de 2008, p. 9.

86) Annexe « Jaune » annexé au PLF pour 2010, p. 62.

prélèvements se substituant à la TP. La LFI pour 2010 a prévu néanmoins un montant total de dégrèvements d'impôts locaux de 15,94 Md€, soit à peine moins qu'en 2009 (17,8 Md€).

II - Les relations financières avec l'Union européenne

L'année 2009 a été celle de l'entrée en application, pour la définition des caractéristiques des ressources attribuées à l'Union européenne (UE), de la décision relative aux ressources propres (DRP) du 7 juin 2007, qui a remplacé celle de septembre 2000. Cette évolution a conduit à un ajustement rétroactif du financement des budgets communautaires des années 2007 et 2008.

Les opérations de l'exercice appellent plusieurs remarques⁸⁷.

a) Le système de financement défini en juin 2007 s'inscrit très largement, sauf pour la compensation britannique, dans la continuité des précédentes DRP⁸⁸ :

- la ressource RNB (ex-PNB) demeure prépondérante dans le financement du budget communautaire (environ les deux tiers). Elle est en effet considérée comme équitable au regard de la répartition de la charge du financement de l'UE entre les Etats membres ; elle offre un bon équilibre entre la volonté d'assurer à l'Union un montant garanti de ressources et le souci de préserver au maximum, sans préjudice des harmonisations jugées nécessaires, les compétences fiscales des Etats membres et des parlements nationaux. Elle présente l'avantage, enfin, de pouvoir être d'un rapport élevé sans impliquer aucune charge de recouvrement ;

- la confirmation du poids de la ressource RNB s'accompagne de l'effacement relatif de la ressource dite TVA. Complexe à calculer et plus difficile encore à contrôler, cette ressource n'a pas correspondu aux attentes qui avaient été placées en elle. Le poids des « assiettes harmonisées » (exprimé en points de RNB) variant beaucoup suivant les Etats membres sans que les raisons de cette dispersion soient toujours faciles à justifier, elle n'est, de surcroît, pas perçue comme reflétant de manière satisfaisante la capacité contributive des Etats. Pour cette raison, il a été décidé, lors de la création de la ressource PNB, de ne pas tenir

87) Ces éléments sont complétés par les tableaux de l'annexe VIII.

88) L'évolution des règles relatives aux ressources propres est rappelée en annexe VIII.

compte, pour le calcul des sommes dues par chaque Etat, de la part des « assiettes harmonisées » dépassant 50 points de PNB (aujourd'hui RNB)⁸⁹ et de réduire son taux d'appel⁹⁰ ;

- l'assiette de la compensation britannique a été modifiée pour en exclure progressivement, à compter de 2009, dans la limite de 10,5 Md€ pour la période 2009-2013, les dépenses découlant de l'élargissement de l'UE autres que celles qui se rattachent à la mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC). Ces dernières dépenses restent en effet comprises, sans changement, dans l'assiette de calcul de la compensation ;

- deux autres régimes particuliers ont été acceptés à titre temporaire pour la période 2007-2013 : pour quatre Etats membres, de moindres taux d'appel pour la ressource TVA et, pour deux d'entre eux, des abattements forfaitaires annuels (respectivement 605 M€ et 150 M€ par an pour les Pays-Bas et pour la Suède, ces montants étant exprimés « aux prix de 2004 »).

b) Le montant total du prélèvement sur recettes au profit de l'UE a connu, en 2009, une forte progression (près de 20 Md€ après 18,7 Md€ en 2008, soit près de 7 %). On note toutefois que les ajustements liés à l'application rétroactive pour 2007 et 2008 des dispositions de la nouvelle DRP comptent pour 1 Md€⁹¹ dans cette augmentation. Une fois défalqué cet ajustement, ce prélèvement a augmenté de 0,3 Md€ (+1,6 %), comme en 2008, après deux années de baisse (2006 et 2007).

Exprimé en points de PIB, le montant total du prélèvement réalisé en 2009 (1,042 point) a été supérieur à ceux des trois années précédentes (0,96 point en 2008), sans toutefois atteindre celui de 2005 (1,045 point). En comparaison des recettes fiscales nettes, dont le montant total n'a pas cessé de se réduire depuis 2005, ce prélèvement a marqué une nouvelle hausse en 2009 : 6,31 points en 2007 en nomenclature 2009 des recettes de l'Etat, 7,33 en 2008 et 9,32 en 2009.

89) On n'est pas allé, toutefois, jusqu'à ramener le niveau de cet « écrêtement » à celui des assiettes qui, en points de RNB, sont les plus basses (actuellement autour de 40 points de RNB). Si tel était le cas, l'écart avec la clé RNB disparaîtrait.

90) Ce dernier a été ramené, dans la nouvelle DRP, à 0,30 % pour tous les Etats membres sauf quatre (0,25 % pour l'Autriche ; 0,15 % pour l'Allemagne ; 0,1 % pour les Pays-Bas et la Suède, étant entendu que ces taux ne valent que jusqu'en 2013).

91) Ce montant, compte tenu de l'asymétrie des modalités d'entrée en vigueur de la réduction de l'assiette de la compensation britannique (progressivement à compter de 2009) et des divers autres abattements acceptés pour quatre Etats (dès 2007), ne peut pas constituer un indicateur de la différence de coût, pour la France, de la nouvelle DRP. Il y aurait eu, en tout état de cause, des ajustements liés au RNB et à la TVA.

c) L'exécution du prélèvement a fait apparaître, en 2009, un surcoût d'environ 1,1 Md€ par rapport au montant inscrit en LFI (18,9 Md€) soit un écart de 5,8 %. Le tableau en annexe VIII évoque les causes de cet écart, notamment les circonstances de l'année 2009 (importance des ajustements rétroactifs ; difficulté accrue pour prévoir l'évolution des parts relatives dans les assiettes TVA et PNB).

d) Le budget de l'Etat a supporté, en 2009, 92,5 M€ de charges non inéluctables par suite, d'une part, d'une décision de la Cour de justice pour cause d'infraction au droit communautaire (10 M€ au titre de l'arrêt OGM) et, d'autre part, de refus d'apurement de dépenses agricoles constatés en 2008 (82,5 M€). D'autres refus d'apurement (136,8 M€) ont été déduits par la Commission de ses versements en avril 2009 mais leur contrepartie dans le budget de l'Etat ne sera constatée qu'en 2010.

Ce décalage dans la prise en compte des refus d'apurement (imputation sur le budget de N+1 de la totalité des déductions opérées par la Commission en N) conduit à des reports de charges d'une année sur l'autre. Le plus simple et le plus conforme aux principes budgétaires serait de revenir à la pratique antérieure, qui consistait à ne renvoyer sur l'année N+1 que les refus d'apurement trop tardifs pour être pris en compte dans la LFR de l'exercice.

e) Au total, en 2009, l'Etat a recouvré 20,3 Md€ au profit du budget de l'Union européenne (19,99 Md€ de ressources propres et 0,3 Md€ de recettes affectées dans le secteur du sucre).

L'Etat a reçu un peu plus de 12,2 Md€, dont 0,4 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 du budget général et 11,6 Md€ à reverser à des tiers (respectivement 9,8 et 1,8 Md€ au titre de la PAC et des fonds structurels).

f) Enfin, la Cour constate que la loi de finances pour 2010 a mis un terme, conformément à ses recommandations plusieurs fois réitérées, à la comptabilisation en recettes de l'Etat des ressources dites traditionnelles de l'UE (droits de douane et cotisations sucre). Il n'y aura plus, désormais, de discordance injustifiée, à cet égard, entre les comptabilités budgétaire et générale puisque, dans cette dernière comptabilité, les ressources propres traditionnelles sont, depuis l'origine, traitées en comptes de tiers.

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

Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales se sont encore accrus en 2009 et le rythme de leur progression s'est accéléré (+6,3 % par rapport à 2008 et +15,6 % en trois ans), sous l'effet notamment de l'augmentation des prélèvements sur recettes (+3,85 Md€), du fait du versement anticipé du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) au titre du plan de relance de l'économie.

S'agissant des relations avec l'Union européenne, il a été décidé, en LFI pour 2010, de ne plus faire figurer les ressources propres dites « traditionnelles » de l'UE (ressources douanières et cotisations sucre) parmi les recettes de l'Etat, avant de les en soustraire, par une seconde opération du même jour, par le biais d'un prélèvement sur recettes (PSR). Cette évolution est positive car le montant de ce prélèvement sera ainsi, à l'avenir, le même en comptabilité budgétaire et en comptabilité générale.

DEUXIEME PARTIE

LES RESULTATS EN TRESORERIE ET EN COMPTABILITE GENERALE

Chapitre V

Le résultat en trésorerie et la dette

I - Le tableau de financement, le résultat en trésorerie et la dette

Le tableau de financement présente les ressources et les charges de trésorerie concourant à la réalisation de l'équilibre financier de l'Etat. Introduit par la LOLF, il est soumis en prévision et en exécution⁹² au vote du Parlement.

Les besoins de financement de l'Etat sont constitués à titre principal du déficit budgétaire et des charges liées au remboursement des différents emprunts arrivant à échéance au cours de l'année. Pour couvrir ces besoins, l'Agence France Trésor émet des titres de dette à court, moyen et long termes et mobilise, le cas échéant, les variations du solde du compte du Trésor et des dépôts des correspondants⁹³. Le tableau de financement permet de rapprocher le résultat budgétaire et les opérations de trésorerie de l'année.

Aux différents stades de l'exécution budgétaire, le tableau de financement remplit trois fonctions distinctes.

Tout d'abord, le tableau de financement prévisionnel figurant dans l'article d'équilibre de la loi de finances initiale constitue le support du programme de financement annuel communiqué au marché et aux investisseurs. Une première version de ce programme leur est

92) Articles 34 et 37 de la LOLF.

93) Il s'agit des collectivités territoriales, des établissements publics et des entreprises qui disposent d'un compte ouvert auprès d'un comptable public.

communiquée en septembre, au moment du dépôt du projet de loi de finances initiale. Sa mise à jour en décembre est accompagnée des orientations de la politique d'émission.

Pour les investisseurs, trois lignes du tableau de financement revêtent un intérêt particulier : l'amortissement de la dette à long terme, l'amortissement de la dette à moyen terme, les émissions de dette à moyen et long terme nettes des rachats. Conformément au principe de prévisibilité qui anime la gestion de l'Agence France Trésor, l'exécution du tableau de financement doit, sauf circonstances exceptionnelles, s'opérer au plus près des montants prévisionnels indiqués au marché.

En cours d'année, le tableau de financement sert également à piloter la gestion de la trésorerie de l'Etat grâce à une mise à jour quotidienne à partir du système d'information de l'Agence France Trésor.

Dans sa version votée par le Parlement en loi de règlement, il retrace les besoins de financement de l'Etat issus de l'exécution des lois de finances et les ressources de trésorerie mobilisées pour les couvrir.

II - Un besoin de financement sans précédent

A - Des charges de remboursement et un déficit budgétaire historiquement élevés

Le besoin de financement a atteint en 2009 un niveau record : 246,2 Md€ après 164 Md€ en 2008. C'est plus de deux fois plus qu'au cours des années 2002 à 2007, où il avait été en moyenne de 112,6 Md€.

Tableau n°10 : Structure du besoin de financement de l'Etat

	<i>En Md€</i>							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Besoin de financement	109,6	119,5	112,8	112,9	115,8	104,8	164,0	246,2
Amortissement de dette	59,4	62,5	66,5	65,6	80,4	69,7	107,9	111,8
<i>dont dettes de l'Etat</i>	<i>59,4</i>	<i>62,5</i>	<i>66,5</i>	<i>65,6</i>	<i>77,6</i>	<i>69,1</i>	<i>97,6</i>	<i>110,2</i>
<i>dont dettes reprises</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>2,8</i>	<i>0,6</i>	<i>10,3</i>	<i>1,6</i>
Solde de la gestion	50,2	57,0	46,4	47,3	35,4	34,6	56,4	134,7

Source : Agence France Trésor

Ses deux principales composantes ont été d'une ampleur historique et contribué à l'établissement de ce record : le remboursement de la dette échue et des dettes reprises par l'Etat s'est élevé à 111,8 Md€ tandis que l'impact en trésorerie du déficit budgétaire a atteint 134,7 Md€.

Tableau n°11 : Tableau de financement en exécution pour 2009

Besoin de financement	Exécution 2008	LFI 2009	Prog. indicatif 2009 *	LFR du 4 février 2009	LFR du 20 avril 2009	LFR du 31 déc. 2009	Exécution 2009
Amortissement de la dette à long terme	39,3	63,6	63,4	63,0	63,0	62,8	62,8
Amortissement de la dette à moyen terme	58,3	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4	47,4
Amortissement de dettes reprises par l'Etat	10,3	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Variation d'autres besoins de trésorerie	0,1						0
Variation des dépôts de garantie	-0,4						-0,3
Impact en trésorerie du solde de la gestion 2009	56,4	67,0	79,3	86,8	104,4	140,9	134,7
Total	164,0	179,6	191,7	198,8	216,4	252,7	246,2

Ressources de financement	Exécution 2008	LFI 2009	Prog. indicatif 2009 *	LFR du 4 février 2009	LFR du 20 avril 2009	LFR du 31 déc. 2009	Exécution 2009
Emissions à moyen et long terme nettes des rachats	128,5	135,0	145,0	145,0	155,0	165,0	164,9
Annulation de titres de l'Etat par la CDP	0	2,5	2,5	2,5	2,5	0	0
Variation des BTF	59,8	20,9	23,0	30,1	37,7	68,8	75,8
Variation des dépôts des correspondants	-1,6	0	0	0	0	-0,7	0,8
Variation d'avances de trésorerie	0,1						0
Variation du compte unique du Trésor	-25,3	19,0	19,0	19,0	19,0	15,9	-0,5
Autres ressources de trésorerie	2,4	2,2	2,2	2,2	2,2	3,7	5,3
Total	164,0	179,6	191,7	198,8	216,4	252,7	246,2

(*) Programme indicatif de financement pour 2009 publié le 19 décembre 2008.

B - Deux révisions exceptionnelles du programme de financement en cours d'année

Entre la prévision inscrite en loi de finances initiale et l'exécution, le besoin de financement de l'Etat s'est accru de 66,6 Md€, passant de 179,6 à 246,2 Md€. Cette augmentation provient presque exclusivement du déficit à financer, qui s'est accru de 67,7 Md€.

Face à la dégradation rapide du déficit budgétaire, l'Agence France Trésor a été amenée à modifier son programme de financement à moyen long terme à deux reprises au cours de l'année. Une première révision, opérée le 4 mars à l'occasion de la présentation du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2009, puis une seconde, le 30 septembre concomitamment à la présentation du projet de loi de finances pour 2010, ont porté les émissions à moyen et long termes nettes des rachats successivement à 155 Md€ et 165 Md€. Ces dernières avaient été prévues à un niveau de 135 Md€ en loi de finances initiale et de 145 Md€ dans le programme indicatif de financement de décembre 2008.

Ces révisions sont très exceptionnelles et c'est d'ailleurs la première fois, depuis la récession de 1993, que le programme de financement à moyen-long terme est relevé en cours d'année⁹⁴.

Par rapport au programme de financement indicatif précité, la dégradation du solde budgétaire (55,4 Md€) aura été couverte à hauteur de près des deux tiers par l'augmentation de l'encours de dette d'échéance inférieure à un an (BTF, bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés) et, pour le reste, par des émissions à moyen et long termes.

C - Aucune reprise de dette par l'Etat en 2009

Aucune reprise de la dette d'autres organismes n'a été opérée par l'Etat en 2009.

L'amortissement de dettes précédemment reprises par l'Etat s'est élevé, comme prévu en loi de finances initiale, à 1,57 Md€. Les remboursements correspondent aux échéances d'emprunts du service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF (SAAD) pour 1,16 Md€, des Charbonnages de France pour 0,31 Md€ et de l'Entreprise minière et chimique (EMC) pour 0,11 Md€.

94) En 1993, le programme d'émissions à moyen-long terme avait été relevé une seule fois de 70 MdF (soit 10,7 Md€) suite à une révision à la hausse du déficit budgétaire.

L'encours résiduel de dettes reprises antérieurement s'élevait fin 2009 à 9,2 Md€. Ces dettes seront totalement amorties d'ici 2023.

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

A - Les émissions de dette à moyen et long terme

En 2009, l'AFT a réalisé 178,6 Md€ d'émissions brutes à moyen et long terme : 83,6 Md€ de titres à long terme à taux fixe, 82,7 Md€ de titres à moyen terme et 12,3 Md€ d'obligations indexées sur l'inflation française (OATi) ou européenne (OAT€i).

Dans un contexte de très faible inflation, la demande de titres indexés a été peu soutenue. Les émissions d'OATi et OAT€i n'ont représenté que 7,5 % des émissions nettes de moyen et long terme, soit une proportion légèrement en deçà de celle envisagée dans le programme de financement établi à la fin de l'année 2008⁹⁵. Avec l'arrivée à échéance le 25 juillet de la première souche d'OATi créée en 1998, pour un montant nominal de 13,8 Md€ et le rachat de 1,3 Md€ de BTAN€ juillet 2010, l'encours nominal de titres indexés a baissé de 2,8 Md€ en 2009. En conséquence, leur part dans l'ensemble de la dette négociable de l'Etat a sensiblement diminué, passant de 15,0 % fin 2008 à 12,9 % fin 2009.

L'AFT a procédé au cours des quatre derniers mois de l'année à 13,6 Md€ de rachats de titres arrivant à échéance en 2010 (11 Md€) et 2011 (2,6 Md€). Ces rachats, sensiblement plus importants que ceux réalisés en 2008, qui n'avaient porté que sur 3,4 Md€, ont permis d'afficher dans la LFR de février 2010 un besoin de financement pour 2010 inférieur à celui de 2009, et ce en dépit des besoins supplémentaires liés au financement des priorités nationales (22 Md€).

Alors que la loi de finances initiale prévoyait que la Caisse de la dette publique (CDP) rachèterait et annulerait 2,5 Md€ d'emprunts d'Etat, aucune opération de ce type n'a finalement été réalisée. Le montant de 2,5 Md€ indiqué dans la LFI pour 2009, et d'ailleurs repris dans celle pour 2010, tend à devenir conventionnel et ne préjuge pas des opérations qui seront effectivement réalisées.

95) L'AFT avait annoncé que les émissions d'obligations indexées sur l'inflation française ou européenne représenteraient « environ 10 % des émissions nettes à moyen et long terme ».

Les « autres ressources de trésorerie » ont apporté 5,3 Md€ de ressources en 2009 (2,4 Md€ en 2008). Cette catégorie constitue un ensemble hétérogène, qui comprend notamment la neutralisation de la charge d'indexation qui, bien qu'incluse dans le solde budgétaire, n'est pas décaissée immédiatement mais au moment du remboursement de l'emprunt concerné. Cette charge s'est élevée à 84 M€ en 2009 au lieu des 2,2 Md€ prévus en loi de finances initiale, ceci en raison du ralentissement plus fort qu'anticipé de l'inflation au dernier trimestre de 2008.

Elle comprend également une série d'ajustements entre les flux en trésorerie et les flux de dette enregistrés à leur valeur nominale dans la ligne « émission de dette à moyen et long terme, nettes des rachats ». Parmi ceux-ci, l'indexation à l'émission qui représente l'écart, à l'émission d'un titre indexé sur l'inflation, entre sa valeur nominale et sa valeur indexée, a apporté une ressource de 1,1 Md€. Les primes et décotes qui correspondent à la différence (positive ou négative) entre le prix d'un titre à l'émission et sa valeur nominale (principal) ont constitué une ressource positive de 4,4 Md€ en raison de la baisse des taux d'intérêt. Enfin, les profits et pertes sur rachats ont été globalement négatifs de 0,3 Md€.

B - La très forte croissance de la dette à court terme

La structure de la dette négociable de l'Etat a sensiblement évolué depuis 2007 avec une croissance très rapide de l'encours des bons du Trésor à taux fixe et intérêt précompté (BTF) qui a atteint 214,1 Md€ fin 2009. Les BTF représentaient alors 18,7 % de l'ensemble de la dette de l'Etat contre seulement 7,6 % trois ans plus tôt.

Traditionnellement, les émissions de dette à plus d'un an ont vocation à assurer le refinancement des emprunts à moyen long terme et des dettes reprises arrivant à échéance ainsi qu'à couvrir le déficit budgétaire, tandis que les BTF visent à couvrir les variations du solde du compte du Trésor et des dépôts des correspondants, qu'elles soient ou non prévisibles. Par ailleurs, les titres de court terme sont mobilisés en priorité pour financer les dérapages budgétaires en cours d'exercice. Le poids des BTF dans la dette négociable de l'Etat présente donc une composante cyclique.

Dans la pratique, l'application de ce principe général est soumise aux conditions de marché, notamment à la nature de la demande de titres par les investisseurs. Elle peut aussi devoir être modulée par d'autres facteurs comme la nécessité de maintenir la liquidité des BTF ou des annulations de titres par la Caisse de la dette publique moindres que prévu.

Sous ces réserves, des calculs effectués par la Cour⁹⁶ ont montré que, sur la période 2007-2009, l'accroissement de la dette à court terme aurait excédé jusqu'à une quarantaine de milliards les besoins qu'elle vise traditionnellement à couvrir et que celle-ci s'est substituée, en partie, à de l'endettement à plus d'un an.

L'augmentation de la part des BTF se conjugue à la croissance du stock total de dette pour renforcer l'exposition de l'Etat à l'évolution des taux d'intérêt.

La gestion 2009 s'est déroulée dans un contexte de marché qui a conduit la plupart des gestionnaires de dette souveraine à adapter leur stratégie et à profiter d'une forte demande de titres à moins d'un an et de taux d'émission historiquement faibles. Compte tenu de ces conditions de financement très favorables, la prépondérance accordée aux titres de court terme aura permis de réduire sensiblement la charge d'intérêts en 2009. L'AFT estime que, dans l'hypothèse où l'encours de BTF serait resté à son niveau de la fin 2006, la charge d'intérêts cumulée sur les années 2007 à 2009 aurait été supérieure d'environ 3,5 Md€.

Cette situation n'aura donc pas été au détriment du contribuable, sous réserve que le mouvement de reflux du poids de l'endettement à court terme, qui devrait s'amorcer en 2010, arrive à son terme avant une remontée des taux d'intérêt. Le gain acquis en 2009 serait en effet rapidement effacé si la conversion en endettement à moyen long terme devait s'effectuer à des taux sensiblement plus élevés que ceux de 2009.

C - Les ressources de trésorerie

L'encours des dépôts des correspondants a très légèrement augmenté entre le 31 décembre 2008 et le 31 décembre 2009 : +0,8 Md€. L'augmentation des dépôts des collectivités territoriales (+3,7 Md€) a un peu plus que compensé la diminution des dépôts des banques centrales africaines (-1,7 Md€) et de la Commission européenne (-1,3 Md€).

La politique de gestion active de la trésorerie visant à abaisser l'encours de dette à court terme et qui avait permis de réduire fortement le solde de trésorerie disponible fin 2006 et 2007 a été depuis mise entre parenthèses. Le solde du compte du Trésor est remonté à 47,2 Md€ fin 2008. Cette augmentation avait permis de financer l'apport de fonds

96) En recalculant l'encours de BTF à partir de son niveau à fin 2001, selon l'hypothèse que ses variations ont chaque année correspondu aux objectifs assignés à cette catégorie de titres (notamment, le financement du surcroît de déficit par rapport à la LFI), les autres composantes étant réputées couvertes par des émissions à plus d'un an.

propres aux banques par la SPPE *via* un dépôt de fonds de 11,1 Md€ à la Caisse de la dette publique. Elle avait également assuré le préfinancement du plan de relance de l'économie et du versement d'une dotation de 3,0 Md€ au fonds stratégique d'investissement (FSI), mesures adoptées ultérieurement dans la loi de finances rectificative du 4 février 2009.

Bien qu'il était prévu de réduire de nouveau en 2009 le solde du compte du Trésor, celui-ci est resté quasiment au même niveau (47,75 Md€, soit une hausse de 0,5 Md€) en raison notamment des 13,45 Md€ remboursés par les banques pendant les mois d'octobre et de novembre et mis en réserve dès le 4 décembre sur le compte unique du Trésor, dans la perspective du financement des investissements d'avenir.

Cette mise en réserve visait à limiter à 22 Md€ l'endettement supplémentaire en 2010 au titre de l'emprunt national pour éviter un ressaut trop important des émissions de moyen long terme par rapport à 2009.

Toutefois, le choix de ne pas affecter ces sommes au désendettement de l'Etat a eu pour effet que la dette publique au sens de Maastricht, qui est une dette brute, s'est trouvée, toutes choses égales par ailleurs, rehaussée fin 2009 de 13,45 Md€, soit l'équivalent de 0,7 point de PIB.

IV - La dette négociable de l'Etat

A - L'évolution de l'encours en 2009

L'encours de dette négociable de l'Etat est passé de 1.017 Md€ fin 2008 à 1.148 Md€ fin 2009 en valeur nominale (+131 Md€).

En application du I (9°) de l'article 34 de la LOLF, le Parlement fixe, en première partie de loi de finances, « *le plafond de variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable à plus d'un an* ». Ce plafond a été révisé trois fois par le Parlement au cours de l'exercice 2009. Fixé à 24 Md€ en LFI, il a été finalement relevé à 54,8 Md€ dans la LFR du 31 décembre 2009.

Le plafond de variation de la dette a été respecté. La dette négociable d'une durée supérieure à un an a augmenté de 54,7 Md€, soit 100 M€ de moins que l'autorisation parlementaire. Ce montant correspond à la différence entre les émissions à moyen et long terme nettes des rachats (164,9 Md€) et les amortissements de titres à moyen et long terme arrivés à échéance en 2008 (110,2 Md€).

B - Les limites de l'autorisation parlementaire

L'augmentation rapide de l'encours de BTF qui, on l'a vu, a dépassé l'objectif traditionnel de couverture des besoins de trésorerie et a contribué pour une part croissante au besoin structurel de financement de l'Etat, limite la portée de l'autorisation parlementaire, ainsi que la Cour l'avait relevé dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour 2008.

Au cours des années 2008 et 2009, les montants nets d'émissions de bons du Trésor (135,6 Md€) ont en effet largement dépassé celui des emprunts à moyen et long terme soumis à l'autorisation du Parlement (85,7 Md€).

Conformément à l'engagement du ministre chargé du **budget** devant le Parlement à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2008, l'Agence France Trésor transmet, depuis le mois d'octobre 2009, une fiche d'information trimestrielle relative à la dette de l'Etat aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette fiche retrace, sur le trimestre écoulé, l'encours de la dette négociable (en distinguant les titres de court, moyen et long terme ainsi que les titres indexés) et les conditions de financement (taux d'intérêt moyens et écarts relatifs de financement au sein de la zone euro).

Cette fiche, qui reprend simplement des informations disponibles dans le bulletin mensuel de l'AFT, ne donne pas d'éclairage supplémentaire sur la stratégie de gestion par l'agence et de recours à l'endettement de court terme non couvert par une autorisation parlementaire explicite.

Afin de mieux informer le Parlement et de lui permettre d'apprécier le respect de l'esprit de la LOLF, qui entendait distinguer les émissions d'emprunts à moyen et long terme des emprunts de trésorerie, il conviendrait que le Gouvernement transmette périodiquement aux commissions des finances des deux assemblées, le cas échéant à titre confidentiel, des informations sur le montant des bons du Trésor (BTF) dont l'émission n'est pas liée à des besoins de court terme.

V - Les imprécisions du tableau de financement en exécution

A - Des traitements d'opérations incomplets

L'article 25 de la LOLF définit quatre catégories d'opérations à l'origine des ressources et charges de trésorerie⁹⁷. Parmi celles-ci, une opération de remboursement et une opération d'emprunt n'apparaissent pas dans le tableau de financement en exécution de 2009.

L'amortissement de la dette non négociable constitue une opération de remboursement d'emprunt qui, en principe, devrait y figurer en exécution sur une ligne spécifique. La dette non négociable est constituée de bons du Trésor au porteur qui sont remboursés dans le réseau du Trésor ; l'encours des bons en circulation s'élève à 1,5 Md€. En 2009, les opérations de remboursement de bons du Trésor au porteur ont représenté 15 M€. Les dépenses ont été exécutées en trésorerie et affectent la ligne « impact en trésorerie du solde de la gestion 2009 ». Toutefois, compte tenu de la faiblesse des montants en jeu, très inférieurs à 100 M€, il ne paraît pas indispensable de les mentionner distinctement.

Par ailleurs, depuis 2006, le Crédit foncier de France (CFF), établissement de crédit chargé de rembourser aux banques les primes d'épargne logement versées par celles-ci aux détenteurs de plans et compte d'épargne logement, a mis en place une avance de trésorerie en faveur de l'Etat, face au niveau exceptionnellement élevé des dépenses. L'avance du CFF constitue un financement extra budgétaire de dépenses d'intervention, normalement à la charge du budget.

A la fin de l'année 2009, le montant de l'avance du CFF s'élevait à 719 M€, en repli de 244 M€ par rapport à 2008 (963 M€). Ce remboursement partiel a été financé sur crédits budgétaires et a entraîné un décaissement. L'impact en trésorerie du solde de la gestion 2009 en tient mécaniquement compte. Néanmoins, cette variation négative de l'avance du CFF et, par conséquent, le moindre besoin de trésorerie qui en résulte devraient figurer respectivement sur les lignes « variation d'autres besoins de trésorerie » et « variation d'avances de trésorerie ».

97) Le mouvement des disponibilités de l'Etat ; l'escompte et l'encaissement des effets de toute nature émis au profit de l'Etat ; la gestion des fonds déposés par les correspondants ; l'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts et autres dettes de l'Etat.

B - La nécessité de l'enrichissement comptable du tableau en exécution

La ligne « impact en trésorerie de la gestion » s'apparente conceptuellement au déficit budgétaire en gestion et en caisse, c'est-à-dire le déficit résultant des opérations de l'année calendaire, indépendamment de l'exercice auquel elles se rapportent.

Mais son montant est en réalité calculé comme un solde venant équilibrer les ressources et les charges de trésorerie au sein du tableau de financement en exécution. Sa justification n'est donc pas assurée. Ces deux soldes diffèrent : par exemple, le remboursement de la dette non négociable est contenu dans l'impact en trésorerie de la gestion (cf. *supra*) mais pas dans le solde budgétaire.

Le solde du tableau de financement est ainsi établi sans raccordement avec les systèmes budgétaire et comptable et sans référentiel comptable approprié. Un rapprochement est simplement opéré *a posteriori* et manuellement entre le solde du tableau de financement et celui de l'exécution budgétaire calculé à partir du tableau des flux de trésorerie, celui-ci étant déterminé à partir de la comptabilité générale.

La Cour a souligné à plusieurs reprises la nature extracomptable de ce solde caractéristique du besoin de financement de l'Etat, qui nuit à son interprétation, et signalé son décalage avec le solde budgétaire en gestion et en caisse.

Elle recommande que le tableau de financement tenu en gestion par l'AFT soit enrichi *via* le rapprochement périodique avec un tableau de financement qui serait issu de la comptabilité générale de l'Etat.

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

Le besoin de financement de l'Etat a fortement cru en 2009. Compte tenu de la situation de l'économie, le programme de financement à moyen et long terme a été, pour la première fois, revu à deux reprises en cours d'année.

Celle-ci s'est caractérisée, en particulier, par un accroissement de la dette à court terme, qui représentait 18,7 % du total de la dette de l'Etat au 31 décembre, contre 7,6 % à la même date en 2006.

Cette évolution montre les limites de l'autorisation parlementaire, qui ne porte que sur l'endettement à moyen et long terme. De fait, l'information du Parlement sur l'évolution de l'endettement à court terme devrait être renforcée, notamment en lui communiquant le montant des bons du Trésor dont l'émission ne serait pas liée à des besoins de financement de court terme.

Il convient, par ailleurs, d'enrichir le tableau de financement élaboré par l'AFT au moyen du rapprochement périodique avec un tableau de financement qui serait issu de la comptabilité générale de l'Etat.

Chapitre VI

Le résultat en comptabilité générale

Dès lors que l'Etat n'établit pas seulement une comptabilité des opérations budgétaires, en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), mais aussi une comptabilité générale de l'ensemble de ses opérations, il est nécessaire d'établir des passages entre l'une et l'autre et de pouvoir effectuer des éclairages croisés.

Les règles relatives à la comptabilité des opérations budgétaires 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 formalisées dans le premier tome du référentiel de comptabilité budgétaire diffusé par la direction du budget début 2009. Ce document précise notamment, à l'usage des 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. Un guide de gestion devrait compléter ce référentiel en 2010.

Conformément à l'article 30 de la LOLF, le compte général de l'ensemble des opérations de l'Etat est établi, pour sa part, sur le fondement de la constatation des droits et des obligations de l'Etat et des règles comptables applicables aux entreprises, sous réserve des spécificités liées à l'action de l'Etat⁹⁸.

98) Recueil des normes comptables de l'Etat.

Si la comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires est étroitement articulée avec la comptabilité générale qui en est le vecteur, la comptabilité des engagements ne l'est pas encore. La bascule de la totalité des programmes budgétaires dans le système d'information Chorus doit permettre d'assurer une correspondance précise entre les engagements juridiques, qui doivent donner lieu, au titre des opérations budgétaires, à la consommation d'AE, et les écritures de comptabilité générale (dettes non financières, provisions, engagements hors bilan).

Les charges d'intervention illustrent bien la différence entre les périmètres respectifs de la comptabilité générale de l'Etat et de la comptabilité budgétaire (titre 6) : ainsi, les transferts aux collectivités territoriales représentent 82,0 Md€ dans le CGE, alors qu'ils ne dépassent pas 26,0 Md€ dans le budget général, y compris le programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* (programme 201). Cette différence tient au montant des prélèvements sur recettes au profit de ces collectivités (56,0 Md€), qui ne sont pas des dépenses budgétaires, mais qui figurent, en comptabilité générale, dans les charges de l'Etat. De même, les dotations aux provisions et aux dépréciations, qui ne sont pas comptabilisées dans les dépenses budgétaires, sont inscrites pour 22,4 Md€ dans les charges du compte de résultat.

I - L'articulation des résultats budgétaire et patrimonial

Le résultat patrimonial est arrêté par le producteur des comptes, la direction générale des finances publiques. Dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat, la Cour formule des demandes d'ajustement et de reclassement. Parmi les 107 observations d'audit ayant eu pour objet de modifier les comptes de 2009, 60 ont donné lieu à une modification satisfaisante, notamment sur les sujets suivants⁹⁹ :

. les mises en service d'autoroutes dans le cadre des concessions de service public (+3,2 Md€),

. la valorisation des passifs représentant les obligations de l'Etat envers ses concessionnaires et de l'écart de réévaluation des actifs concédés (+33,7 Md€),

. la valorisation des actifs concédés relatifs au tunnel sous la Manche (-3,6 Md€),

99) Les chiffres ci-après rendent compte de l'incidence sur la situation nette.

. les subventions d'investissement reçues pour les opérations d'infrastructures routières (-2,1 Md€) et la méthode du coût de remplacement déprécié appliqué au réseau routier national (-2,7 Md€),

. la dépréciation de la valeur immobilisée des participations de l'Etat dans les organismes internationaux (-11,6 Md€).

Le tableau ci-après retrace l'impact de ces 60 observations d'audit.

Tableau n°12 : Les ajustements et reclassements demandés par la Cour et pris en compte de façon satisfaisante

En Md€

	Amélioration	Dégradation	Net
Solde des opérations de l'exercice (SOE)	3,0	-5,1	-2,1
Situation nette (hors SOE)	37,9	-22,5	15,4
Inscriptions en hors-bilan	-	-	16,0
Reclassements au compte de résultat	-	-	2,3
Reclassements au bilan	-	-	3,9

Source : Cour des comptes

A - Le résultat patrimonial

Le résultat patrimonial (ou solde des opérations de l'exercice) traduit la différence entre les charges et les produits régaliens nets. Il se détériore depuis 2006¹⁰⁰, pour atteindre -97,7 Md€ en 2009, soit une dégradation de 28,7 Md€ par rapport à 2008.

Cette évolution est due à la forte baisse des produits régaliens nets (-35,8 Md€), alors que les charges nettes ont décru seulement de 7,1 Md€.

Les charges de fonctionnement nettes augmentent de 2,2 % (+3,6 Md€), compte tenu en particulier des subventions versées aux opérateurs de l'Etat (+3,9 Md€), notamment aux vingt universités qui bénéficient de compétences élargies dans le cadre du passage à l'autonomie. De plus, les valeurs comptables des éléments d'actifs cédés représentent 5,4 Md€¹⁰¹ pour la constitution du fonds stratégique d'investissement (FSI). En produits de fonctionnement, les cessions d'immobilisations contreparties de l'augmentation de capital dans le FSI s'élèvent à 6,9 Md€.

100) -31,6 Md€ en 2006, -41,4 Md€ en 2007 et -69,0 Md€ en 2008 (chiffres retraités).

101) France télécom : 5,1 Md€, Aéroports de Paris : 0,2 Md€ et STX Chantiers navals de l'Atlantique : 0,1 Md€.

Les charges d'intervention nettes sont en hausse de 4 % par rapport à 2008, sous l'effet conjugué de l'augmentation des transferts aux collectivités territoriales (+7,2 Md€), et en particulier du remboursement anticipé du FCTVA¹⁰² (3,8 Md€), des transferts aux ménages (+2,0 Md€), des transferts aux autres collectivités (+2,6 Md€) et de la baisse des dotations aux provisions (-6,9 Md€).

Les charges financières nettes se réduisent de moitié, aucune reprise de dettes n'étant intervenue sur l'exercice 2009 alors qu'il en avait été effectuées en 2008 pour 12,9 Md€¹⁰³ ; de plus, a été enregistré en 2009 un produit résultant de l'indexation des OAT et des BTAN (0,3 Md€), alors que des charges avaient été constatées à ce titre en 2008 (4,1 Md€).

Tableau n°13 : Le résultat patrimonial de l'Etat

En Md€

Au 31 décembre	2008	2008 retraité	2009	Variation 09-08 retraité	
Charges de fonctionnement nettes	167,4	166,5	170,1	+3,6	+2,2 %
Charges d'intervention nettes	136,0	136,1	141,6	+5,5	+4,0 %
Charges financières nettes	44,5	42,1	25,9	-16,2	-3,8 %
Charges nettes	347,9	344,7	337,6	-7,1	-2,1 %
Produits fiscaux nets	285,7	285,7	251,0	-34,7	-12,1 %
Autres produits régaliens nets	5,7	6,6	7,2	+0,6	+9,1 %
Ressources propres (TVA et PNB) de l'Union européenne	-16,6	-16,6	-18,3	-1,7	-10,2 %
Produits régaliens nets	274,8	275,7	239,9	-35,8	-13,0 %
Solde des opérations de l'exercice	-73,1	-69,0	-97,7	-28,7	-41,2 %

Source : compte général de l'Etat pour 2009

Le producteur des comptes a été tenu d'appliquer, pour la première fois en 2009, les règles de l'information comparative définies dans le référentiel comptable, en retraitant sur l'exercice 2008 les changements de méthode ou d'estimation et les corrections d'erreurs afin de permettre des comparaisons significatives entre deux exercices. Les corrections nettes dégradent la situation nette de 68,8 Md€. Cependant, le périmètre d'analyse retenu par l'administration est incomplet et n'intègre pas certaines modifications de périmètre importantes, par exemple les actifs

102) FCTVA : fonds de compensation de la TVA.

103) FFIPSA (fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles) : 7,9 Md€ ; Charbonnages de France : 2,4 Md€ ; ERAP : 2,4 Md€.

de la Défense. Cette lacune ne facilite pas l'interprétation des évolutions constatées d'un exercice à l'autre.

Enfin, il convient de mentionner 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 18,3 Md€ (+1,7 Md€ par rapport à 2008).

Au total, les informations figurant dans le compte de résultat (solde des opérations de l'exercice) permettent de disposer d'un éclairage sur la situation et la soutenabilité des finances publiques puisque, au-delà des encaissements et décaissements de 2009, elles traduisent l'évolution des produits et des charges afférents à cet exercice mais aussi des éléments comme l'évolution des provisions ou des amortissements. Elles montrent que, malgré une baisse des charges nettes, le résultat s'est fortement dégradé en 2009 (-28,7 Md€).

B - Le passage du résultat budgétaire au résultat patrimonial

En 2009, le déficit budgétaire est inférieur au déficit patrimonial, contrairement aux deux années précédentes, retrouvant ainsi la situation de 2006. Compte tenu des principes spécifiques auxquels répondent les deux comptabilités, il ne peut être déduit une amélioration ou une détérioration de l'un des résultats par rapport à l'autre dans la durée.

Tableau n°14 : Solde budgétaire et résultat patrimonial depuis 2006

En Md€

	Résultat budgétaire (en exercice yc FMI)	Résultat patrimonial
2006	-40,2	-31,6
2007	-34,5	-41,4
2008	-54,7	-73,1
2009	-137,5	-97,7

Sources : compte général de l'Etat et situation budgétaire et financière de l'Etat 2009

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 et des obligations de l'Etat en comptabilité générale, alors que celui des

dépenses et des recettes se rapporte aux mouvements de caisse, sauf exception¹⁰⁴. Par ailleurs, certaines opérations n'ont pas d'impact sur le solde budgétaire (amortissements, provisions, dépréciations), parce qu'elles ne correspondent pas à des flux réels d'encaissements ou de décaissements. Ces différences induisent, logiquement, de nombreux écarts positifs et négatifs.

L'analyse du tableau de passage du solde d'exécution des lois de finances au résultat patrimonial pour 2008 et 2009 fournit un éclairage utile :

- les prêts aux constructeurs automobiles¹⁰⁵ dans le cadre du plan de relance (6,2 Md€) sont des dépenses budgétaires ; en comptabilité générale, ils ne constituent pas des charges, mais entrent dans l'actif du bilan car ils donneront lieu à remboursement ultérieur ;

- les acomptes d'IS ne sont pas comptabilisés en produits dans le compte de résultat, car le produit ne sera constaté qu'avec la déclaration du redevable, tandis qu'ils sont comptabilisés en recettes budgétaires au moment de leur paiement. L'acompte 2010 versé en 2009 figure donc pour 38,2 Md€ dans les recettes budgétaires, en baisse de 8,5 Md€ par rapport à 2008. Ce montant ne sera comptabilisé dans le résultat patrimonial qu'en 2010 ;

- l'apport de l'Etat en titres d'entreprises qu'il détenait au fonds stratégique d'investissement FSI (6,8 Md€) et les dividendes et versements en actions (EDF, GDF et France télécom) (2,2 Md€) ne sont pas des recettes budgétaires, alors qu'ils sont des produits au sens de la comptabilité générale ; de même, les cessions de titres pour le FSI (5,4 Md€) ne sont pas des dépenses budgétaires, tandis qu'elles sont des charges de comptabilité générale ;

- il n'y a pas eu de reprises de dettes en 2009, alors qu'elles avaient représenté -12,9 Md€ en 2008¹⁰⁶.

104) Notamment, les loyers budgétaires et les charges d'indexation des titres négociables à moyen et long terme, évoqués précédemment.

105) Renault, Peugeot et Renault Trucks.

106) Au titre de l'ERAP, de Charbonnages de France et du FFIPSA.

Tableau n°15 : Tableau de passage entre le solde d'exécution des lois de finances et le résultat patrimonial pour 2008 et 2009

<i>En Md€</i>	2008	2009
Solde d'exécution en exercice (y compris FMI*)	-54,7	-137,5
Produits enregistrés en cours d'année mais non encore encaissés	10,7	13,4
Produits enregistrés les années antérieures, encaissés dans l'année	-8,5	-8,6
Dépenses budgétaires : inscription au bilan de l'Etat, sans impact sur le résultat patrimonial	110,9	139,4
<i>dont prêts aux constructeurs automobiles (plan de relance)</i>	-	6,2
Recettes budgétaires : inscription au bilan de l'Etat, sans impact sur le résultat patrimonial	-97,1	-112,8
Valeur comptable des éléments d'actifs cédés enregistrée en charges dans le résultat patrimonial	-1,7	-6,6
<i>dont cessions de titres pour le FSI</i>	-	-5,4
Acomptes d'impôt sur les sociétés rattachés budgétairement à 2008 dont le produit est comptabilisé en 2009	47,4	46,2
Acomptes d'impôt sur les sociétés rattachés budgétairement à 2009 dont le produit sera comptabilisé en 2010	-46,8	-38,2
Opérations comptables d'inventaire (a)	-14,7	-0,9
<i>dont dotations aux provisions et amortissements</i>	-82,9	-81,2
<i>dont reprises de provisions et amortissements</i>	65,0	76,9
Admissions en non-valeur, annulations de prise en charge, remises gracieuses enregistrées en charges dans le résultat patrimonial	-3,2	-3,7
Opérations non budgétaires sur participations	2,9	10,1
<i>dont apport en titres au Fonds stratégique d'investissement</i>	-	6,8
<i>dont dividendes et versements en actions (EDF, GDF, France télécom)</i>	-	2,2
Réconciliation des dettes Etat/sécurité sociale	-2,2	2,0
Intérêts courus sur OAT, diminution de charge sans impact sur le solde budgétaire	1,8	2,6
Reprises de dettes Charbonnages de France, ERAP et FFIPSA	-12,9	-
Prélèvement de l'Etat sur le compte de la COFACE comptabilisé en produit	-2,5	-1,0
Autres éléments	-2,5	-2,1
Solde des opérations de l'exercice (résultat patrimonial)	-73,1	-97,7

Sources : Cour des comptes et compte général de l'Etat pour 2009 (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. (*) Solde excédentaire de 0,6 Md€.

C - Le problème de la comptabilisation des engagements de l'Etat

1 - L'éclairage complémentaire apporté par la comptabilité générale à celle des opérations budgétaires

La comptabilité générale et la comptabilité des recettes et des dépenses de l'Etat procurent des informations complémentaires sur les montants qui restent dus à la fin de l'exercice, la première à travers les « charges à payer », la seconde au moyen des « restes à payer ».

En comptabilité budgétaire, les engagements de l'Etat envers des tiers (entités ayant une personnalité juridique différente de celle de l'Etat) doivent se traduire par une consommation d'autorisations d'engagement. En 2009, celle-ci s'est élevée à 573,7 Md€¹⁰⁷ pour le budget général et les comptes spéciaux. Dans les rapports annuels de performances (RAP), le solde des engagements n'ayant pas donné lieu à la consommation de crédits de paiement au 31 décembre 2009 (dit « restes à payer ») pour les années ultérieures s'élève à 91,1 Md€¹⁰⁸.

Le tableau sur les « *engagements budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu* », qui est porté en annexe au CGE, décrit cette même réalité et retrace les obligations de l'Etat (« consommations d'autorisations d'engagement ») qui répondent à la définition de passifs (éventuels ou au sens du recueil des normes comptables de l'Etat). Ce tableau est, cette année, en cohérence avec les « restes à payer » présentés dans les RAP.

Cependant, toutes les obligations juridiques qui incombent à l'Etat ne sont pas retracées dans les documents budgétaires.

a) Des engagements parfois constitués sans autorisations d'engagement

La comptabilité générale permet d'identifier 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 exigibles (celles que l'Etat doit régler sans délai) pèseront sur l'exécution de l'année suivante. Fin 2009,

107) Projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2009.

108) Annexe V.

les dettes non financières exigibles et les charges à payer s'élevaient à 15,9 Md€¹⁰⁹.

La notion - budgétaire - de « restes à payer » est plus large que celle - en comptabilité générale - de « charges à payer »¹¹⁰, du fait en particulier de la prise en compte des engagements des années antérieures. Pourtant, les travaux réalisés par la Cour montrent que des charges à payer sont constatées sur vingt programmes soit sans qu'il y ait eu d'engagement juridique préalable (par exemple, sur les programmes 109 *Aide à l'accès au logement* pour 833 M€, 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* pour 481 M€ et 193 *Recherche spatiale* pour 326 M€), soit pour des montants très insuffisants (respectivement de 557 M€, 820 M€, 221 M€ et 204 M€ sur les programmes 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, 157 *Handicap et dépendance*, 138 *Emploi outre-mer* et 139 *Enseignement privé du premier et du second degrés*). L'examen de la comptabilité générale montre ainsi que des engagements ont été constitués de fait pour 3,34 Md€ au-delà des autorisations d'engagement sur les programmes précités.

Cette situation traduit un défaut de contrôle interne dans la tenue de la comptabilité des engagements. En outre, dans ses travaux sur la comptabilité générale, la Cour a montré que la présentation, en annexe des comptes, du *tableau des engagements budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu* ne permet pas d'apprécier l'insuffisance des sous-dotations d'AE pour un certain nombre de programmes budgétaires, par rapport aux engagements qui ont été contractés. Même si une situation dans laquelle existent des charges à payer supérieures aux restes à payer n'est pas toujours l'illustration d'un défaut de la comptabilité des autorisations d'engagement ou d'une sous-budgétisation, il convient que le suivi des engagements soit amélioré pour que soit assurée la concordance des comptabilités.

b) La comptabilisation inappropriée de certaines contributions

L'Etat participe au financement de fonds, dont certains ne sont pas dotés de la personnalité morale. C'est le cas du fonds national d'aide au logement (FNAL), qui centralise le financement de l'aide personnalisée au logement, de la prime de déménagement, de l'allocation logement à

109) Elles s'élevaient à 18 Md€ fin 2008 (cf. annexe VI).

110) Annexe V : la notion de « charges à payer » répond aux exigences de la comptabilité générale de l'Etat (art. 30 de la LOLF). Les écritures d'inventaire permettent de rattacher à l'exercice les charges qui ont donné lieu à service fait au cours de cet exercice mais qui n'ont pas été comptabilisées à la fin de celui-ci.

caractère social (ALS) et des dépenses de gestion qui s'y rapportent¹¹¹. Cela concerne aussi d'autres fonds auxquels l'Etat contribue, notamment ceux gérés par la Caisse centrale de réassurance¹¹².

La Cour a montré, dans ses travaux de certification, qu'il pouvait en résulter, en comptabilité générale, une appréhension incomplète des patrimoines d'affectation correspondants.

Mais ce cas de figure a aussi une conséquence en matière budgétaire ; en effet, si la dotation de l'Etat à ces fonds est bien comptabilisée en dépenses du budget général, en revanche, la comptabilisation d'autorisations d'engagement n'est possible, en application du référentiel de comptabilité budgétaire, que si la dépense est effectuée en faveur d'un tiers. Pour que la comptabilité des AE reflète la réalité des engagements de l'Etat, cette question devrait être réglée soit en intégrant les fonds précités dans le budget de l'Etat, soit, par exemple, en les dotant de la personnalité morale.

c) La comptabilisation des engagements pluriannuels

De plus, les provisions pour charges s'élevaient, selon la comptabilité générale, à 60,5 Md€. Dans sa certification des comptes de l'Etat, la Cour a relevé l'incertitude qui pèse sur le correct provisionnement des engagements contractés au titre des dispositifs d'intervention, tels que l'allocation aux adultes handicapés et les aides au logement. Les engagements pluriannuels correspondants sont insuffisamment pris en compte, d'une part, dans les provisions pour charges et, d'autre part, dans la consommation d'autorisations d'engagement (AE) des programmes concernés (*Handicap et dépendance, Aide à l'accès au logement*).

Or, toute obligation juridique en vertu de laquelle l'Etat se trouve engagé financièrement (qu'elle résulte de l'application d'un texte législatif ou d'une décision individuelle) est susceptible de se traduire par une sortie de ressources, qui devrait dès lors donner lieu à l'ouverture en loi de finances et à la consommation en gestion des AE correspondant à son montant.

111) Les recettes du FNAL étaient de 11,6 Md€ en 2008, dont 44,5 % versés par l'Etat.

112) Fonds de sécurisation du crédit interentreprises, fonds de garantie des calamités agricoles, fonds de compensation des risques de l'assurance construction, fonds de prévention des risques naturels majeurs, fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues d'épuration urbaines ou industrielles.

A l'inverse, les engagements juridiques qui ne donneront pas lieu à la consommation de CP doivent faire l'objet de « retraits d'engagement ». Dans cette logique, une circulaire du directeur du budget du 20 avril 2010 vise à fiabiliser l'estimation des paiements à venir, « *exercice exigé par le Parlement et la Cour des comptes* », et estime les retraits d'engagement nécessaires à « *plusieurs milliards d'euros* ».

2 - La fiabilité insuffisante des outils de comptabilisation des engagements

Outre la nécessité d'une comptabilisation complète des engagements de l'Etat, la Cour avait relevé, dans son analyse de l'exercice 2008¹¹³, la qualité insuffisante des données déjà disponibles ; l'administration s'était alors engagée à fiabiliser les « restes à payer »¹¹⁴ et à assurer dès cette année la cohérence des documents annexés au projet de loi de règlement des comptes et au rapport de gestion.

Plus largement, les AE doivent être correctement comptabilisées, pour que les engagements de l'Etat soient plus fidèlement retranscrits.

Avec Chorus, une véritable comptabilité des engagements apparaît possible à condition que le principe de la consommation des AE au moment de l'engagement juridique soit respecté. Néanmoins, la mise en œuvre de cette application dans plusieurs ministères ne s'est souvent pas accompagnée d'une amélioration à cet égard et cette règle souffre déjà de nombreuses dérogations. Certaines sont justifiées pour les dépenses de personnel, la consommation des fluides hors marchés ou les dépenses effectuées au moyen de cartes d'achat. En revanche, d'autres sont accordées par l'administration, qui permettent une consommation presque concomitante des AE et des CP au moment de la demande de paiement, alors que les AE devraient être considérées comme consommées bien en amont. C'est le cas, par exemple, des contrats aidés ou des bourses versées aux élèves du second degré. L'examen de la comptabilité générale montre que la comptabilité des engagements juridiques de l'Etat est largement perfectible pour être conforme à l'article 8 de la LOLF.

113) Rapport de mai 2009 sur les résultats et la gestion budgétaire de 2008, p. 105.

114) Au 31 décembre 2008, les « restes à payer » présentés dans les RAP s'élevaient à 80,55 Md€, alors que 78,37 Md€ seulement ont été pris en compte dans le CGE. L'écart net s'élève donc à 2,18 Md€.

Ainsi, le programme *Vie de l'élève* de la mission **Enseignement scolaire**, pour lequel les opérations sont désormais effectuées dans Chorus, ne fait pas encore l'objet d'une budgétisation en AE couvrant la totalité des engagements juridiques correspondant aux bourses versées sur toute la durée de la scolarité dans l'enseignement du second degré.

Au total, la comptabilité générale apporte une vision complémentaire, patrimoniale et anticipatrice de décaissements futurs, de celle des opérations de recettes et de dépenses budgétaires. Elle montre l'ampleur des dettes non financières et des charges à payer (15,9 Md€ fin 2009) et celle des provisions pour charges (60,5 Md€).

Les analyses croisées des charges à payer et du solde des engagements budgétaires non couverts par des crédits de paiement mettent aussi en évidence les insuffisances persistantes de la comptabilité des engagements et montrent que des programmes ne consomment pas d'AE alors que des engagements juridiques existent. De manière générale, l'évolution des charges à payer devrait constituer un élément à part entière de l'appréciation de la gestion des programmes budgétaires.

II - Les enseignements tirés de l'examen du bilan et du tableau des flux de trésorerie

A - Le bilan

Tableau n°16 : Le bilan synthétique comparatif

En Md€

Au 31 décembre	2007 non retraité	2008 retraité	2009	Variation 09-08 retraité	
Actif immobilisé	435,9	609,8	622,7	+12,9	+2,1%
Actif circulant	85,5	87,0	88,2	+1,2	+1,4%
Trésorerie	22,1	46,0	46,1	+0,1	+0,2%
Comptes de régularisation	11,7	12,9	11,5	-1,4	-10,9%
Total Actif	555,2	755,7	768,5	+12,8	+1,7%
Dettes financières	945,8	1 044,1	1 175,3	+131,2	+12,6%
Dettes non financières	109,0	154,0	140,7	-13,3	-8,6%
Provisions pour risques et charges	61,8	78,1	77,5	-0,6	-0,8%
Autres passifs	13,4	11,9	12,1	+0,2	+1,7%
Trésorerie	69,0	67,2	67,5	+0,3	+0,4%
Compte de régularisation	12,6	17,6	18,0	+0,4	+2,3%
Total Passif	1 211,6	1 372,9	1 491,1	+118,2	+8,6%
Situation nette	-656,3	-617,2	-722,6	-105,4	-17,1%

Source : compte général de l'Etat pour 2009

a) Le passif du bilan de l'Etat augmente de près de 9 %

Le passif du bilan de l'Etat augmente de 118,2 Md€ par rapport à 2008, dont 131,2 Md€ au titre des seules dettes financières. L'évolution de celles-ci tient surtout à la forte hausse des titres négociables à court et moyen termes (+93,8 Md€). Ces augmentations traduisent l'endettement croissant de l'Etat, qui induira des dépenses budgétaires dans les années à venir au titre du remboursement et du paiement des intérêts.

Les dettes non financières (140,7 Md€ au 31 décembre 2009) sont en diminution de 13,3 Md€, essentiellement du fait de la baisse de 8 Md€ des acomptes d'IS reçus et du remboursement de la majeure partie des dettes à l'égard de la sécurité sociale (3,2 Md€).

Les provisions pour risques et charges (77,5 Md€) concernent principalement les dispositifs d'intervention gérés par l'Etat ou par des organismes redistributeurs (56,5 Md€), telles les primes des comptes et des plans d'épargne logement.

b) La hausse des participations financières de l'Etat enrichit le bilan

L'actif immobilisé a fortement progressé depuis 2007 du fait de la comptabilisation des concessions de service public dans les comptes retraités de 2008 (129 Md€), pour l'essentiel au titre des concessions autoroutières (125 Md€).

A la clôture des comptes de 2009, l'actif du bilan de l'Etat marque un enrichissement de 12,8 Md€ par rapport à l'exercice 2008, dû notamment à une hausse de 17,7 Md€ des participations financières (FSI, prêts aux constructeurs automobiles et reprises de provision sur dépréciation des participations).

c) La situation nette se dégrade de plus de 105 Md€

La situation nette s'établit à -722,6 Md€ fin 2009, contre -617,2 Md€ à fin 2008. La dégradation (-105,4 Md€) résulte de mouvements de sens contraires : l'affectation du résultat déficitaire de l'année précédente (-73,1 Md€) corrigé des variations en balance d'ouverture, la dégradation du solde des opérations de l'exercice (24,6 Md€) et des écarts de réévaluation et d'intégration du parc immobilier et des infrastructures routières (7,8 Md€).

B - Les flux de trésorerie

Le tableau des flux de trésorerie renseigne sur la capacité de l'Etat à générer de la trésorerie et à l'utiliser pour son activité propre, ses opérations d'investissement et de financement. Il devrait pouvoir être rapproché du tableau de financement. Ce dernier est établi par l'Agence France Trésor sur le fondement de la gestion de la trésorerie de l'Etat et non à partir des données comptables.

Pourtant, l'articulation entre le tableau des flux de trésorerie et le tableau de financement en exécution nécessite de nombreux retraitements et ne permet pas une comparaison directe.

Pour des raisons liées aux contraintes du système d'information, l'élaboration du tableau des flux de trésorerie repose sur une méthode qui consiste à considérer que ces derniers sont assimilables aux flux budgétaires de dépenses et de recettes.

Pour qu'ils correspondent à la réalité des encaissements et des décaissements de l'exercice 2009, les flux budgétaires de l'exercice sont ainsi corrigés des opérations effectuées au cours des périodes complémentaires de 2008 et 2009 (respectivement en plus et en moins) et des opérations budgétaires qui ne se traduisent pas par des mouvements de trésorerie¹¹⁵.

115) Il s'agit des flux qui n'ont pas réellement fait l'objet d'encaissements ou de décaissements, en particulier les contributions sociales supportées par le budget général au profit du CAS Pensions (41,9 Md€), l'abondement du compte de commerce Gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat (37,6 Md€), la charge d'indexation des titres négociables à moyen-long terme (0,08 Md€), les loyers budgétaires (0,7 Md€) et les dégrèvements (25,8 Md€) qui ne sont pas des flux de trésorerie.

Tableau n°17 : Le tableau des flux de trésorerie

En Md€

	2007 non retraité	2008 retraité	2009
Flux de trésorerie liés à l'activité	-25,2	-40,2	-108,7
Encaissements	455,4	458,6	426,6
Décaissements	-480,5	-498,8	-535,3
Flux de trésorerie liés aux opérations d'investissement	-7,6	-12,2	-24,7
Acquisitions d'immobilisations	-25,4	-24,1	-45,1
Cessions d'immobilisations	17,8	11,9	20,4
Flux de trésorerie liés aux opérations de financement	38,3	79,3	134,4
Emissions d'emprunts (y compris solde des bons du Trésor à taux fixe)	118,5	191,8	259,8
Remboursements des emprunts (hors bons du Trésor à taux fixe)	-79,7	-112,9	-125,7
Flux liés aux instruments financiers à terme	-0,5	0,4	0,3
Flux de trésorerie nets non ventilés	0,4	-1,3	-1,2
Variation de trésorerie	5,9	25,6	-0,2
Trésorerie en début de période	-52,8	-46,6	-21,1
Trésorerie en fin de période	-46,9	-21,0	-21,3

Source : compte général de l'Etat pour 2009

Le tableau des flux de trésorerie a pour objet d'analyser les variations de la trésorerie à l'actif (46,1 Md€) et de la trésorerie au passif (67,5 Md€), soit un solde net de -21,3 Md€ fin 2009.

Les flux de trésorerie nets liés à l'activité (-108,7 Md€) traduisent la difficulté grandissante de l'Etat à couvrir ses dépenses d'exploitation (535,3 Md€) par ses recettes (426,6 Md€).

De même, les flux dégagés par les cessions d'actifs immobiliers et de participations financières sont loin de compenser les investissements (solde net de -24,7 Md€).

C'est par l'émission d'emprunts (68 Md€), notamment les bons à taux fixe (BTF) à moins d'un an, que l'Etat a financé ses activités et investissements, tandis que les remboursements d'emprunt n'augmentaient que de 13 Md€ par rapport à 2008.

L'encours de trésorerie, bien que stable par rapport à 2008, demeure élevé (-21,3 Md€). Ce solde négatif de trésorerie devra être financé lors des exercices ultérieurs.

En raison des limites liées au système d'information comptable et à la méthode retenue par l'administration, il subsiste un montant non ventilé entre les flux de trésorerie liés à l'activité, à l'investissement et au financement, pour un montant de 1,2 Md€ en valeur absolue.

En 2009, l'Etat a donc dû davantage recourir à l'emprunt (+68 Md€) pour financer son activité et ses opérations d'investissement.

III - Eléments d'analyse financière

La comptabilité d'exercice prévue dans la LOLF 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

Depuis plusieurs années, la Cour souligne que le choix des ratios d'analyse financière doit répondre à trois critères principaux : l'utilisation d'agrégats simples à mesurer et aisément compréhensibles ; la permanence 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. Malgré des imperfections et conformément à la norme n° 14 du référentiel comptable de l'Etat, 2009 est le premier exercice pour lequel l'Etat a retraité les comptes de l'année précédente. Cela va assurer progressivement la comparabilité des états financiers dans le temps. Les ratios établis sur cette base permettent d'apprécier, de manière rétrospective, les incidences des changements de méthode et des corrections d'erreurs.

Pour 2009, plusieurs indicateurs se sont dégradés et traduisent la baisse des recettes fiscales et une hausse de la dette financière. La charge d'intérêts mobilise une part importante des ressources publiques, puisqu'elle représente plus de 15 % de l'ensemble des produits fiscaux et

plus de 83 % de l'impôt sur le revenu¹¹⁶ (79 % en 2008). La dette financière par habitant passe de 16.233 € en 2008 à 18.174 € en 2009.

B - L'utilité de ratios complémentaires

La Cour a suggéré¹¹⁷ que les indicateurs suivis par l'administration dans le rapport de présentation joint au compte général de l'Etat, qui ne sont pas toujours significatifs ou vérifiables à partir des états financiers, soient complétés de nouveaux ratios : le montant des impôts sur le revenu rapporté au nombre de foyers imposables, la charge d'intérêts de la dette financière négociable sur la dette négociable, le délai d'encaissement des créances de l'Etat et le délai de règlement des fournisseurs et assimilés. Pourtant, aucun indicateur nouveau n'a été intégré par l'administration dans le rapport de présentation annexé au projet de loi de règlement.

En complément des données tirées de la comptabilité générale, le recours à des ratios qui n'en sont pas directement issus complèterait 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 (68 % en 2009) ou la durée de vie moyenne de la dette négociable (6 ans et 246 jours en 2009), qui a un impact sur l'ampleur des émissions annuelles futures pour refinancer la dette ; ou encore celles sur la part de la dette à moins de deux ans (36,5 %).

En complément de l'analyse financière, qui mesure les évolutions de la situation financière et patrimoniale de l'Etat, les données de la comptabilité générale doivent être utilisées comme instrument de pilotage des administrations et de levier d'amélioration de leurs performances.

Le tableau de la page suivante présente, pour les exercices 2008 et 2009, les ratios établis par l'administration, ainsi que ceux que la Cour propose d'y adjoindre.

116) Indicateurs proposés par la Cour : charges d'intérêts sur produits fiscaux et charges d'intérêts sur le produit de l'impôt sur le revenu.

117) Rapport de mai 2009 sur les résultats et la gestion budgétaire de 2008, p. 70.

Tableau n°18 : Les principaux ratios financiers

(1) Sources des données : Rapports de présentation joints au compte général de l'Etat pour 2008 et 2009 (RP). Bulletins mensuels (BM) de l'Agence France Trésor. Cour des comptes (CC)

	(1)	2008	2008 retraité (2)	2009
Activité de l'Etat et mesure de la performance opérationnelle				
Charges nettes non couvertes par les produits fiscaux de l'exercice	CC	19,1 %	17,1 %	25,6 %
<i>Charges nettes par habitant</i>	RP	5 410 €	5 360 €	5 221 €
Charges de fonctionnement nettes par habitant		2 603 €	2 589 €	2 631 €
Charges d'intervention nettes par habitant		2 115 €	2 117 €	2 189 €
Charges financières nettes par habitant		692 €	654 €	401 €
Charges d'intérêt sur recettes fiscales	CC	14,16 %	14,16 %	15,5 %
Charges d'intérêt sur produit de l'IR	CC	79,0 %	79,0 %	83,4 %
Produits régaliens nets par habitant	RP	4 296 €	4 288 €	3 710 €
Politique d'investissement				
Effort d'investissement en immobilisations corporelles et incorporelles par rapport à la valeur de ces actifs ^(a)	RP	4,73 %	3,05 %	3,74 %
Analyse du financement de l'Etat				
Dette financière par habitant	RP	16 238 €	16 233 €	18 174 €
Charges d'intérêt sur PIB	CC	2,1 %	2,1 %	2,0 %
Charges d'intérêt de la dette financière négociable sur la dette financière négociable	CC	3,79 %	3,79 %	3,27 %
Taux de rendement moyen des participations ^(b)	RP	5,65 %	5,19%	4,01 %
Détention par les non-résidents des titres de la dette négociable de l'Etat	BM	65 %	-	68 %
Durée de vie moyenne de la dette négociable	BM	6 ans 292 j.	-	6 ans 246 j.
Part de la dette à moins de 2 ans ^(d)	CC	35,6 %	35,6 %	36,5 %
Autres ratios financiers				
Engagements de retraite des fonctionnaires et des militaires par rapport à la dette financière	RP	105 %	101 %	97 %
Engagements de retraite des fonctionnaires et des militaires par rapport au PIB	RP	52 %	54 %	60 %

(2) Pour le compte général de l'Etat 2008, les changements de méthode ou d'estimation et les corrections d'erreurs sont retraitées ainsi que les données définitives de population.

(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 (f) 29,0 % en 2006 et 32,3 % en 2007

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les deux comptabilités – comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires et comptabilité générale – obéissent à des principes différents, l'encaissement et le décaissement pour la première, la constatation des droits et des obligations, quelle que soit la date du paiement ou de l'encaissement, pour la seconde. Ceci explique que l'on puisse enregistrer pour 2009 une dégradation du déficit patrimonial (-28,7 Md€) inférieure à celle du déficit budgétaire (-81,8 Md€).

Le résultat patrimonial se dégrade depuis 2006, pour atteindre -97,7 Md€ en 2009, soit une diminution de 28,7 Md€ par rapport à 2008, due à la forte baisse des produits régaliens nets (-35,8 Md€), alors que les charges nettes ont décru seulement de 7,1 Md€.

La comptabilité générale permet d'appréhender l'ensemble des événements qui affectent la gestion de l'Etat. Elle montre, à fin 2009, une augmentation du passif de 118 Md€, due essentiellement à l'endettement croissant de l'Etat, et un patrimoine enrichi en raison de nouvelles participations financières (le FSI, notamment).

En matière de comptabilité des engagements, les analyses croisées des charges à payer en comptabilité générale et du solde des engagements budgétaires non couverts par des crédits de paiement, tel qu'il figure dans les RAP, mettent aussi en évidence des insuffisances persistantes, puisque un certain nombre de programmes ne consomment pas d'autorisations d'engagement alors que des engagements juridiques existent.

Il convient donc de fiabiliser les engagements budgétaires et de s'assurer de leur correcte consommation au moment de l'engagement juridique.

Plus largement, il y a lieu d'utiliser davantage la comptabilité générale comme un outil d'aide à la décision et d'appui à la gestion, notamment par une meilleure connaissance des stocks et des immobilisations et une évaluation améliorée des provisions.

Enfin, les ratios d'analyse financière de l'Etat figurant dans le rapport de présentation joint au compte général de l'Etat devraient être complétés.

TROISIEME PARTIE

**LES CONDITIONS GENERALES DE
L'EXECUTION 2009**

Chapitre VII

Les modalités de la gestion et du suivi budgétaires

Ce chapitre analyse successivement la conformité de l'exécution budgétaire de 2009 aux règles fixées par la LOLF (I), les modalités de calcul et la signification de la norme d'évolution des dépenses de l'Etat utilisée par le Gouvernement (II), la régulation budgétaire appliquée en 2009 (III) et les opérations budgétaires réalisées en fin d'année (IV).

I - La régularité de la gestion

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 2009. Les exigences de régularité et de sincérité des opérations budgétaires sont, depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, inscrites à l'article 47-2 de la Constitution. Elles sont précisées dans la LOLF et reprises dans le référentiel de comptabilité budgétaire diffusé par circulaire en janvier 2009. Ces textes fixent en particulier les principes auxquels les gestionnaires, ordonnateurs et comptables, doivent se référer (annualité, unité, universalité et non contraction de dépenses et de recettes, spécialité et sincérité).

La gestion 2009 a été marquée comme les précédentes, par plusieurs entorses aux règles budgétaires en vigueur.

A - Des sous-budgétisations qui induisent des reports de charges

Les articles 6 et 32 de la loi organique disposent explicitement que les dotations proposées au vote du Parlement dans le projet de budget sont établies à un niveau propre à couvrir la totalité des dépenses prévues au cours de l'année pour leur montant connu ou prévisible au moment du vote du budget.

1 - Des insuffisances de crédits en loi de finances

La loi de finances initiale pour 2009 comportait des sous-estimations de crédits, dont la plupart étaient connues et prévisibles et qui ont rendu nécessaires des ouvertures complémentaires soit par décret d'avance (pour un montant de 835 M€ en CP au moins), soit dans la loi de finances rectificative de fin d'année (pour un montant non exhaustif évalué par la Cour à 1.387,6 M€)¹¹⁸.

Les ouvertures de crédits supplémentaires opérées en gestion ont visé à corriger des insuffisances de trois natures :

- des sous-dotations au titre des dettes de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale antérieures à 2009 (1.950 M€). Plusieurs missions étaient plus particulièrement intéressées : la mission *Travail et emploi* (592,7 M€), les exonérations de cotisations relatives à la mission *Outre-mer* (441,7 M€), des exonérations rattachées à la mission *Agriculture* (344,6 M€), l'aide médicale d'urgence de la mission *Santé* (278,5 M€) et l'aide personnalisée au logement (mission *Ville et logement*, 219,0 M€) ;

- des sous-dotations au titre des sommes dues aux mêmes organismes pour les prestations qu'ils assuraient pour le compte de l'Etat en 2009. Les ouvertures correspondantes, d'un montant de 1.280 M€, ont concerné notamment les dépenses suivantes : accès et retour à l'emploi et à l'accompagnement des mutations (mission *Travail et emploi*, 378,2 €), allocation aux adultes handicapés (mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, 321,3 M€) ou aide personnalisée au logement (mission *Ville et logement*, 340,0 M€) ;

- des sous-dotations au titre d'autres dépenses de l'Etat dues en 2009, pour un montant de 1.000 M€ environ, en vue de la couverture, en particulier, des dépenses ci-après : avances au fonds d'aide à l'acquisition des véhicules propres (250 M€), opérations militaires extérieures

118) Rapport au Parlement de novembre 2009 sur les décrets d'avance.

(227,9 M€), interventions relatives aux demandeurs d'asile (60,4 M€), remplacement de masques sanitaires périmés (46,2 M€), investissements du ministère de la **défense** (244,5 M€).

Pour ces derniers, l'insuffisance de crédits constatée en gestion vient de ce que des recettes extrabudgétaires exceptionnelles d'un montant très élevé (1.600 M€), au titre de cessions immobilières, de la cession de l'autorisation d'utilisation de fréquences hertziennes et de celle de l'usufruit de la charge utile des satellites Syracuse, avaient été inscrites en LFI, alors même qu'il était prévisible, dès l'origine, que leur réalisation serait plus tardive que prévu.

Sur la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances**, seule une sous-consommation conjoncturelle des crédits du programme *Lutte contre la pauvreté, revenu de solidarité active et expérimentations sociales* a permis le financement de la prime de Noël versée aux allocataires du revenu de solidarité active et de l'allocation aux parents isolés, non prévu en LFI (340 M€). Le financement de la prime, qui constitue pourtant désormais une mesure pérenne, n'est toujours pas prévu dans la LFI pour 2010. Celui-ci comporte, par ailleurs, des défauts de budgétisation, par exemple au titre des dispositifs d'intervention imputés sur les missions **Travail et emploi**, **Solidarité, insertion et égalité des chances** et **Ville et logement**, dont la Cour a signalé les principaux dans son rapport de novembre 2009 en application de l'article 58.6° de la LOLF¹¹⁹. Ces sous-évaluations de crédits constituent des entorses aux articles 6 et 32 précités.

2 - Des reports de charges sur l'exercice suivant

En application de la loi organique, les dépenses dues au titre d'un exercice budgétaire doivent, sauf exception prévue par un texte, être payées au cours de cet exercice. 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 montre qu'ils étaient prévisibles. En outre, l'article 32 de la LOLF dispose que « *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler* ».

Les reports de charges relevés par la Cour à la fin de 2009 (2,6 Md€) étaient en net repli par rapport à ceux constatés fin 2008 (5,9 Md€), en raison principalement de l'opération d'apurement des dettes de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale.

119) Ib.

Néanmoins, les ouvertures de crédits complémentaires effectuées en cours d'année 2009 – pour massives qu'elles aient été – n'ont pas suffi pour couvrir la totalité des besoins de l'exercice. Selon les évaluations faites par la Cour, restaient encore non financées à fin 2009, et se sont trouvées dès lors reportées *de facto* sur 2010, des dépenses d'un montant minimum de 2,6 Md€ (dont 0,9 Md€ de dettes à l'égard de la sécurité sociale au titre des exercices antérieurs, partiellement compensées par une créance de 0,1 Md€, soit un solde de 0,8 Md€).

Peuvent être cités également les reports de charges liés au mode de traitement des refus d'apurement communautaires (au moins 136,8 M€ en 2009). Dans les faits, la Commission déduit de ses versements à l'Etat le montant des apurements qu'elle refuse de prendre en charge. Ces décisions se traduisent immédiatement par de moindres encaissements pour le budget général, mais leur contrepartie n'est constatée dans le budget de l'Etat, selon la pratique actuelle, que l'année suivante. Ce décalage d'un an induit des reports de charges d'une année sur l'autre, irréguliers au regard du principe d'annualité.

A ces éléments issus de la comptabilité des opérations budgétaires, s'ajoutent ceux mentionnés dans les développements ci-dessus consacrés au rapprochement avec les restes à payer retracés dans la comptabilité générale, qui montrent que des engagements ont été constitués au-delà des autorisations d'engagement, pour 3,3 Md€.

B - Des anomalies au regard des règles budgétaires

Si aucune entorse de très grande ampleur n'a été observée au titre de la gestion des opérations de recettes et de dépenses, l'exercice 2009 a été marqué, comme les précédents, par un certain nombre d'atteintes aux règles budgétaires fixées par la LOLF.

1 - L'usage inapproprié des comptes d'affectation spéciale

Le CAS « Immobilier »

Plusieurs irrégularités ont été relevées sur le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat*.

Une partie des opérations immobilières prises en charge par le programme *Financement de dépenses liées aux restructurations immobilières* a concerné des bâtiments dont l'Etat avait le contrôle sans en être propriétaire, notamment sur des immeubles pris à bail à l'étranger. Or cette faculté n'était pas ouverte avant la loi de finances pour 2010.

De plus, les ministères des **affaires étrangères** et de la **défense** ont basculé certaines de leurs opérations immobilières sur le CAS, ce qui a eu pour conséquence l'extension irrégulière des interventions du CAS. Le ministère des **affaires étrangères** a ainsi pu, par une simple autorisation du ministre chargé du **budget**, basculer vers le CAS toutes ses opérations immobilières auparavant gérées au sein du programme ministériel *Action de la France en Europe et dans le monde*, y compris les dépenses d'entretien courant. Le ministère de la **défense** a procédé de la sorte pour le financement de ses opérations immobilières (455 M€), hors dépenses d'entretien, du programme *Soutien de la politique de défense*.

Le CAS Participations financières de l'Etat

L'Etat a perçu, en 2008, 3,7 Md€ au titre du produit net de la cession, en décembre 2007, de 2,5 % du capital d'EDF. Le Gouvernement avait indiqué que ce montant serait affecté au financement du plan *Campus* de rénovation des bâtiments universitaires, et ces recettes ont fait l'objet d'un arrêté de report au bénéfice du CAS *Participations financières de l'Etat* (PFE).

Dans son analyse de l'exécution 2008, la Cour avait contesté cette imputation. En effet, le législateur organique a jugé nécessaire la création d'un compte d'affectation spéciale retraçant les opérations relatives aux seules participations financières de l'Etat, dont sont exclues, par nature, les recettes et les dépenses qui n'ont pas un caractère patrimonial.

L'imputation sur le CAS « PFE » des recettes provenant de la cession d'une fraction du capital d'EDF est conforme aux règles budgétaires et comptables. En revanche, les dépenses dont le financement est envisagé au moyen de cette ressource (paiement de loyers de partenariats public-privé (PPP), qui comprennent une part de frais de fonctionnement, et acquisition d'un patrimoine immobilier) sont sans rapport avec la finalité du compte¹²⁰. De surcroît, les dépenses correspondantes incombent à des établissements publics (les universités) et non à l'Etat.

Ces dépenses n'ayant pas vocation à être financées par le CAS, seule une disposition de loi de finances permettrait, conformément à l'article 21-II de la LOLF, de reverser les recettes précitées au budget général, sur le programme destiné à les financer. Pour l'avenir, le CAS ne doit supporter, conformément à l'article 21-I de la LOLF, que des opérations de nature patrimoniale.

120) Même si l'administration fait valoir que les dépenses du plan *Campus* seront financées au moyen des intérêts perçus sur les placements des fonds du CAS.

2 - L'ordonnancement de crédits non disponibles

Sur la mission *Ville et logement*, le financement de certaines prestations sociales versées pour le compte de l'Etat par la CNAF a donné lieu à une anomalie qui se rapporte à la fois au caractère préalable de l'autorisation budgétaire et à la disponibilité effective des crédits susceptibles d'être dépensés. En effet, le CBCM a, sur instruction ministérielle, procédé au paiement de certaines de ces dépenses (559 M€) au moyen de crédits ouverts par la LFR de fin d'année, mais avant que celle-ci ait été publiée.

Cette anticipation a été rendue nécessaire par le fait que l'application Chorus, d'ores et déjà utilisée dans ce ministère, ne permet pas de comptabiliser des opérations budgétaires au-delà du 31 décembre. Elle n'en est pas moins irrégulière et confirme le caractère inapproprié d'un vote tardif de la loi de finances rectificative de fin d'année.

3 - Une compensation de dépenses et de recettes

Pour la troisième année consécutive, 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 pour le compte de l'Etat.

Cette compensation, qui est contraire aux dispositions de l'article 6 de la LOLF, a porté, en 2009, sur 128 M€. Cette pratique, qui contrevient aussi aux principes d'unité et d'universalité budgétaires, en vertu desquels toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat doivent être individualisées, prendra fin en 2010 à la suite d'un amendement parlementaire à la LFI pour 2009 prévoyant le rattachement du dividende de l'AFD aux recettes générales du budget de l'Etat.

4 - La mobilisation irrégulière des crédits de provisions

Sur la mission *Provisions*, un montant de 86 M€ a servi à couvrir les besoins de plusieurs ministères confrontés à des insuffisances de crédits de personnel en fin de gestion 2009. En très grande majorité, ces dépassements de crédits limitatifs de titre 2 ne répondaient pourtant pas à la condition, posée par l'article 7 de la LOLF, selon laquelle elles devraient être la conséquence de « *mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits* ». L'écart entre la dotation de LFI et le besoin constaté en gestion résultant de mesures particulières aux programmes bénéficiaires, initialement mal évaluées ou prises en cours d'année, l'utilisation des crédits de la mission *Provisions* n'était pas conforme à la LOLF.

5 - Le traitement inadapté des loyers budgétaires

Afin de mettre en lumière les coûts (implicites) liés, pour ses services, à l'occupation de locaux, l'Etat impute à chaque administration un montant représentatif d'une dépense locative, appelé « loyer budgétaire » (1,13 Md€ prévu en 2010).

En l'absence de décaissement, qui est par principe le 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), les loyers budgétaires, qui relèvent d'une démarche de comptabilité analytique, ne peuvent être mis sur le même plan que les obligations de l'Etat vis-à-vis de tiers¹²¹.

Cette pratique, non conforme à l'article 28 de la LOLF, altère la présentation des comptes de l'Etat en majorant artificiellement le montant de ses recettes et de ses dépenses¹²².

6 - Des anticipations de dépenses de 2010

L'article 6 de la loi organique dispose que la loi de finances couvre les crédits nécessaires aux dépenses de l'exercice. C'est le principe de l'annualité budgétaire. Le fait de payer au cours d'une année une dépense due au cours de l'année suivante contrevient donc à cette règle.

Plusieurs dépenses effectuées en 2009, notamment en fin d'année et pendant la période complémentaire, ont ainsi porté, par anticipation, sur des charges de 2010.

Par exemple, le ministère des **affaires étrangères** a payé en 2009 une partie de sa contribution aux opérations de maintien de la paix due en 2010 et des avances sur les subventions pour charges de service public de 2010 à ses opérateurs (Egide et Culture France). Le ministère a déclaré un total d'avances de 132 M€. Il a aussi réglé le loyer du premier trimestre 2010 du site de Châtillon. De même, des crédits de la mission **Culture** ouverts en loi de finances rectificative du 30 décembre¹²³ et qui auraient

121) Parmi les options alternatives possibles, 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*.

122) S'appliquant à des montants égaux en dépenses et en recettes, la pratique des loyers budgétaires n'a pas d'effet sur le solde (cf. *supra* 1ère partie, chapitre 2).

123) 34 M€ d'AE et 38 M€ de CP destinés à compenser le non versement des 35 M€ du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat*.

dû être reportés sur 2010 faute d'avoir été consommés, ont été versés à cinq opérateurs, à titre d'avance sur la gestion 2010, la direction du budget ayant souhaité qu'ils soient intégralement consommés. Sur la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales*, 60 M€ d'AE et de CP ouverts au titre de la vaccination contre la fièvre catarrhale ovine (alors que ces dépenses ne devaient être réalisées qu'en 2010) ont été alloués à France Agrimer (FAM) par anticipation de 2010. De même, la tranche 2010 du plan de remboursement (2009-2011) du report de charges du service public de l'équarrissage a été payée en avance¹²⁴. S'ils sont d'un montant limité au regard des enjeux budgétaires globaux, ces paiements anticipés ont été imputés indûment sur la dépense de 2009.

En conclusion, la Cour relève le caractère significatif des sous-budgétisations et des reports de charges, compte tenu de leur récurrence. L'usage inapproprié des CAS est également d'une ampleur significative en 2009.

II - La norme de progression des dépenses de l'Etat

Depuis le projet de loi de finances pour 2004, l'augmentation des dépenses de l'Etat fait l'objet d'un dispositif d'encadrement, dit « norme de dépenses », en vertu duquel l'Etat affiche un objectif de progression limité à l'inflation anticipée (c'est-à-dire une stabilité en volume)¹²⁵ et rend compte, au terme de l'exécution, des dépenses effectivement opérées.

Cette référence est utile pour éclairer les débats sur le budget et les finances publiques. Néanmoins, malgré le respect allégué de ses exigences, les dépenses de l'Etat ont continué d'augmenter tout au long de la période. En réalité, la signification de la norme demeure limitée parce que son mode de calcul actuel reflète imparfaitement l'évolution effective des dépenses. Mais elle pâtit surtout de ce que ce même outil est utilisé pour servir des préoccupations de natures très différentes.

124) Le ministère a même pris en charge la dette des professionnels de la filière (24 M€).

125) A l'exception de 2007, pour laquelle était prévue une dépense stable en valeur.

A - La norme de dépenses et la loi de programmation des finances publiques

La norme de dépenses de l'Etat s'applique actuellement aux seules dépenses du budget général (nettes des remboursements et dégrèvements), considérées à périmètre constant, aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne et à certaines nouvelles affectations de recettes.

La loi précitée *de programmation des finances publiques* a complété et renforcé ce dispositif, en fixant les limites de l'évolution des dépenses de l'Etat par mission pour les années 2009 à 2012.

Si les prévisions qu'elle comporte pour la période 2009-2011 ont été respectées, en exécution, pour certaines missions (*Enseignement scolaire*, par exemple), plusieurs missions importantes s'en sont écartées déjà significativement en 2009, soit sous l'effet de la crise économique (*Solidarité, insertion et égalité des chances*¹²⁶ ou *Santé*¹²⁷), soit parce qu'elles ont supporté de nouvelles dépenses liées à des décisions discrétionnaires (*Médias*¹²⁸, *Recherche et enseignement supérieur*¹²⁹ ou *Outre-mer*¹³⁰, notamment).

L'exercice 2008 avait été marqué par un très grand décalage entre l'hypothèse d'inflation associée à la LFI (+1,6 %) et l'inflation moyenne constatée (+2,8 %). Malgré la proportion relativement réduite, de l'ordre de 15 %, d'obligations indexées dans l'encours de la dette négociable, cet écart avait accru la charge de la dette de 3,3 Md€ et minoré d'autant, pour rester dans les limites de la norme, la possibilité d'augmentation des dépenses en volume. L'exécution 2009 a, au contraire, été caractérisée par une moindre tension sur les dépenses en valeur, l'inflation constatée (0,1 %) ayant été très inférieure à la prévision inscrite en LFI (1,5 %)¹³¹.

126) Impact de la crise économique sur les minima sociaux.

127) Progression du coût de l'aide médicale d'Etat.

128) Les dépenses de la mission ont plus que doublé, pour atteindre 1,17 Md€ en exécution (532 M€ en 2008), à la suite d'engagements pris pour l'essentiel à la suite des états généraux de la presse écrite, début 2009, et de la suppression progressive de la publicité sur les chaînes du groupe France Télévision.

129) Elargissement des conditions de ressources et revalorisation des bourses étudiantes.

130) L'effet pluriannuel des décisions du CIOM, non encore chiffré, éloignera encore les exécutions 2010 et 2011 de la prévision inscrite en loi de programmation.

131) La prévision d'inflation avait été révisée à 0,4 % dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative de mars.

Se fondant sur les résultats de l'exercice 2009, le Gouvernement évalue comme suit la progression des dépenses de l'Etat (ci-après comparée aux objectifs fixés pour 2009 par la loi de programmation et, pour les dépenses hors plan de relance, dans la LFI pour 2009) :

Tableau n°19 : L'évolution des dépenses du budget général dans la loi de programmation et en exécution 2009 (données ministère du budget)

	Loi de programmation (et LFI 2009)	Exécution 2009 / LFI 2009
Dépenses hors plan de relance	+0,1 % en volume	-0,1 % en volume et -0,2 % en valeur
Dépenses y compris plan de relance	+3,9 % en volume	+4,4 % en volume et +4,3 % en valeur
Dépenses hors plan de relance, charge de la dette et pensions	Stabilité en valeur (annexe de la loi)	+0,9 % en valeur

Si on rapporte l'exécution de 2009 non plus à la LFI pour 2009 mais à l'exécution de 2008, l'écart est plus significatif puisque les dépenses ont en fait progressé de +0,4 %.

B - Les limites du calcul actuel de la norme

Les modalités de calcul de la norme appellent trois remarques de méthode qui montrent que sa signification est limitée en pratique.

1 - Une part importante des dépenses est exclue de la norme

La norme est utilisée par le Gouvernement pour rendre public l'objectif de progression des dépenses qu'il se fixe et pour rendre compte, *a posteriori*, de l'évolution effectivement constatée. Elle doit donc, pour être significative, être calculée sur l'ensemble des dépenses qui contribuent directement à la mise en œuvre des politiques publiques votées par le Parlement.

Dès lors, il ne se justifie pas que soit exclu, pour la calculer, le coût de certaines actions publiques, au seul motif qu'elles ne sont pas réalisées au moyen de crédits ouverts sur les missions budgétaires, mais par la mobilisation d'autres modes de financement, qui ne s'en différencient en fait ni par leur nature, ni par leur destination, ni par leur impact potentiel sur le budget de l'Etat, et qui s'y sont d'ailleurs le plus souvent substitués.

La Cour a ainsi recommandé, à plusieurs reprises¹³², que soient pris en compte pour établir la norme de dépenses, non seulement les dépenses budgétaires *stricto sensu*, mais aussi, compte tenu de leur importance croissante, les soldes des comptes spéciaux dotés de crédits en loi de finances et les soldes des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires (hors FMI), certains remboursements et dégrèvements d'impôts et certaines affectations de ressources. S'agissant des comptes spéciaux, la Cour rappelle que les seules dépenses de ceux qui sont dotés de crédits en loi de finances se sont élevés à 109 Md€ en 2009 (hors le CAS Pensions). Elle réitère donc et précise sa recommandation (cf. *infra*).

Le fait qu'une partie des financements qui contribuent à la conduite des politiques publiques ne soit pas incluse dans le calcul de la norme explique que le Gouvernement ait pu annoncer, ces dernières années, que l'objectif qu'il s'était fixé avait été respecté, alors que les dépenses considérées sur un périmètre élargi enregistraient une augmentation sensiblement plus forte.

2 - La prise en compte de certains changements de périmètre est inappropriée

Pour permettre une comparaison pluriannuelle des dépenses, en raisonnant à périmètre constant, l'administration signale, dans l'exposé des motifs du projet de budget, les redressements qu'elle a opérés de l'assiette sur laquelle est calculée la norme de dépenses (pour 1,63 Md€ en 2009).

La Cour s'interroge sur le classement, fait par l'administration, de certaines opérations ou mesures au nombre des changements de périmètre, et dont le montant se trouve, de ce fait, exclu de celui des dépenses sur lequel est apprécié le respect de la norme.

L'annexe à la loi du 9 février 2009 précitée *de programmation des finances publiques* a une nouvelle fois défini les changements de périmètre, en se fondant notamment sur le critère de neutralité de l'opération pour le budget de l'Etat (montant égal des transferts de dépenses et de recettes).

Trois cas de figure sont envisagés pour justifier que des dépenses ne soient pas prises en compte pour calculer la norme : quand l'Etat transfère à une autre entité une dépense qu'il assumait auparavant, en lui transférant parallèlement les ressources permettant de la financer ; quand

132) Rapports sur les résultats et la gestion budgétaire de 2006 (p. 26), 2007 (p. 30) et 2008 (p. 35).

il inscrit à son budget une dépense nouvelle auparavant financée par un autre acteur, ainsi que les recettes correspondantes ; enfin, quand il prend en charge une dépense financée jusqu'alors par des dotations en capital ou par une entité supprimée.

Si les deux premières hypothèses sont neutres en effet, au moins à court terme, il n'en est généralement pas de même pour la troisième et les dépenses qui relèvent de ce cas de figure doivent être intégrées dans le calcul de la norme. Les suggestions de redressements ci-après prennent en compte ce constat.

3 - L'interprétation de la norme souffre surtout d'une ambiguïté sur sa nature

Les difficultés inhérentes à la présentation et à l'interprétation de l'évolution des dépenses de l'Etat telle qu'elle est retracée par la norme de dépenses tiennent à ce qu'elle est aujourd'hui utilisée pour prendre en compte deux préoccupations très différentes.

Sa toute première justification reste, pour le Gouvernement, d'indiquer, en amont de l'exécution budgétaire, l'objectif qu'il se fixe à lui-même de progression globale des dépenses au cours de l'année à venir (la norme est alors établie en rapportant la norme associée à la LFI en préparation à la LFI de l'exercice précédent). Il s'agit, en pratique, de mettre sous tension les gestionnaires ministériels, pour éviter, en particulier, que des événements de gestion (notamment la constatation de ressources ou de charges supérieures aux prévisions initiales) ne conduisent à une remise en cause des impératifs de maîtrise des finances publiques. La norme répond ici à une préoccupation de budgétisation et de pilotage des dépenses.

Mais la norme est aussi utilisée, à la fin de l'exercice budgétaire, pour rendre compte des dépenses effectivement décaissées dans l'année (en rapportant alors l'exécution de l'année à la LFI de la même année¹³³). A cet égard, une lecture significative de l'exécution suppose que soient réunies deux conditions : d'abord, que l'on compare le montant des dépenses constatées de l'exercice à celui des dépenses qui avaient été prévues dans la loi de finances initiale, d'une part, aux dépenses constatées de(s) l'exercice(s) précédent(s), d'autre part ; ensuite, que le champ des dépenses prises en compte soit suffisamment large pour garantir la signification des enseignements à en tirer.

133) Pour des raisons conjoncturelles, le Gouvernement avait, au titre de cet exercice, rapporté les dépenses de 2008 à la prévision incluse dans la LFI pour 2007.

A cet effet, la Cour a proposé¹³⁴ un aménagement des conditions de calcul de la norme, afin que soient pris en compte l'ensemble des ressources qui contribuent, directement ou indirectement, au financement par l'Etat des politiques publiques, même lorsqu'elles ne sont pas aujourd'hui comptabilisées dans les dépenses budgétaires.

Tout en ayant pris en compte certaines recommandations de la Cour¹³⁵, l'administration fait valoir l'impossibilité d'y inclure la plupart de ces financements dès le stade de la programmation budgétaire, notamment parce que leur occurrence et/ou leur montant sont mal appréhendés à ce stade de l'année et fait valoir, en outre, la nécessité de garder à la norme sa visibilité.

La Cour partage la préoccupation de ne pas ôter à la norme fixée au moment de la préparation du budget sa dimension volontariste au regard des exigences de budgétisation et de pilotage de l'exécution ; elle considère, néanmoins :

- que la programmation et le suivi des dépenses de l'Etat doivent être établis en se fondant non seulement sur leur nature (ce qui conduit à limiter l'analyse aux décaissements budgétaires *stricto sensu*) mais aussi selon un critère par destination (en prenant en compte tout financement qui a été dans le passé, ou qui pourrait être, assuré au moyen de crédits budgétaires traditionnels) ;

- que cet impératif doit s'appliquer aussi bien au cadrage *a priori* des dépenses susceptibles d'être effectuées dans l'année qu'au compte-rendu des dépenses constatées à la fin de l'exercice et à la mesure de leur évolution par rapport à celles de l'exercice précédent.

Dès lors que l'administration ne souhaite pas adapter la norme telle qu'elle la calcule aujourd'hui, conçue comme un instrument utile de discipline budgétaire et de pilotage infra-annuel, la Cour recommande que celle-ci soit complétée par un outil spécifique élargi relatif à la mesure de l'évolution des dépenses, *a priori* (par la fixation d'un niveau maximum de dépenses) *et a posteriori* (pour mesurer la réalité des dépenses opérées).

134) Rapports précités sur l'exécution budgétaire de 2006, 2007 et 2008.

135) Par exemple, les prélèvements sur recettes effectués au profit des collectivités territoriales ont été intégrés à la norme à compter de 2008.

C - Pour un outil permettant une approche élargie de l'évolution des dépenses

Les remarques ci-après ont pour objet de présenter les ajustements, par rapport à la norme actuelle, qui permettraient de donner une signification accrue à l'encadrement *a priori* des dépenses et à la mesure de leur évolution au vu des résultats constatés en fin d'exercice. Ces raisonnements visent à proposer la mise en place d'un instrument complémentaire de la norme actuelle ; mais ils peuvent aussi s'appliquer à celle-ci, si on voulait l'améliorer.

1 - Des mesures de périmètre inopportunes

Plusieurs ajustements opérés par l'administration et mentionnés dans l'exposé des motifs du PLF pour 2009 ont eu pour effet de réduire le montant des dépenses prises en compte.

Certaines opérations sont à juste titre écartées, par exemple les loyers budgétaires ou les transferts de compétences aux collectivités territoriales, parce qu'elles sont neutres pour l'Etat, l'évolution des dépenses étant équilibrée par une évolution comparable des recettes. D'autres exclusions, en revanche, ne paraissent pas justifiées et les dépenses correspondantes devraient être réintégrées dans le calcul de l'évolution des dépenses :

- les subventions de 1,20 et 0,14 Md€ versées aux établissements publics AFITF et OSEO, qui sont des dépenses de l'Etat ;

- la dotation de l'Etat au fonds national des solidarités actives (FNSA) pour contribuer au financement du revenu de solidarité active (RSA). Il a été indiqué que cette dépense nouvelle serait compensée (d'ailleurs partiellement, à hauteur de 0,4 Md€) par l'absence d'indexation de la prime pour l'emploi (PPE). Une absence d'indexation ne constituant pas une recette budgétaire, la mesure n'est pas neutre au regard du solde et doit donc être comptabilisée pour mesurer l'évolution des dépenses constatées. Les crédits ont, d'ailleurs, été utilisés pour payer la prime de Noël des allocataires du RSA et de l'API ;

- la charge supplémentaire d'intérêts (0,35 Md€ en 2009) qui résulterait pour l'Etat de la reprise de la dette du FFIPSA (8 Md€). En effet, non seulement la dette reprise correspondait à des charges constituées parce que l'Etat n'a pas rempli ses obligations financières à l'égard du fonds, mais la dette du FFIPSA a été intégralement remboursée

au 31 décembre 2008¹³⁶. Rien ne justifie que les intérêts aujourd'hui à la charge de l'Etat, attachés aux emprunts contractés pour rembourser la dette du fonds, ne soient pas pris en compte pour évaluer l'évolution des dépenses. Il devra d'ailleurs en être ainsi pour de futures reprises de dettes ;

- la contribution de 0,473 Md€ au financement de l'audiovisuel public pour compenser la suppression de recettes publicitaires. Cette mesure n'a pas eu pour contrepartie la réaffectation au budget de l'Etat d'une recette fiscale perçue par les établissements bénéficiaires et elle constitue donc une charge nette.

Si on réintègre les sommes correspondant aux opérations précitées, le montant des dépenses constatées augmente de 2,56 Md€.

2 - L'intégration de financements qui ne sont pas actuellement pris en compte

Cette question concerne plusieurs modes de financement dont la nature a pu justifier qu'on s'interroge sur leur exclusion du périmètre de la norme, mais dont la Cour considère que le traitement finalement retenu par l'administration n'est pas adéquat :

a- l'abondement du fonds d'aide à l'acquisition d'un véhicule propre par le biais du compte de concours financiers *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*, pour financer le « bonus écologique ». La situation du fonds¹³⁷ laisse en effet prévoir que les « avances » ne seront jamais remboursées par la part du produit du « malus automobile » destinée à l'alimenter. Il serait donc réaliste d'inclure les dépenses du compte (0,73 Md€) pour programmer puis apprécier l'évolution des dépenses ;

b- celles des opérations des comptes d'affectation spéciale (sauf le CAS *Pensions*¹³⁸) qui étaient antérieurement ou qui auraient vocation à être couvertes au moyen de crédits budgétaires, nettes des versements du budget général pour éviter les doubles comptes, soit 1,66 Md€. Par exemple, l'utilisation par plusieurs ministères du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* comme un instrument de financement de toute dépense immobilière, en lieu et place de crédits budgétaires, plaide

136) Par convention, il n'est pas proposé, comme l'exigerait un calcul propre à permettre des comparaisons dans le temps, de redresser rétroactivement à due concurrence le montant des dépenses de l'année 2008.

137) La dépense (725 M€) a cru de 65 % en 2009, et le déficit s'est élevé à 522 M€.

138) Les dépenses de retraite des agents de l'Etat sont en effet déjà comptabilisées en dépenses des missions du budget général, qui abondent le CAS.

pour l'inclusion dans le montant des dépenses pris en compte pour prévoir et mesurer leur évolution d'une année sur l'autre des dépenses correspondantes (c'est-à-dire hors charges de désendettement) ;

c- l'évolution du solde des autres comptes spéciaux (hors FMI)¹³⁹ ; pourraient cependant de ne pas être comptabilisés à ce titre en 2009, compte tenu de leur caractère exceptionnel, les prêts accordés à la filière automobile dans le cadre du plan de relance (6,3 Md€) ; les dépenses seraient ainsi majorées de 3,23 Md€ ;

d- certaines affectations de ressources de l'année. Les exonérations ciblées de cotisations sociales sont en principe compensées par des dotations budgétaires de l'Etat¹⁴⁰. Cependant, lorsque celui-ci contribue au financement des organismes de sécurité sociale en leur affectant des ressources fiscales, il ne fait pas figurer les sommes correspondantes dans le calcul actuel de la norme de dépenses.

Cette exclusion est justifiée quand elle a pour corollaire une diminution équivalente des dépenses du budget général, comme ce fut le cas en 2006 de la compensation des allègements généraux de cotisations sociales, qui avait alors fait l'objet d'apports massifs d'impôts et taxes affectées (ITAF), à hauteur de 17,1 Md€. En revanche, lorsque l'affectation d'une recette fiscale de l'Etat aux organismes sociaux ne s'accompagne pas d'une diminution équivalente, ce montant devrait être pris en compte. Il aurait dû en être ainsi, en 2008, des ITAF destinés à compenser, notamment, les exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires, à hauteur de 4 Md€. En effet, cette mesure était équivalente, par sa nature, à une dotation budgétaire nouvelle aux organismes de sécurité sociale¹⁴¹.

Il a été recouru à une pratique similaire en 2009 avec le financement du revenu de solidarité active, versé en complément des revenus du travail, non pas sous la forme d'une dotation budgétaire à la CNAF et à la MSA (qui sont chargées de le distribuer), mais *via* le fonds national de solidarité active (FNSA) créé à cette fin. Le fonds est alimenté pour partie par des ITAF (833 M€ en 2009). Cette ressource s'est substituée à une dépense budgétaire qui aurait alimenté le fonds à due concurrence ;

139) CAS *Pensions*, comptes de concours financiers, comptes d'opérations monétaires et comptes de commerce. Seuls seraient intégrés leurs soldes, afin notamment d'éviter des doubles comptes.

140) Art. L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

141) Par convention, il n'est pas proposé de redresser le montant des dépenses de l'année 2008 à due concurrence.

e- à l'inverse, la diminution en 2009, après quatre années de forte augmentation¹⁴², du découvert de l'Etat auprès du Crédit foncier de France, chargé de liquider pour son compte les primes d'épargne logement, exerce un effet à la baisse sur l'évolution des dépenses en 2009 (1,0 Md€ en 2008 et 0,7 Md€ en 2009) ;

f- certaines dépenses fiscales et certains remboursements et dégrèvements non comptabilisés parmi les dépenses fiscales :

- celles des dépenses fiscales qui correspondent au financement de politiques publiques et/ou se substituent à des crédits budgétaires (par exemple, le prêt à taux zéro pour l'achat d'un logement) ;

- au-delà, y seraient aussi intégrés ceux des remboursements et dégrèvements non compris dans les dépenses fiscales évoquées au point précédent (tel le quotient familial), et qui sont conditionnés par la situation des bénéficiaires (particuliers, entreprises) ;

- la compensation, par l'Etat, des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (nets des admissions en non-valeur correspondantes).

Afin de prendre en compte l'imprécision des données relatives aux dépenses fiscales, la Cour propose, par convention, de prendre en compte, au titre de l'exercice 2009, les éléments suivants, qui sont assimilables à des dépenses d'intervention : la prime pour l'emploi (PPE), le crédit impôt recherche (hors plan de relance), les restitutions et dégrèvements d'IR¹⁴³, les remboursements de TIPP à divers publics, le plafonnement des impositions directes, les restitutions et dégrèvements d'impôts locaux et les nouvelles dépenses fiscales (extensions en année pleine et créations de l'année, nettes des suppressions et hors plan de relance¹⁴⁴).

Outre l'intégration des dépenses fiscales et des remboursements et dégrèvements qui s'y attachent dans le calcul d'une norme élargie, la Cour recommande, compte tenu de leur ampleur et de leur forte croissance, la définition, dans la loi *de programmation des finances publiques*, d'un objectif global d'évolution de ces dépenses spécifiques.

3 - Des dépenses à retirer du calcul de l'évolution des dépenses

142 0,1 Md€ en 2005, 0,49 Md€ en 2006, 0,6 Md€ en 2007 et 1 Md€ en 2008.

143) Hors application de conventions fiscales bilatérales et hors allègement d'IR 2008 pour les classes moyennes adopté dans le cadre du plan de relance (500 M€).

144) Cf. tableau en annexe III.

Les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne (20 Md€) ne devraient pas être pris en compte pour appréhender la progression des dépenses de l'Etat parce qu'il ne s'agit pas de dépenses qui lui sont propres.

*

Les tableaux en annexe III présentent l'impact détaillé, sur le calcul de l'évolution des dépenses constatées de l'Etat, des différents ajustements proposés ci-dessus par rapport à la norme actuellement utilisée par le Gouvernement. Les estimations chiffrées indicatives qui y figurent sont établies, compte tenu de leur ampleur et de leur caractère exceptionnel en 2009, sans intégrer les prêts à la filière automobile, ainsi que les dépenses fiscales et les remboursements et dégrèvements liés au plan de relance de l'économie.

On peut résumer leur effet comme suit (le tableau ci-après rapporte l'évolution des dépenses constatées selon le mode de calcul actuel de la norme et, par comparaison, avec la mesure élargie recommandée par la Cour) :

**Tableau n°20 : Evolution des dépenses constatées de 2008 à 2009
(hors plan de relance)**

	Exécution 2009 par rapport à	
	la LFI pour 2009	l'exécution 2008
Norme actuelle	-0,2 %	+0,4 %
+ corrections de périmètre	-0,2 %	+1,0 %
+ imputations de financements non pris en compte	+2,7 %	+5,7 %
- exclusion prélèvements UE	+2,6 %	+5,6 %

Source : Cour des comptes

Ces éléments témoignent de la forte sensibilité de la norme aux hypothèses retenues, et notamment à toute modification de son périmètre. Ils montrent aussi que, malgré une norme de dépenses stricte, la prise en compte non pas seulement des dépenses retenues aujourd'hui pour la calculer, mais aussi des dépenses assimilables, fait ressortir une évolution nettement supérieure.

L'administration fait valoir que le recours à un outil comme celui recommandé par la Cour pour mesurer l'évolution des dépenses présenterait deux inconvénients : d'une part, il contreviendrait au principe de permanence des méthodes ; d'autre part, il créerait une concurrence avec la norme actuelle. Tout en partageant ces impératifs, la Cour recommande de privilégier le souci de recourir - en le stabilisant dans le

temps - à l'instrument le plus représentatif possible de la réalité de la progression des dépenses de l'Etat.

D - L'effet du plan de relance sur l'évolution des dépenses

Le Gouvernement a choisi de considérer que le caractère conjoncturel des mesures financées dans le cadre du plan de relance (dépenses temporaires ou anticipées) justifiait qu'elles ne soient pas prises en compte pour retracer la progression des dépenses en 2009. Cette option appelle plusieurs remarques :

- le souci de neutraliser les dépenses à caractère exceptionnel pour calculer la norme est légitime, notamment pour les dépenses qui n'auraient, selon toute vraisemblance, pas été effectuées sans la mise en place du plan de relance (par exemple, les avances consenties aux fournisseurs de l'Etat au titre des marchés en cours, pour 483 M€) ; cela permet, en effet, de garder leur signification aux comparaisons pluriannuelles ;

- pour les dépenses qui étaient programmées mais qui ont été opérées par anticipation, le fait d'avoir effectué certaines d'entre elles en 2009, plutôt qu'en 2010 ou 2011, a conduit à augmenter plus que prévu les dépenses de 2009 et majoré ainsi la progression par rapport à l'exercice précédent. Il est donc utile d'identifier l'incidence de cette augmentation exceptionnelle dans le total de l'évolution des dépenses ;

- en revanche, le fait qu'une dépense a été anticipée ne doit pas conduire à ce qu'elle soit définitivement exclue du calcul de la progression des dépenses de l'Etat (au titre de 2009 et au titre de l'année au cours de laquelle elle aurait été opérée). Telle est pourtant la conséquence du choix fait de ne pas comptabiliser dans la norme les dépenses réalisées par anticipation. La Cour recommande que les dépenses réalisées par anticipation au titre des années qui suivent 2009 soient intégrées dans le calcul de la norme des années suivantes ;

- les crédits du plan de relance étaient réputés s'ajouter et non se substituer aux dotations « traditionnelles » des missions et programmes budgétaires ; ce caractère d'« additionnalité » n'a pas toujours été observé. Certaines dépenses réalisées en 2009 (et 2010) ont en effet été rattachées au plan de relance, alors qu'elles avaient pour objet de solder des dettes ou des engagements antérieurs de l'Etat. Ne pas comptabiliser ces dépenses dans celles qui servent à apprécier l'évolution des dépenses de l'Etat aura pour effet de les neutraliser une fois pour toutes au regard de la norme, alors même que leur ampleur trouvait son origine dans le fait que l'Etat a choisi, les années précédentes, de ne pas honorer une partie

de ses dettes, tout en ayant de fait engagé les dépenses. Ont ainsi été apurées de cette façon la dette de l'Etat à l'égard du FNADT¹⁴⁵ (70 M€) et des engagements contractés au titre d'exercices et de projets antérieurs de la mission *Outre-mer* (60 M€) ;

- enfin, une appréciation similaire peut être formulée sur certaines dépenses qui ne figureraient pas dans le plan de relance mais qui ont été couvertes en 2009 par des crédits ouverts au titre de celui-ci. Ainsi, les ouvertures de CP de la mission *Justice* dans le cadre du plan de relance (75 M€) ont permis de relâcher la tension pesant sur la gestion 2009¹⁴⁶, de financer des opérations pénitentiaires jusqu'ici différées faute de crédits et de compenser partiellement le fait que l'apport des cessions immobilières de l'Etat¹⁴⁷ dans le financement de la réforme de la carte judiciaire a été négligeable, contrairement à ce qui avait été initialement envisagé. La mission *Culture* a également bénéficié de crédits ouverts pour compenser ce faible apport¹⁴⁸. Le plan de relance a aussi permis d'atténuer les tensions constatées sur différentes dotations, par exemple au titre des aides versées aux étudiants à partir du programme *Vie étudiante* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*, et de supprimer celles qui caractérisent chaque année le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* de la mission *Ville et logement*.

Pour ces dépenses effectuées au moyen de crédits ouverts au titre du plan de relance (et à ce titre exclues du périmètre de la norme en 2009), c'est seulement pour des raisons circonstancielles ou volontaristes qu'elles se sont trouvées exclues de l'assiette de calcul de la norme

Le rapport que la Cour remettra à la commission des finances de l'Assemblée nationale, à sa demande, fin juin 2010, en application de l'article 58-2 de la loi organique, fera un point complet, assorti de données chiffrées, sur la mise en œuvre du plan de relance.

145) Fonds national d'aménagement et de développement du territoire.

146) Une part de ces crédits ayant été redéployée pour financer la santé des détenus, l'entretien des établissements pénitentiaires et les frais de justice.

147) Via le CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat*.

148) A hauteur de 34 M€ en AE et 38 M€ en CP ouverts en LFR de décembre, en compensation de 35 M€ initialement prévus en provenance du « CAS immobilier ».

III - 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 de précaution a concerné, en 2009, 0,5 % des crédits ouverts en LFI pour les dépenses de personnel et 5 % des crédits relatifs aux autres natures de dépenses¹⁴⁹ (contre 6 % en 2008). Cette réserve est éventuellement levée, programme par programme, en totalité ou en partie, sur décision du ministre chargé du budget.

A titre exceptionnel, il a été décidé de libérer dès le début de la gestion 2009 les crédits d'investissement ainsi mis en réserve, dans le cadre de mesures d'accompagnement du plan de relance. Les crédits de la mission **Plan de relance** n'ont d'ailleurs pas été soumis, en tant que tels, aux mesures de régulation.

S'agissant des autres natures de dépenses, la levée de la réserve de précaution est néanmoins le plus souvent intervenue en fin de gestion, ce qui a occasionné des difficultés pour utiliser les crédits correspondants.

Tel a été le cas pour le programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement* de la mission **Ville et logement**, une partie des crédits gelés (23,76 M€) ayant été annulée parce qu'ils n'ont été rendus disponibles que le 27 novembre. De même, sur le programme 167 *Lien entre la nation et son armée* de la mission **Anciens combattants**, des insuffisances ont été rencontrées pour les dépenses relatives à la rénovation des sépultures. La levée tardive de la réserve de précaution n'a pas permis d'utiliser ces crédits.

Au total, l'impact global des mesures de régulation est resté limité. Le dégel des crédits a été presque intégral et les mises en réserve résiduelles ne dépassaient pas 0,5 Md€.

149) Avec deux exceptions : les crédits liés à des amendements parlementaires dits de « seconde délibération » et une réduction de la mise en réserve sur les subventions versées aux opérateurs, qui financent pour partie des dépenses de personnel.

IV - Les opérations de fin d'exercice

A - Un doublement des dépenses effectuées en période complémentaire

Les dépenses de la période complémentaire ont atteint, fin 2009, 5,55 Md€, soit le double de leur montant à l'issue de l'exercice précédent (2,83 Md€)¹⁵⁰.

Cette augmentation peut apparaître paradoxale, dès lors notamment qu'elle intervient à la veille de la suppression de la période complémentaire. Elle confirme, une fois encore, le caractère inapproprié du vote d'une loi de finances rectificative en toute fin d'année, surtout quand les montants en jeu sont élevés.

En effet, la LFR du 30 décembre a réalisé des ouvertures de crédits nouveaux de 16,4 Md€¹⁵¹, à comparer à celles opérées par le collectif du 22 décembre 2008 (1,8 Md€). Pour une large part, ces dotations supplémentaires n'ont pas pu être mobilisées et elles ont fait l'objet, faute pour ces crédits de pouvoir être consommés à temps, d'un report, total ou partiel, sur l'exercice 2010 ; il en a été ainsi, par exemple, pour le programme *Coordination des moyens de secours* de la mission *Sécurité civile*, dont les reports sur 2010 atteignent 97 M€ après une ouverture en LFR de 60 M€. De même, le programme *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi* a reçu 971 M€ en LFR, dont 135,7 ont été reportés.

B - L'effet des opérations de fin de gestion sur le déficit

Plusieurs paiements importants faits en période complémentaire ont eu pour effet - sinon pour objet - de majorer les dépenses imputées sur l'exercice 2009.

Le principal a concerné, à concurrence de 3,23 Md€, l'apurement partiel des dettes sociales de l'Etat. Les dépenses comptabilisées en période complémentaire ont été constituées de versements au titre soit de dépenses de l'exercice 2009 (1,28 Md€ en AE et en CP), soit de l'apurement partiel - précité - de dettes antérieures (1,95 Md€ en AE et en

150) Les recettes recouvrées en période complémentaire sont stables (1,47 Md€ contre 1,69 Md€ au cours de l'exercice précédent).

151) Dont 11,1 Md€ pour la mission *Remboursements et dégrèvements*.

CP) ; ces versements ont affecté principalement les missions *Villes et logement, Travail et emploi*, et *Solidarité*.

Si, par ces règlements, l'Etat s'est acquitté d'une part de ses obligations juridiques, remédiant ainsi à une anomalie plusieurs fois dénoncée par la Cour¹⁵², les montants correspondants étaient connus de longue date. En outre, pour ceux destinés à couvrir des engagements au titre de 2009, ils auraient dû être ouverts dans la LFI, ce qui aurait alors permis qu'ils soient versés sans attendre les premiers jours de 2010.

C - La généralisation de Chorus doit être accompagnée de mesures pour faciliter la gestion et son suivi

Issu des outils de la comptabilité commerciale, adaptés à la comptabilité d'engagement, le système d'information financière de l'Etat Chorus n'autorise pas les opérations de période complémentaire, parce qu'il ne permet pas d'enregistrer au titre d'un exercice une opération budgétaire réalisée après le 31 décembre. De fait, les seize programmes dont les crédits ont été gérés avec Chorus en 2009 n'ont pas eu cette année la faculté de régler des dépenses au-delà de cette date.

Pour les autres programmes, la date limite des opérations avait été fixée au 8 janvier 2010 pour les dépenses, certaines imputations de recettes ou écritures comptables pouvant intervenir, à titre de régularisation, jusqu'au 13 janvier. La réduction d'une journée par rapport à 2008 n'était pas de nature à changer les pratiques de gestion.

Mais la préparation à la généralisation de Chorus exige plus que la suppression de la période complémentaire. L'expérience des programmes déjà gérés avec le nouveau système confirme la nécessité, évoquée précédemment, d'avancer le calendrier du vote de la dernière LFR ; elle souligne aussi l'intérêt, compte tenu de la perspective d'une comptabilisation des dépenses et des recettes à la date de leur enregistrement, de faciliter la lecture des résultats budgétaires en tirant parti des informations issues de la comptabilité générale, en ce qui concerne, notamment, les sommes restant à payer.

Par ailleurs, les possibilités techniques offertes par Chorus permettront d'envisager le décalage de la date limite des ordonnancements et mandatements, aujourd'hui interrompus dès le 10 décembre pour des motifs attachés à l'ancienne comptabilité de caisse ;

152) Notamment dans son rapport de mai 2009 sur l'exécution budgétaire de 2008 et dans son rapport sur les décrets d'avance remis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat en novembre 2009.

la situation actuelle, qui contraint à reporter sur l'exercice suivant des dépenses qui pourraient pourtant être payées avant le 31 décembre, n'est pas satisfaisante.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La gestion 2009 n'a pas été marquée par des irrégularités au regard des normes budgétaires en vigueur propres à affecter de façon significative soit le solde, soit le montant global des opérations de recettes et de dépenses de l'Etat.

L'analyse de l'exécution montre, néanmoins, diverses anomalies, dont plusieurs se sont toutefois atténuées par rapport à 2008, notamment les reports de charges en fin d'exercice.

L'ampleur même des déficits actuels est l'occasion de remédier aux problèmes de calibrage des dotations soumises au vote du Parlement, au décalage de paiement de charges exigibles et aux reports de dépenses sur l'exercice suivant. Les comptes spéciaux doivent être utilisés conformément à leur vocation et les loyers budgétaires, qui ne donnent lieu à aucun mouvement de crédits, ne plus être comptabilisés dans les recettes et les dépenses de l'Etat.

Pour sa part, la mesure de l'évolution des dépenses de l'Etat doit être rendue plus significative par l'inclusion dans le périmètre sur lequel est calculée la norme utilisée par le Gouvernement de financements qui ne sont aujourd'hui pas pris en compte. A défaut, il convient de mettre en place, en plus de cette norme, un instrument élargi, plus proche de la réalité budgétaire ; celui-ci pourrait, en outre, être utilement complété, compte tenu des enjeux qui s'y attachent, par un objectif global de progression des dépenses fiscales et des remboursements et dégrèvements.

Compte tenu de la disparition programmée de la période complémentaire, la publication de la dernière loi de finances rectificative de l'année devrait intervenir à une date suffisamment avancée pour permettre l'exécution des dépenses avant le 31 décembre. De plus, la date limite des ordonnancements et mandatements devrait être repoussée à une date plus tardive du mois de décembre pour rendre possible le règlement de dépenses dont rien ne justifie qu'elles soient reportées sur l'exercice suivant.

Chapitre VIII

La gestion budgétaire en mode LOLF

en 2009

La Cour dressera en 2011, dix ans après la promulgation de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), un bilan d'ensemble du nouveau dispositif budgétaire et comptable de l'Etat.

Les développements ci-après se fondent sur les observations faites à l'issue de l'exercice 2009, quatrième année de sa pleine application. Ils s'ajoutent aux observations déjà formulées ci-dessus sur la mise en œuvre de la LOLF, au titre notamment du suivi des recettes et des dépenses, des systèmes d'information utilisés pour tenir les comptes de l'Etat ou encore de la régularité de l'exécution. Ils confirment et complètent ceux formulés dans les rapports de mai 2007, 2008 et 2009 sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat.

Il ressort de l'analyse de l'exécution 2009 que, si nombre de prescriptions de la loi organique entrent en application dans des conditions satisfaisantes, l'Etat consacre encore l'essentiel de ses efforts à régler des problèmes pratiques et qu'il ne peut encore tirer tous les avantages attendus de la réforme du budget et du pilotage des politiques publiques.

Elle conduit à deux séries de constats, relatifs respectivement aux conditions dans lesquelles sont mises en œuvre les principales dispositions introduites par la LOLF (I) et au déplacement récent de certains enjeux de la gestion budgétaire au regard des objectifs qu'elle a fixés (II).

I - L'Etat n'a pas tiré toutes les conséquences des principales innovations de la LOLF

La LOLF a apporté au cadre de gestion du budget de l'Etat plusieurs modifications majeures destinées à promouvoir un mode de pilotage plus efficace, en y introduisant, d'une part, une plus grande souplesse et une approche par les objectifs et, d'autre part, une logique de compte-rendu et de mesure des résultats. Dans chacun de ces deux domaines, l'analyse de l'exécution 2009 permet de tirer quelques enseignements de portée générale, en insistant plus particulièrement sur les améliorations qui restent à réaliser.

A - Les éléments de souplesse introduits par la LOLF n'ont pas encore produits tous leurs effets

1 - L'architecture budgétaire reste perfectible

La LOLF a entendu soustraire la gestion budgétaire à la structuration jugée trop stricte établie par l'ordonnance organique de 1959 et elle lui a substitué une approche, par mission et par programme, coïncidant en principe avec les politiques publiques et les actions mises en œuvre par l'Etat.

La présentation du budget de l'Etat en quarante huit missions et cent soixante dix programmes a beaucoup simplifié le cadre dans lequel les moyens budgétaires sont programmés, votés et exécutés. L'architecture budgétaire a, en outre, été progressivement ajustée pour remédier à certaines anomalies initiales et elle correspond mieux à la réalité des enjeux.

Des améliorations importantes demeurent toutefois nécessaires. Par exemple, le périmètre de la mission *Outre-mer* ne trouve toujours pas de justification convaincante. Cette mission a la particularité de ne retracer qu'une faible part (2 Md€ soit 15 %) des dépenses réalisées par l'Etat dans les territoires ultramarins (13,6 Md€ exécutés sur vingt-sept missions différentes). De fait, la mission n'est définie par aucun critère cohérent géographique, matériel ou organique. On a pu la justifier par le souci d'y retracer les interventions spécifiques à l'outre-mer, mais cette distinction n'est pas pertinente car elle n'en retrace pas la totalité (en sont exclues, par exemple, les mesures agricoles, y compris celles qui sont propres à ces départements ou territoires), et elle n'en comprend pas moins plusieurs dispositifs de droit commun (tels les contrats de plan

Etat-Région ou la résorption de l'habitat insalubre) qui relèvent de missions rattachées à d'autres ministères. Il conviendrait, à tout le moins, de renforcer la cohérence de cette mission et de prévoir la publication d'un document de politique transversale.

Pour sa part, la mission interministérielle *Régimes sociaux et de retraite*, dont la vocation est de verser des subventions d'équilibre à certains régimes de retraite (tels ceux des mineurs ou des marins), n'a toujours pas été confiée à un ministère chef de file, alors qu'elle concerne plusieurs administrations. Surtout, elle n'intègre pas l'ensemble des crédits engagés par l'Etat pour le financement de régimes de retraite. Il en est de même des missions interministérielles *Enseignement scolaire* et *Enseignement supérieur et recherche*. On peut encore s'interroger sur la consistance de la mission *Politique des territoires* qui, en l'état, est très loin d'être représentative de la politique de l'Etat en faveur de l'aménagement du territoire ; il ressort, en effet, du document de politique transversale (DPT) relatif à l'aménagement du territoire joint, à titre d'information, au projet de loi de finances pour 2010, que les actions conduites en ce domaine sont imputées sur seize missions et trente quatre programmes, pour un total estimé à 5,6 Md€, soit plus de dix fois les crédits de la mission.

2 - La globalisation et la fongibilité des crédits n'ont pas donné leur pleine mesure

L'une des novations importantes introduites par la LOLF est la globalisation des crédits, c'est-à-dire le vote d'enveloppes par programme destinées à supporter les dépenses de l'Etat quelle que soit leur nature (personnel, fonctionnement, investissement, interventions). Ce dispositif vise à permettre aux responsables de programme de décider l'affectation des crédits dans la limite du plafond voté, sous la seule limite de l'impossibilité de transformer des crédits d'une autre nature en crédits de personnel (c'est le caractère dit « asymétrique » de la fongibilité).

En gestion, le caractère global des enveloppes permet notamment aux gestionnaires de pallier d'éventuelles insuffisances de dotations. Pour prendre de nouveau l'exemple de la mission *Outre-mer*, la fongibilité entre actions a permis en 2009 le redéploiement, sur le programme 138 *Emploi outre-mer* d'une partie des crédits destinés à l'emploi disponibles (à hauteur de 3,1 M€ en CP) en faveur de la compensation aux organismes sociaux des exonérations de charges sociales. De même, les mesures d'aide au fret n'ayant pu être mises en œuvre, la dotation prévue initialement a été réaffectée aux exonérations de charges pour 20,6 M€ et à deux nouveaux dispositifs mis en place en cours de gestion : les prêts à

taux zéro pour 4,1 M€ et la subvention au fonds d'expérimentation pour la jeunesse pour 1,0 M€.

L'exécution budgétaire de 2009 a pourtant confirmé le constat fait les années précédentes, selon lequel la fongibilité des crédits a été peu utilisée, notamment entre les crédits de personnel et les autres catégories de crédits.

Plusieurs phénomènes peuvent expliquer cet état de fait. Il y a d'abord, souvent, un souci de prudence, les gestionnaires souhaitant légitimement, avant d'autoriser un mouvement de fongibilité, s'assurer que les besoins de crédits de personnel, qui sont désormais limitatifs, autorisent bien un tel redéploiement. Cette préoccupation peut conduire à retarder les décisions jusqu'au point de compromettre la capacité à consommer effectivement les crédits.

S'y ajoute la nécessité d'opérer le pilotage de la masse salariale au niveau ministériel, les plafonds d'emplois étant votés à ce niveau, tandis que les crédits correspondants le sont par programme, et sans doute aussi la crainte de voir les marges dégagées reprises dans le cadre des discussions budgétaires ultérieures. Enfin, l'analyse de l'exécution 2009 montre que le faible recours à la fongibilité pour les dépenses de personnel tient aussi à ce que la budgétisation initiale est de mieux en mieux maîtrisée, et donc très proche de la réalité des besoins, ce qui réduit mécaniquement le montant des crédits inutilisés susceptibles d'être alloués à d'autres types de charges.

3 - Le pilotage par objectif n'a que partiellement renouvelé le dialogue budgétaire

L'organisation budgétaire par mission et par programme et les éléments de souplesse introduits dans la gestion par la loi organique visaient en particulier à moderniser la programmation et la discussion au Parlement des dotations allouées aux actions de l'Etat.

De fait, ces dispositions ont rendu possible, et d'ores et déjà en partie effective, l'appréhension des véritables enjeux, en lieu et place des débats antérieurs sur la seule progression du montant des crédits ouverts.

Néanmoins, la procédure budgétaire présente encore certains caractères qui ne répondent pas à l'approche qui a inspiré la LOLF. La faible place accordée à la définition et à la mise en œuvre de la stratégie, directement visible à la lecture de certains projets annuels de performances s'agissant notamment des missions interministérielles, se traduit par l'accent presque exclusif mis sur la gestion des crédits de paiement, au détriment de celle des autorisations d'engagement et par le

développement excessif de la règle de budgétisation dite en « AE=CP », c'est-à-dire sans vision pluriannuelle.

En outre, l'absence de lien direct entre la gestion des dépenses et les dispositifs de performances prévus par la LOLF est due au caractère le plus souvent formel de l'exercice de fixation des objectifs, qui ne sont qu'exceptionnellement utilisés dans la gestion quotidienne des services.

B - Des lacunes au regard du pilotage et du suivi de l'exécution budgétaire

1 - Nombre de responsables de programme ne sont pas en situation d'exercer un véritable pilotage

La Cour a décrit, dans son rapport de mai 2009 sur les résultats et la gestion budgétaire de 2008, la situation peu satisfaisante des responsables de programme. Les intéressés, en principe investis d'une mission de pilotage incluant aussi bien la définition de la stratégie mise en œuvre et des objectifs à atteindre que la programmation et la gestion des moyens correspondants, sont confrontés, dans la réalité, à plusieurs contraintes fortes : une absence presque totale de maîtrise sur les dépenses fiscales rattachées au programme dont ils ont la charge ; la difficile articulation avec l'activité des opérateurs qui contribuent aux actions dont ils sont responsables et dont le budget excède parfois largement les crédits ouverts sur le budget général ; l'étroitesse de leurs marges de manœuvre dans la gestion de leurs moyens propres, notamment en personnel lorsque ceux-ci sont rattachés à un programme dédié.

A ces difficultés, s'ajoute une incertitude persistante sur leur positionnement dans la chaîne des décisions en matière budgétaire. Il en résulte que la notion de responsabilité des gestionnaires d'un programme, présentée, au moment du vote de la LOLF, comme la contrepartie de l'introduction d'éléments de souplesse dans la préparation de la gestion du budget¹⁵³, se trouve, à ce stade, largement vidée de son sens. Il est en effet, dans la majorité des cas, impossible d'apprécier quelle part des résultats (ou de l'écart avec les objectifs) doit être imputée aux responsables de programme.

153) Le contrôle budgétaire a en outre été allégé par un décret du 27 janvier 2005.

2 - La modernisation de l'administration a été engagée sans lien véritable avec la LOLF

Comme indiqué précédemment, l'Etat s'est engagé, en 2007, dans une démarche de révision générale des politiques publiques (RGPP)¹⁵⁴, qui l'a conduit à annoncer trois plans successifs de réforme et de rationalisation de ses services. Outre sa portée encore limitée, cet exercice a été mis en œuvre, jusqu'à présent, sans lien - et parfois même en contradiction - avec les orientations introduites par la loi organique.

Ainsi, tandis que la LOLF est tout entière centrée sur les missions et programmes budgétaires, les audits conduits dans le cadre de la RGPP ont été menés dans une logique par service, et les décisions prises classées par ministère.

De même, la LOLF vise à renforcer la responsabilité et la capacité d'initiative des gestionnaires des politiques publiques. En leur fixant des résultats à atteindre d'une très grande précision, la RGPP leur laisse souvent une marge de manœuvre extrêmement réduite. Par exemple, le pilotage central de la politique de diminution des effectifs, pour sa partie issue des travaux conduits en marge de la RGPP, réduit fortement l'intérêt de la fongibilité asymétrique et d'un dispositif initial plus déconcentré.

Par ailleurs, la LOLF avait mis en avant la fonction de responsable de programme. L'accent mis par la RGPP sur les fonctions support et la pluriannualité budgétaire renforce, au contraire, le poids des secrétaires généraux, en faisant émerger la figure d'un « responsable de mission » qui n'est pas prévue dans le texte organique. Sans se prononcer sur l'opportunité de cette évolution (qu'elle a pu elle-même recommander pour le pilotage des missions interministérielle), la Cour relève qu'elle pose, à tout le moins, un problème d'articulation entre les différents niveaux du pilotage budgétaire et que cette situation devrait être clarifiée.

Enfin, la LOLF devait avoir pour effet de mettre en adéquation les structures administratives et budgétaires. La RGPP, quant à elle, a conduit à fédérer les services déconcentrés de l'Etat, sans grande référence à leur rattachement budgétaire. Ceci explique, pour une part, que la gestion des directions départementales interministérielles s'avère, aujourd'hui, aussi complexe.

154) La Cour y a consacré des développements dans son rapport de juin 2009 sur la situation et des perspectives des finances publiques (p. 80) et dans son rapport public annuel de 2010 (p. 19).

3 - Les outils de compte-rendu et de contrôle ne sont pas à la hauteur des enjeux

a) Des systèmes d'information encore très lacunaires

La LOLF a prévu la mise en place de trois comptabilités (comptabilité des opérations budgétaires, comptabilité générale et comptabilité d'analyse du coût des actions), dont la réalité et la fiabilité dépendent étroitement de la qualité des systèmes d'information qui leur servent de support.

Or le développement de ces outils a pris beaucoup de retard et celui-ci ne sera qu'en partie comblé par le projet Chorus, dont on attend une meilleure articulation entre les données actuellement traitées par des systèmes distincts (Accord, NDL, India). Ceux-ci, qui constituaient encore en 2009 l'essentiel des applications à la disposition des gestionnaires, présentent des insuffisances d'articulation telles, notamment en matière d'AE, qu'elles ont rendu inévitable, pour le suivi infra-annuel, la mise au point d'applications ministérielles.

Le déploiement de l'application Chorus, qui sera le support unique des comptabilités budgétaire et générale, s'opère progressivement depuis juin 2008. Il concernait, début 2010, 15.800 utilisateurs, dont 11.200 reliés au 1^{er} janvier 2010, sur un total de 27.000¹⁵⁵. Sa mise en place n'est pas sans occasionner elle-même des difficultés, comme l'a montré le retard qu'elle a induit début 2010 dans le paiement des pensions des 15.000 maîtres du privé à la retraite ou les retards de paiement des fournisseurs du ministère de la **défense**.

La perspective de généralisation de Chorus soulève d'autres difficultés ou incertitudes. Quand l'application existe, ses fonctionnalités ne sont pas pleinement utilisées puisque, dans la version en exploitation à la fin de 2009, près de 55 % des dépenses enregistrées ont abouti à une consommation de CP sans engagement juridique préalable. Même si cela tient, pour une part, aux dépenses de titre 2, cet état de fait nuit à la tenue d'une véritable comptabilité des engagements, nécessaire pour donner de la visibilité aux gestionnaires.

En outre, la Cour a relevé, dans son acte de certification, des questions qui restent à résoudre sur la tenue de la comptabilité générale dans Chorus : pour le moment, cet outil est une application de gestion de dépenses qui s'ajoute aux autres, et ne constitue pas l'instrument unique

155) Deux nouvelles vagues de déploiement sont prévues en juin 2010 et janvier 2011.

dans lequel les comptes de l'Etat doivent être tenus de manière consolidée. Or, la conception même de cet aspect de l'application a pris du retard, et les premières orientations retenues conduisent à considérer que la comptabilité générale de l'Etat pourrait s'avérer inutilement complexe du fait de la persistance de la nécessité de continuer de retraiter, pour les neutraliser, un nombre très élevé d'écritures internes.

Plus largement, la Cour a constaté, dans un référé adressé au Premier ministre¹⁵⁶, que les limites de Chorus pour la tenue de la comptabilité générale de l'Etat sont liées à la très forte centralisation actuelle des comptes de gestion.

Pour sa part, la comptabilité d'analyse des coûts (CAC) est encore le plus souvent conçue comme un exercice formel, ayant pour seul objet de renseigner les RAP, sans lien direct avec la gestion des programmes et des BOP. En dépit de la nécessité de disposer de coûts complets par grande politique, ceux-ci sont encore très mal appréhendés, par exemple pour les missions *Anciens combattants* et *Solidarité*, dont une partie des coûts est imputée sur d'autres dotations. Au demeurant, même si la mise en place d'une comptabilité analytique doit aussi faire appel à d'autres éléments que ceux issus du système d'information, les perspectives offertes par Chorus demeurent très limitées en la matière, le développement d'une comptabilité analytique allant au-delà de l'alimentation des RAP n'étant pas prévu à ce stade.

La disponibilité de ces outils constitue un préalable à la mise en application effective de ces aspects majeurs de la LOLF.

b) La nécessaire modernisation des modes de gestion

Outre le développement de dispositifs informatisés performants, la mise en œuvre de la LOLF appelle une modernisation en profondeur des méthodes de gestion des administrations, propre à leur permettre de tirer pleinement parti des souplesses prévues par le texte organique.

Le contrôle de gestion se développe progressivement depuis 2006, et l'examen de l'exécution 2009 montre que tous les ministères ont commencé à le développer. Les insuffisances portent essentiellement sur les missions qui relèvent de plusieurs ministères et sur celles dont une partie importante des dépenses transite par des opérateurs ou sous forme de dépenses fiscales. Dans ces situations, même si des éléments de contrôle de gestion existent de manière éparse, il reste à les développer de

156) Référé du 19 février 2010 « *Actions à engager pour mettre à niveau le système d'information financière de l'Etat* ».

manière homogène, en commençant par désigner un chef de file pour la mission ou par signer un contrat avec les opérateurs concernés.

Pour la justification au premier euro (JPE) des crédits demandés ou utilisés, la formalisation des déterminants de la dépense est particulièrement difficile pour les programmes dont les crédits d'intervention représentent une part substantielle des dotations. En effet, dans le cas des subventions accordées à des entités tierces (des associations, par exemple), les dépenses sont fréquemment négociées avec les organismes bénéficiaires, puis décidées et allouées au cours de l'exercice budgétaire ; de ce fait, la JPE repose le plus souvent sur une logique binaire de reconduction ou non des subventions de l'exercice précédent ; pour des aides aux ménages dont l'attribution dépend de critères fixés par la loi, la prévision des dépenses de l'exercice repose sur des projections et des éléments extrabudgétaires et extracomptables, ce qui peut aboutir à des distorsions fortes entre les prévisions et l'exécution ; la JPE risque alors, comme l'administration le fait valoir elle-même, de ne pas pouvoir aller au-delà, d'une simple estimation des dépenses à venir et, comme ce fut le cas en 2009 pour la mission *Ville et logement*, d'une reconduction des dispositifs d'intervention.

4 - Une démarche de performance encore peu effective

La LOLF a établi l'exigence d'une information précise, par programme, sur l'exécution des politiques publiques, à la fois pour permettre au Parlement d'apprécier les résultats obtenus avec les dotations qu'il a votées et afin de constituer, pour les gestionnaires, un outil propre à éclairer la programmation et l'administration des moyens dont ils disposent à la lumière des performances atteintes.

A cet effet, la loi organique a voulu renverser radicalement la logique qui inspirait la préparation, l'exécution et le suivi du budget de l'Etat : à l'accent presque exclusif mis sur la prévision des recettes et des dépenses exposée dans le projet de budget (et la loi de finances initiale), elle a entendu substituer la primauté du compte-rendu sur la réalité des recettes encaissées, des dépenses payées et des résultats obtenus, qui sont retracés dans la loi de règlement, à laquelle le présent rapport est annexé.

L'effectivité de cette nouvelle approche dépend d'abord de la capacité des administrations de l'Etat à fournir au Parlement et aux organes de contrôle des informations significatives sur l'exécution budgétaire et les résultats atteints dans l'exercice.

La démarche de performance est mise en œuvre de manière très progressive. L'administration a engagé une expérimentation sur le contrôle interne et le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) consacre désormais l'essentiel de ses travaux à la mesure des performances. La Cour a montré les améliorations apportées, dans la période récente, aux dispositifs mis en place depuis 2001 dans le sens d'une gestion par objectif et pour en mesurer les résultats. Elle a relevé¹⁵⁷, par exemple, que, sauf exceptions, les objectifs et indicateurs commençaient à mieux traduire les priorités et les résultats des programmes, mais aussi l'absence d'avancée substantielle pour garantir la fiabilité des résultats chiffrés, qui sont encore souvent renseignés selon des méthodologies hétérogènes et sans vérification systématique.

L'analyse de la gestion 2009 confirme ces constats. Certaines missions ont même atteint, en 2008 et 2009, un pic de complexité ; la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* comptait, par exemple, 57 objectifs et 126 indicateurs, nombres heureusement ramenés en 2010 à 49 et 96 (soit -25 %) ; si le rapprochement, que la Cour avait recommandé, des indicateurs respectifs de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale de la mission *Sécurité* est presque achevé, certains indicateurs ne sont toujours pas renseignés (par exemple, ceux relatifs aux élèves handicapés de la mission *Enseignement scolaire*).

Dans d'autres cas, les indicateurs manquent de stabilité, au détriment de l'analyse des évolutions, en raison soit de la recomposition des missions (*Culture* en 2008, *Aide publique au développement* en 2009, *Défense* en 2010), soit de réformes de structures (pour le programme *Développement des entreprises et de l'emploi* ou les missions *Economie* et *Ville et logement*, notamment), soit encore de changements de périmètre (comme pour le CAS *Développement agricole et rural*).

Sur la mission *Travail et emploi*, plusieurs insuffisances limitent encore la portée des innovations introduites par la loi organique : le nombre trop grand des indicateurs ; la faiblesse de ceux qui mesurent l'efficacité ; l'absence de comptabilité analytique par BOP ; la difficulté pour les gestionnaires de renseigner les indicateurs en raison des déficiences du système d'information. Surtout, on relevait encore en 2009, pour l'ensemble des missions du budget de l'Etat, l'absence presque totale de lien entre les indicateurs des PAP et des RAP et ceux utilisés pour le pilotage budgétaire.

157) Rapport de mai 2009 sur les résultats et la gestion budgétaire de 2008, p. 115.

C'est avant tout sur ce dernier point que l'Etat paraît encore, près de dix ans après le vote de la LOLF, essentiellement mobilisé sur des considérations d'organisation et de méthode, et pas encore suffisamment sur l'utilisation de la démarche de performance pour moderniser la gestion publique. La loi de programmation des finances publiques devrait, à cet égard, être l'occasion de donner aux travaux de budgétisation une dimension pluriannuelle plus affirmée.

II - L'analyse des seuls résultats budgétaires ne permet plus une appréhension complète des enjeux

La LOLF pose les règles de pilotage des recettes et des dépenses réalisées sur le budget général, les budgets annexes et les comptes spéciaux et aboutissant à un décaissement par l'Etat proprement dit. Or une part croissante des opérations budgétaires est mise en œuvre désormais selon une procédure qui échappe en grande partie à ces prescriptions parce qu'elles prennent la forme de dépenses fiscales (A), ou qu'elles sont effectuées *via* des opérateurs de l'Etat (B), voire sous d'autres formes (C).

A - La forte augmentation des dépenses fiscales

Une part significative des dépenses de l'Etat est réalisée sous la forme de dépenses fiscales, c'est-à-dire de moindres recettes. Il y en avait 506 en 2009 (contre 486 en 2008), pour un montant total de 75 Md€ (73 Md€ en 2008)¹⁵⁸, dont plus de la moitié porte sur l'impôt sur le revenu.

Compte tenu des enjeux, plusieurs dispositions – la plupart très récentes – ont entendu encadrer les dépenses fiscales ou, à tout le moins, améliorer l'information s'y rapportant. La LOLF prévoit, d'une part, que, les dépenses fiscales sont présentées au sein des prévisions de recettes, dans l'annexe *Evaluation des voies et moyens* jointe au projet de loi de finances (art. 51-4) et, d'autre part, que le projet annuel de performances de chaque programme comporte une évaluation des dépenses fiscales qui en relèvent (art. 51-5).

Par ailleurs, la loi du 9 février 2009 de *programmation des finances publiques* votée pour la période 2009-2012 dispose, d'une part, que le coût des nouvelles dépenses fiscales ou des nouvelles niches sociales doit être compensé par la réduction ou la suppression de

158) Sources : PLF pour 2009 et 2010, Evaluation des voies et moyens, tome II.

dispositions antérieures de même nature et que, d'autre part, doit être défini un objectif annuel relatif au coût de ces mesures et un bilan des dispositifs créés, modifiés ou supprimés dans l'année.

En dépit de ces dispositions, le pilotage et le suivi des dépenses fiscales posent encore au moins trois problèmes majeurs au regard des objectifs qui ont fondé la LOLF :

- le montant des dépenses fiscales a crû à tel point qu'il dépasse parfois largement celui des crédits des programmes auxquels elles sont rattachées. Sur la mission *Ville et logement*, par exemple, elles représentaient 11,0 Md€ en 2009 (+14,7 % depuis 2006), soit une fois et demi le total des crédits budgétaires (7,6 Md€). Sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, les dépenses fiscales rattachées sont évaluées à 22,73 Md€ pour 2009, pour des dotations budgétaires de 9,49 Md€. La situation de la mission *Travail et Emploi* est comparable.

Echappe dès lors aux responsables de programme une part importante des moyens mobilisés en faveur des actions ou des secteurs dont ils ont la charge et sur laquelle ils ne disposent, comme relevé précédemment, d'aucune capacité d'action ;

- du point de vue de l'appréhension de l'exécution budgétaire et, plus largement, du suivi des principales politiques publiques, la multiplication des dépenses fiscales et la très forte augmentation de leur poids¹⁵⁹ réduisent notablement la signification et la portée des outils utilisés pour rendre compte de la réalité des dépenses de l'Etat et pour mesurer leur évolution. En particulier, les dépenses fiscales ne sont actuellement pas prises en compte pour calculer la norme de progression des dépenses, alors même qu'elles se substituent, pour une large part, à des dépenses d'intervention (cf. *supra*) ;

- de surcroît, des limites importantes demeurent au regard du chiffrage et de l'évaluation des dépenses fiscales. Le contenu de l'annexe *Voies et moyens* annexée au projet de loi de finances a été significativement amélioré¹⁶⁰. Toutefois, les évaluations relatives aux dépenses fiscales demeurent peu précises, la fiabilité des chiffrages est encore incertaine¹⁶¹, les délais de production des données ne permettent

159) Dans son rapport de mai 2009 sur l'exécution de 2008, la Cour avait fait état d'un coût de 75 Md€, contre 50 Md€ en 2003 (chiffres du Conseil des impôts), soit l'équivalent de 27 % des dépenses du budget général en 2008 et une perte de recettes correspondant aussi à 27 % des recettes fiscales nettes (3,8 % du PIB).

160) 91 % de ces dispositifs sont désormais chiffrés (contre 50 % dans le projet de budget pour 2000).

161) L'administration indique que 27 % des chiffrages relatifs aux dépenses fiscales inclus dans le projet de loi de finances pour 2010 étaient considérés comme « très bons » (contre 17 % en 2006).

pas d'alimenter de manière utile les documents budgétaires prévus par la LOLF (PAP et RAP) et les performances qui s'y attachent ne sont pas évaluées, faute pour celles-ci d'être suivies dans les objectifs et indicateurs des programmes et d'être incluses dans le dialogue de gestion au niveau des BOP.

B - Le rôle croissant des opérateurs de l'Etat

Bien que la notion d'opérateur ne soit pas présente dans la LOLF, une part croissante des actions de l'Etat est mise en œuvre par des structures regroupées sous cette dénomination et qui sont des entités juridiques distinctes de l'Etat (établissements publics, associations ou groupements d'intérêt public). Le PLF pour 2010 recensait 643 opérateurs. Vingt et un programmes budgétaires ont une enveloppe de crédits budgétaires dont plus de la moitié est affectée à des opérateurs, et même à plus de 90 % pour dix d'entre eux¹⁶².

Si on ajoute le montant des subventions pour charges de service public attribuées aux opérateurs (21,0 Md€ en 2009 en CP, 24,5 Md€ en 2010) et les dotations en fonds propres et transferts dont ils bénéficient de la part de l'Etat, le total des crédits versés a atteint 29,8 Md€ en 2009 (34,1 Md€ prévus pour 2010).

Or les responsables des programmes concernés ont à la fois une influence réduite sur la détermination des subventions accordées aux opérateurs et une faible visibilité sur leur stratégie et leur gestion aussi bien que sur leurs performances.

Pour leur part, les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels sont consultés sur la seule soutenabilité des subventions pour charges de service public pour les programmes et les BOP dont ils assurent le suivi, et exceptionnellement sur les relations financières globales entre l'Etat et les opérateurs du secteur.

De surcroît, les opérateurs sont financés de manière croissante par des ressources propres, hors budget de l'Etat, ce qui pose la question de leur pilotage, qui se limite souvent à l'envoi de lettres de mission ou à la signature de contrats d'objectifs. Pour la mission **Ecologie, développement et aménagement durables**, vingt-trois contrats ont été signés en 2009 (par exemple avec le BRGM, l'IFREMER et Météo France), et un nombre équivalent devrait l'être en 2010.

162) Pour quatre programmes, c'est la totalité des crédits budgétaires qui est mise en œuvre par des opérateurs : *Météorologie* ; *Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources* ; *Recherche duale (civile et militaire)* ; *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins*.

Le ministère chargé du budget a présenté en décembre 2009 de nouvelles règles de gouvernance pour les opérateurs, qui comportent des engagements réciproques pour l'Etat (par exemple, clarifier et signer avec lui un contrat de performances) et pour les opérateurs (par exemple, réaliser des gains de productivité comparables à ceux de l'Etat, réduire de 10 % les dépenses de fonctionnement en trois ans ou accroître la transparence et la fiabilité des comptes)¹⁶³. En outre, la Cour relève que la LFI pour 2010 comporte, pour la première fois, un plafond d'emplois des opérateurs.

De la capacité de l'Etat à accélérer la clarification de ses relations avec les opérateurs et à présenter des comptes-rendus de gestion agréant les opérations budgétaires mises en œuvre directement par ses services et les actions confiées à des opérateurs dépend largement le caractère opérationnel de la gestion par objectif et de la démarche de performance initiées par la LOLF.

C - L'utilisation accrue d'outils d'intervention extérieurs au budget

Au-delà de la part croissante des dépenses fiscales et des opérateurs dans les interventions de l'Etat, d'autres dispositifs sont mobilisés pour appuyer les politiques publiques ou démultiplier leur impact.

L'Etat intervient, en effet, *via* certaines fondations ou fonds (notamment dans le secteur de la recherche), les entreprises publiques qu'il contrôle (telles EdF, La Poste, la SNCF ou la RATP), la Caisse des dépôts et consignations, la société de prise de participation de l'Etat (SPPE), ainsi que par l'intermédiaire de participations minoritaires ou de coopérations avec des acteurs privés qui concourent aux concessions et « partenariats public-privé ». L'Etat intervient, enfin, au moyen des garanties qu'il accorde.

Dans la plupart de ces cas, les incidences financières sont ou peuvent être loin d'être négligeables. Certains dispositifs conservent la nature de charges budgétaires au sens de la LOLF (dotations en capital, par exemple). D'autres affectent directement l'équilibre de la loi de finances (taxes affectées, par exemple). Plusieurs sont porteurs de risques et susceptibles d'induire des charges futures (mise en jeu des garanties consenties, financements innovants).

163) Une circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 détermine les instruments et procédures de pilotage que doivent utiliser les ministères de tutelle.

Pourtant, au regard de leur incidence budgétaire immédiate ou différée, l'utilisation de ces divers modes d'intervention n'est encore souvent que partiellement retracée dans les documents budgétaires et dans les comptes de l'Etat. En dépit des améliorations récentes ou à venir¹⁶⁴, l'imperfection de l'information budgétaire et comptable et la nature particulière des dispositifs d'intervention extrabudgétaires de l'Etat appellent de nouveaux efforts méthodologiques pour que ces interventions ne constituent pas des débudétisations, ayant pour effet de faire échapper à l'autorisation et au contrôle parlementaires une part importante des actions publiques.

Ainsi, alors que les garanties financières sont devenues en 2008 et en 2009 un instrument privilégié de soutien à l'économie¹⁶⁵, l'encours des garanties n'est retracé que dans l'annexe du compte général de l'Etat, et, par nature, ne l'est pas dans la comptabilité des dépenses et recettes budgétaires. De même, l'information financière relative aux financements innovants (principalement les partenariats public-privé) ne figure que dans la comptabilité générale, et pour le seul montant des actifs comptabilisés (522 M€ au 31 décembre 2009) et de la dette liée à l'investissement (557 M€ au 31 décembre 2009). Plus généralement, la grande variété des modalités d'interventions extrabudgétaires de l'Etat ne fait l'objet d'aucune présentation consolidée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'analyse de la gestion 2009 montre que les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ont permis d'engager la modernisation du cadre de gestion du budget de l'Etat. Elle souligne aussi que la phase de mise en place des outils et des procédures doit laisser place à une plus grande articulation entre la démarche de performance - qui progresse - et la gestion budgétaire proprement dite.

Le périmètre de certaines missions doit être révisé pour qu'il corresponde mieux aux enjeux du secteur concerné, par exemple pour les actions en faveur de l'outre-mer et de l'aménagement du territoire.

En outre, la programmation et la gestion des crédits doivent être davantage reliées aussi bien à la stratégie fixée dans les projets annuels de performances qu'aux résultats dont il est rendu compte dans les rapports annuels de performances.

164) Les partenariats public-privé donnent lieu désormais à la publication d'une annexe au compte général de l'Etat, et les interventions spécifiques au titre du financement des investissements d'avenir feront l'objet d'une annexe au projet de budget à compter de 2011.

165) La dette garantie a augmenté de 38 % en 2009, pour atteindre 150 Md€.

Comme la Cour l'a déjà recommandé, la fonction de responsable de programme doit être définie plus précisément, de manière en particulier à ce que soit précisée son articulation avec les autres niveaux de décision, notamment les secrétaires généraux des ministères.

L'adaptation, en cours, des systèmes d'information doit être opérée de telle façon que soit désormais possible la mesure du coût complet des actions conduites par l'Etat.

L'amélioration d'ores et déjà réalisée des objectifs et indicateurs de performances doit être poursuivie dans deux directions prioritaires : assurer une plus grande fiabilité des données chiffrées destinées à figurer dans les RAP et veiller à ce qu'ils soient suffisamment stables dans le temps pour permettre l'analyse des évolutions dont ils sont le reflet.

En ce qui concerne les modes de financement autres que les crédits budgétaires traditionnels, il est indispensable que les dépenses fiscales, dont le poids est croissant par rapport à celui des dotations budgétaires, soient mieux définies et évaluées. Comme tous les modes d'intervention de l'Etat, elles devraient être assorties d'objectifs chiffrés et d'indicateurs de résultat.

De même, les règles relatives à la gouvernance des opérateurs de l'Etat annoncées en décembre 2009 doivent se traduire rapidement par une clarification des relations, notamment par la signature systématique de conventions précisant les modalités de la programmation et de la maîtrise de leurs coûts.

Enfin, les documents budgétaires et comptables relatifs au budget de l'Etat doivent, à l'avenir, retracer clairement l'ensemble des financements exposés au cours de l'exercice, y compris ceux qui ont été mis en œuvre par l'intermédiaire de dispositifs extra-budgétaires (fondations, fonds, entreprise publiques, partenariat public-privé, dotations en capital, octroi de garanties...).

Conclusions

L'évolution du résultat budgétaire

L'exercice 2009 a été marqué par la forte dégradation du solde budgétaire de l'Etat par rapport à l'année précédente (-138,03 Md€ contre -56,27 Md€ en 2008). Pour une très large part, cette évolution a été la conséquence de phénomènes conjoncturels.

Cependant, le solde, inédit du fait des circonstances, traduit, au-delà de la crise, des évolutions structurelles préoccupantes.

Les résultats constatés sont exceptionnels par leur ampleur (un déficit accru de 81,7 Md€ ; une baisse de recettes de 50,9 Md€ ; une progression des dépenses nettes de 7,7 % en crédits de paiement et de 11,7 % en autorisations d'engagement). Ils reflètent pour une large part l'impact de la crise économique et des mesures prises par le Gouvernement pour y faire face.

Mais ils sont aussi la conséquence de mesures prises ou de tendances engagées au cours des dernières années : la baisse des recettes fiscales nettes, le poids croissant des remboursements et dégrèvements d'impôts, l'augmentation ininterrompue des dépenses fiscales, une mobilisation accrue des comptes spéciaux pour couvrir des charges à caractère budgétaire, le rôle désormais déterminant des opérateurs.

La régularité et la lisibilité budgétaires

L'analyse de la gestion 2009 montre que, conformément à une recommandation de la Cour, les données relatives aux engagements budgétaires figurant dans les rapports annuels de performances joints au projet de loi de règlement sont désormais en cohérence avec leur transcription dans l'annexe au compte général de l'Etat.

En revanche, malgré des progrès sur certains programmes, des insuffisances de crédits persistent en loi de finances initiale par rapport aux dépenses prévisibles ; d'autre part, si les reports de charges sur l'exercice suivant sont moitié moins importants à fin 2009, notamment du fait du règlement à la sécurité sociale d'une partie de ses créances anciennes sur l'Etat, il en reste 2,6 Md€ au total, sur plusieurs dotations ; de même, des dépenses ont été, de manière inappropriée, imputées sur certains comptes spéciaux, au lieu d'être comptabilisées sur le budget général.

De plus, les comptes produits ne donnent pas certaines informations nécessaires à la bonne lisibilité de la situation budgétaire.

De fait, les outils actuellement disponibles pour programmer et piloter la gestion du budget de l'Etat et pour en rendre compte ne permettent pas d'en appréhender complètement les enjeux ; une fraction croissante des interventions de l'Etat ou de ses engagements échappe aux dispositifs de suivi prévus par la loi organique, et les améliorations apportées récemment doivent être complétées pour les corriger ou à les rendre suffisamment opérants.

Malgré les progrès réalisés, les différentes comptabilités de l'Etat et leur articulation continuent de présenter des insuffisances : la comptabilité générale de l'Etat et la comptabilité de ses opérations de recettes et de dépenses doivent être mieux articulées ; le tableau de financement, prévu par la loi organique, devrait se raccorder avec les systèmes budgétaire et comptable et faire l'objet d'un référentiel comptable approprié ; pour sa part, la comptabilisation des autorisations d'engagement doit être améliorée pour appréhender pleinement la réalité des engagements pluriannuels de l'Etat, et donc ses charges budgétaires futures : l'éclairage complémentaire apporté par la comptabilité générale montre que, sur vingt programmes budgétaires, des charges se sont constituées sans que toutes les autorisations d'engagement nécessaires aient été consommées.

Enfin, la norme de progression des dépenses dont s'est doté le Gouvernement pour encadrer *a priori* et rendre compte *a posteriori* de l'évolution des dépenses ne concerne aujourd'hui, compte tenu de son mode de calcul, qu'une part seulement de la réalité des dépenses de l'Etat.

Un déplacement des enjeux budgétaires

Un déplacement des enjeux budgétaires s'est opéré dans la période récente, soit vers des modes d'intervention que le Gouvernement ne prend pas en compte dans la norme qu'il utilise pour mesurer l'évolution des dépenses, soit en dehors même des dotations budgétaires traditionnelles, auxquelles s'appliquent encore, cependant, la presque totalité des outils de programmation et de suivi des dépenses. Plusieurs constats mettent en lumière ce phénomène :

- tout d'abord, une part importante des moyens mobilisés pour mettre en œuvre les grandes politiques publiques soutenues par l'Etat ne passe plus par le budget général, sur le strict périmètre duquel est pourtant encore établie la mesure de l'évolution des dépenses utilisée par le Gouvernement. A elles seules, les dépenses effectuées sur les comptes spéciaux dotés de crédits budgétaires en loi de finances ont représenté 109 Md€ en 2009 (hors le CAS Pensions) ;

- par ailleurs, certaines des interventions de l'Etat qui ont le plus de poids dans l'économie et dans la détermination du déficit échappent encore largement à un suivi précis : il en va ainsi des dépenses fiscales et des moyens mobilisés pour financer la contribution des opérateurs de l'Etat aux principales politiques publiques (notamment si on additionne les subventions pour charges de service public et les dotations en fonds propres et transferts en provenance de l'Etat, les impôts et taxes qui leurs sont affectées et leurs ressources propres éventuelles) ;

- devraient, enfin, être pris en compte différents modes d'intervention qui, bien que contribuant à l'action de l'Etat, ne sont pas - ou seulement en partie - comptabilisés dans son budget. Ces opérations extérieures au budget, de formes diverses¹⁶⁶, peuvent influencer, en effet, sur la situation budgétaire de l'Etat : si certaines conservent la nature de charges budgétaires au sens de la LOLF (telles les dotations en capital), d'autres affectent directement l'équilibre de la loi de finances (les affectations de taxes, par exemple) ; d'autres encore sont susceptibles d'induire des charges futures (comme la mise en jeu des garanties consenties).

Un enjeu de modernisation et de contrôle

L'Etat a introduit, dans la période récente, plusieurs éléments de discipline budgétaire : la programmation pluriannuelle de l'évolution d'une partie des dépenses ; la réglementation des mesures ayant pour effet de diminuer les recettes fiscales ; la fixation d'un principe de non-remplacement en moyenne d'un agent public partant à la retraite sur deux ; l'annonce de l'encadrement des dépenses et des effectifs des opérateurs ; l'engagement dans une démarche de contractualisation avec les principaux d'entre eux ; la fixation de règles plus contraignantes pour la création de nouvelles dépenses fiscales.

Ces évolutions sont positives, mais elles ne suffiront pas pour assurer une maîtrise durable des déficits. Ainsi, la règle, fixée par la loi du 9 février 2009 *de programmation des finances publiques*, selon laquelle les mesures nouvelles relatives aux impositions ne peuvent avoir pour effet une diminution des recettes fiscales nettes de l'Etat par rapport aux montants fixés dans cette même loi, n'a pas fait obstacle à l'adoption de nouvelles mesures fiscales la même année, telle la baisse du taux de TVA dans la restauration.

166) Fondations ou fonds, celles des interventions de la Caisse des dépôts et consignations ou d'entreprises publiques effectuées en lieu et place de l'Etat, participations financières, affectations de taxes, « partenariats public-privé », octroi de garanties...

L'ampleur de la dégradation de la situation financière de l'Etat met en lumière la nécessité de poursuivre dans trois directions les efforts méthodologiques d'ores et déjà engagés :

- une évaluation systématique des procédures et pratiques de programmation, de gestion et de suivi budgétaire, afin, d'une part, de les mettre davantage en cohérence avec les impératifs de performances et de maîtrise fixés par la LOLF et la loi de programmation des finances publiques et, d'autre part, de restaurer les marges de manœuvre budgétaires du Gouvernement en limitant autant que faire se peut la rigidité d'un certain nombre de recettes et de dépenses ;

- un encadrement strict de l'évolution des dépenses, avec, au-delà de la norme existante, un instrument complémentaire couvrant un périmètre plus large et des objectifs « annexes » contraignants (notamment pour les remboursements et dégrèvements et les dépenses fiscales) ;

- enfin, un pilotage global du budget de l'Etat (budget général et comptes spéciaux ; opérations budgétaires « traditionnelles » et dépenses fiscales ; budget de l'Etat et opérateurs), de manière à permettre une appréhension élargie des enjeux budgétaires.

Principales recommandations de la Cour au titre de l'exercice 2009

La Cour a fait un point précis, dans la deuxième partie de son rapport public annuel de 2010¹⁶⁷, sur les suites apportées aux observations qu'elle a formulées dans ses précédents rapports sur les résultats et la gestion budgétaire. Les constats faits à ce titre étaient accompagnés de la réponse adressée à la Cour par le ministre chargé du budget.

Sont indiquées ci-après les principales recommandations que la Cour formule au terme de son examen de la gestion budgétaire de l'exercice 2009. Certaines reprennent, en les actualisant, des recommandations antérieures auxquelles il n'a pas été donné satisfaction pour des raisons recevables.

I - Recommandations sur les résultats et les comptes

A - Les recettes de l'Etat

Recommandation 1. *Les « autres frais d'assiette et de recouvrement », aujourd'hui traités comme des recettes non fiscales, doivent être reclassés dans les recettes fiscales. De même, les loyers budgétaires, qui ne donnent pas lieu à encaissement, ne doivent pas, dans la loi de règlement, être présentés comme des recettes (pas plus qu'ils ne doivent, faute de décaissement, être comptabilisés en dépenses).*

Recommandation 2. *Les tableaux de la loi de règlement de l'exercice 2009 doivent réintégrer en recettes non fiscales (à la ligne des « produits des participations de l'Etat dans des entreprises non financières et bénéfiques des établissements publics non financiers ») la part des dividendes convertis en actions, pour un total de 1,71 Md€, et, en dépenses, le même montant consacré à l'acquisition du capital des sociétés versantes.*

Recommandation 3. *Comme la Cour l'a déjà recommandé, le versement de la contribution de la Caisse des dépôts et consignations représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) ne devrait pas, sauf à assujettir la Caisse à l'impôt sur les sociétés, intervenir avant une évaluation fiable de ses résultats.*

167) Rapport public annuel, février 2010, deuxième partie : Les suites données aux observations des juridictions financières - *L'évolution des pratiques budgétaires et le suivi de l'exécution*, p. 9.

B - Les dépenses de l'Etat

Recommandation 4. L'Etat doit honorer sans délai la totalité de ses engagements envers les régimes de sécurité sociale, en remboursant ses dettes antérieures à 2009 (0,8 Md€) et en couvrant en LFR (au minimum en AE) les insuffisances de dotations qui affectent l'exécution 2010. Il doit aussi faire en sorte que les crédits ouverts en LFI correspondent à l'avenir aux prévisions de dépenses associées au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Recommandation 5. L'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses engagées au titre des fonctions support doit être poursuivie.

Recommandation 6. Les dépenses fiscales doivent être définies de manière précise et stable, et leur ventilation par programme améliorée. Le tome II du rapport sur les Voies et moyens doit être complété pour que l'application de la règle de gage des dépenses fiscales puisse être suivie de manière significative et des éléments doivent aussi y être ajoutés sur l'évolution de leur coût.

Recommandation 7. La présentation des remboursements et dégrèvements doit être modifiée, de manière, en particulier, à ce qu'ils soient identifiés en recettes et en charges, et que leur imputation soit établie en fonction de la nature des dépenses correspondantes.

C - Le tableau de financement et la dette

Recommandation 8. Le tableau de financement élaboré par l'Agence France Trésor doit être enrichi par un rapprochement périodique avec un tableau de financement issu de la comptabilité générale de l'Etat.

Recommandation 9. L'information du Parlement sur l'évolution de l'endettement à court terme doit être renforcée, notamment en lui communiquant le montant des bons du Trésor dont l'émission ne serait pas liée à des besoins de financement de court terme.

D - Les comptes et l'analyse financière

Recommandation 10. Les engagements budgétaires de l'Etat doivent être fiabilisés et les autorisations correspondantes (AE) doivent être consommées au moment de l'engagement juridique. Par ailleurs, le tableau des flux de trésorerie devrait figurer dans la loi de règlement, en complément du tableau de financement.

Recommandation 11. *La comptabilité générale doit être davantage utilisée comme un outil d'aide à la décision et d'appui à la gestion, notamment par une meilleure connaissance des stocks et des immobilisations et par une évaluation améliorée des provisions.*

Recommandation 12. *La prochaine généralisation de Chorus et la comptabilisation des dépenses et recettes de l'Etat à leur date d'enregistrement rendent nécessaire une présentation des informations issues de la comptabilité générale propre à faciliter l'appréhension des résultats budgétaires, notamment les restes à payer.*

II - Recommandations sur la gestion budgétaire et la démarche de performance

A - La régularité budgétaire et la gestion des crédits

Recommandation 13. *Il doit être mis fin aux irrégularités récurrentes qui caractérisent la programmation ou la gestion du budget de l'Etat. En particulier, les dotations soumises au vote du Parlement doivent être établies, comme le prévoient les articles 6 et 32 de la LOLF, de manière à couvrir l'ensemble des dépenses connues ou prévisibles.*

Recommandation 14. *Les comptes spéciaux doivent être utilisés conformément à leur vocation.*

Recommandation 15. *Compte tenu de la disparition programmée de la période complémentaire, la publication de la dernière loi de finances rectificative de l'année devrait intervenir à une date suffisamment avancée pour permettre l'exécution des dépenses avant le 31 décembre.*

Recommandation 16. *La date limite des ordonnancements et mandatement devrait être repoussée à une date plus tardive du mois de décembre pour rendre possible le règlement de dépenses dont rien ne justifie qu'elles soient reportées sur l'exercice suivant.*

Recommandation 17. *La mesure de l'évolution des dépenses de l'Etat doit être rendue plus significative par l'inclusion dans le périmètre sur lequel est calculée la norme utilisée par le Gouvernement de dépenses ou de financements qui ne sont aujourd'hui pas pris en compte.*

Recommandation 18. *A défaut d'un aménagement de la norme de dépenses actuelle, un instrument de suivi élargi, plus proche de la réalité budgétaire, devrait être mis en place ; celui-ci pourrait, en outre, être utilement complété, compte tenu des enjeux qui s'y attachent, par un objectif global de progression des dépenses fiscales et des remboursements et dégrèvements.*

B - La gestion budgétaire en mode LOLF et la démarche de performance

Recommandation 19. *De nouvelles améliorations doivent être apportées à l'architecture budgétaire, notamment en remédiant aux situations dans lesquelles le périmètre des missions ne reflète qu'en partie la politique conduite dans le secteur concerné (Outre-mer, Politique des territoires, par exemple).*

Recommandation 20. *La programmation et la gestion des crédits doivent être davantage reliées aussi bien à la stratégie fixée dans les projets annuels de performances qu'aux résultats dont il est rendu compte dans les rapports annuels de performances. De plus, l'ouverture de crédits d'un montant égal en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (AE=CP) doit demeurer l'exception, ce qui n'est souvent pas le cas aujourd'hui.*

Recommandation 21. *Comme la Cour l'a déjà recommandé, la fonction de responsable de programme doit être définie plus précisément, de manière en particulier à ce que soit précisée son articulation avec celle des autres acteurs de la programmation, du pilotage et du suivi budgétaires, notamment les secrétaires généraux des ministères*

Recommandation 22. *L'adaptation, en cours, des systèmes d'information doit être opérée de telle façon que soit désormais possible la mesure du coût complet des actions conduites par l'Etat.*

Recommandation 23. *L'amélioration des objectifs et indicateurs de performances doit être poursuivie dans deux directions prioritaires : une plus grande fiabilité des données chiffrées destinées à figurer dans les RAP et une stabilité accrue pour permettre leur analyse dans le temps.*

Recommandation 24. *Les dépenses fiscales doivent être mieux définies et évaluées. Comme tous les modes d'intervention de l'Etat, elles devraient être assorties d'objectifs chiffrés et d'indicateurs de résultat.*

Recommandation 25. *Les règles relatives à la gouvernance des opérateurs de l'Etat annoncées en décembre 2009 doivent se traduire rapidement par une clarification des relations, notamment par la signature systématique de conventions précisant les modalités de la programmation et de la maîtrise de leurs coûts.*

Recommandation 26. *Les documents budgétaires et comptables relatifs au budget de l'Etat doivent, à l'avenir, retracer l'ensemble des financements exposés au cours de l'exercice, y compris ceux qui ont été mis en œuvre par l'intermédiaire de dispositifs extra-budgétaires (fondations, fonds, entreprise publiques, partenariat public-privé, dotations en capital, octroi de garanties...).*

Annexe I

Les missions budgétaires en 2009

En Md€

Missions	AE		CP	
	LFI+ LFR	Exécution	LFI+ LFR	Exécution
Action extérieure de l'Etat	2,58	2,71	2,60	2,63
Administration générale et territoriale de l'Etat	2,59	2,55	2,58	2,56
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3,99	4,09	4,20	4,22
Aide publique au développement	3,41	3,43	3,21	3,22
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3,49	3,49	3,47	3,47
Conseil et contrôle de l'Etat	0,55	0,53	0,54	0,53
Culture	2,87	2,78	2,81	2,90
Défense	47,87	49,11	37,56	40,47
Direction de l'action du Gouvernement	0,49	0,50	0,51	0,51
Ecologie et développement et aménagements durables	9,62	12,60	9,67	12,30
Economie	2,04	2,15	2,02	2,16
Engagements financiers de l'Etat	39,32	39,19	39,32	39,19
Enseignement scolaire	59,91	59,94	59,89	59,96
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11,34	11,58	11,27	11,37
Immigration, asile et intégration	0,52	0,59	0,52	0,59
Justice	8,39	8,62	6,68	6,70
Médias	1,17	1,17	1,17	1,17
Outre-mer	2,52	2,64	2,43	2,53
Plan de relance de l'économie	13,60	8,98	12,56	8,04
Politique des territoires	0,38	0,38	0,37	0,52
Pouvoirs publics	1,02	1,02	1,02	1,02
Provisions	0,20	0	0,20	0
Recherche et enseignement supérieur	24,43	24,88	23,99	24,31
Régimes sociaux et de retraite	5,16	5,09	5,16	5,09
Relations avec les collectivités territoriales	2,58	2,56	2,51	2,52

Missions	LFI+ LFR	Exécution	LFI+ LFR	Exécution
Remboursements et dégrèvements	114,15	1,40	114,15	111,67
Santé	1,90	1,84	2,00	1,95
Sécurité	16,12	16,28	16,17	16,40
Sécurité civile	0,51	0,43	0,49	0,42
Solidarité, insertion et égalité des chances	11,45	11,45	11,43	11,46
Sport, jeunesse et vie associative	0,86	0,85	0,82	0,83
Travail et emploi	13,04	13,72	12,99	13,65
Ville et logement	8,20	8,28	8,23	8,24
TOTAL BUDGET GENERAL	416,27	304,83	402,54	402,59
Contrôle et exploitation aériens	1,90	1,84	1,88	1,96
Publications officielles et information administrative	0,19	0,18	0,20	0,21
TOTAL BUDGETS ANNEXES	2,10	2,02	2,07	2,17
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	0,21	0,22	0,21	0,18
Développement agricole et rural	0,12	0,11	0,12	0,11
Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat	0,84	0,47	0,84	0,90
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	0	0	0	0
Participations financières de l'Etat	4,00	1,80	4,00	1,79
Pensions	50,13	49,40	50,13	49,40
Accords monétaires internationaux	0	0	0	0
Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics	8,17	7,32	8,17	7,31
Avances à l'audiovisuel	3,00	3,00	3,00	3,00
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	0,48	0,68	0,48	0,73
Avances aux collectivités locales	86,25	86,25	86,82	86,33
Prêts à des Etats étrangers	3,09	3,09	2,36	2,30
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	6,76	6,29	6,76	6,29
Comptes de commerce	18,11	45,62	0	45,98
Comptes monétaires	0,40	11,05	0	11,62
TOTAL CAS	182,13	215,22	162,89	215,94

Annexe II

Les subventions exceptionnelles accordées aux communes

Les subventions exceptionnelles accordées aux communes (programme 122 du ministère de l'intérieur)¹⁶⁸

En application de l'article L.132-2 du code des juridictions financières, « la liste des communes ayant bénéficié de subventions exceptionnelles en vertu des dispositions de l'article 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 »¹⁶⁹. Les aides aux communes en difficulté financière, aux communes forestières et aux communes minières mandatées à ce titre sont imputées sur le programme 122 *Concours spécifiques et administration* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

En 2009, le montant des crédits prévus au PLF était de 2,1 M€ en AE et CP, répartis à hauteur de 1,5 M€ pour les communes en difficulté financière et de 0,6 M€ pour les communes minières. S'y sont ajoutés 2,6 M€ (en AE et CP) reportés au titre des communes en difficulté financière. Après mouvements internes (+1,4 M€ pour les communes minières), le total des crédits disponibles s'est élevé à 6,1 M€ en AE et en CP.

Tableau n° 21 : Subventions exceptionnelles aux communes de 2004 à 2009 – crédits et dépenses (Source : DGCL)

En M€	2005	2006	2007	2008	2009	
					AE	CP
Crédits LFI	11,82	11,20	2,8	2,1	2,1	2,1
Crédits LFR			5	0,02		
Reports	0,93	0,37	0,751	2,56	2,6	2,6
Virements	-0,50	-0,75	+0,349	+0,53	+1,4	+1,4
Total disponible	12,25	10,82	8,9	5,21	6,1	6,1
Consommation	11,64	10,77	6	2,6	3,3	3,3

168) Action n° 1 Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales.

169) 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 a atteint 3,3 M€ en AE et en CP :

Aide aux communes minières : 2,026 M€, en nette croissance par rapport à 2008 (1,292 M€). Cette situation s'explique, comme en 2008, par la liquidation de Charbonnages de France, qui a entraîné des transferts de patrimoine vers les communes. De plus, la commune de Decazeville-Aubin est entrée dans le dispositif avec une dotation de 90 000 € au titre du transfert dans son patrimoine d'un parc intercommunal.

Aide aux communes forestières : les dernières subventions aux communes forestières sinistrées à la suite des tempêtes de 1999 ont été versées en 2007 ; le dispositif n'a pas été reconduit depuis lors.

Aide aux communes en difficulté financière : 0,842 M€ (AE et CP) ont été versés à quatre communes ; en 2008, 1,315 M€ avaient été versés à ce titre, à quatre communes également.

Tableau n°22 : Subventions allouées en 2009 aux communes en difficulté financière

En €

Commune	Département	Habitants	Montant
Sevrans	Seine-Saint-Denis	51 449	500 000
Bitche	Moselle	5 825	222 000
Corscia	Haute-Corse	166	100 000
Le Grand-Madieu	Charente	180	20 000
Total			842 000

Sources : DGCL ; INSEE, population légale 2007

Le budget primitif 2008 de la commune de Sevrans avait 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 avait également proposé des mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre réel en application de l'article 1612-5 du CGCT, tout en précisant qu'un plan de redressement pluriannuel était nécessaire. Faisant suite à une première subvention d'1 M€ en 2008, l'aide de 0,5 M€ versée en 2009 s'inscrit dans cette logique.

La CRC de Lorraine a été saisie par le préfet de la Moselle du budget primitif 2009 de la commune de Bitche, voté en déséquilibre. Dans son avis rendu le 10 juin 2009, la CRC a relevé le vote en déséquilibre des budgets principaux de fonctionnement et d'investissement, engendrant un déficit prévisionnel de 1,8 M€. Elle a préconisé, d'une part, d'absorber le déficit de la section d'investissement

par l'emprunt et, d'autre part, de rééquilibrer la section de fonctionnement par une augmentation de la fiscalité locale. Saisie de nouveau par le préfet, la CRC a émis un second avis le 6 août 2009. Il en ressort que les mesures adoptées par l'assemblée délibérante le 17 juillet ne suffisaient pas à assurer l'équilibre budgétaire, faute, notamment, d'une augmentation de la fiscalité locale. Dans les considérants de son arrêté du 7 septembre 2009 réglant le budget primitif, le préfet de la Moselle a écarté certaines préconisations d'économies de la CRC et modéré l'augmentation de la fiscalité proposée en considération de la diminution des bases taxables. Cette dernière s'explique par le départ d'un régiment non encore compensé par l'implantation d'une autre unité. La subvention exceptionnelle d'équilibre demandée au ministère de l'intérieur a, en définitive, permis de limiter l'ampleur du déficit, arrêté par le préfet à 0,852 M€.

La commune de Corscia a, sur saisine du préfet de la Haute-Corse, fait l'objet le 9 juillet 2009 d'un avis de la CRC de Corse, constatant l'absence d'adoption du budget primitif. Le compte de gestion 2008 n'a, de même, pas été approuvé par le conseil municipal. L'identification d'arriérés de dettes, dont certains mandatés d'office par le préfet en 2009, a remis en cause l'équilibre du budget devant être soumis à l'assemblée délibérante. Après le recensement exhaustif des obligations liées aux dettes de la commune et élaboration d'un budget minimal de fonctionnement courant, la CRC en a déduit un besoin de financement de la commune de 0,42 M€, hors budget courant. Ce besoin de financement, rapporté aux recettes de 2009 (0,48 M€), ne peut être résorbé sur un exercice. Les simulations d'augmentation de la pression fiscale conduisant à la persistance d'un fort déséquilibre jusqu'en 2013, la CRC a proposé des pistes d'économies ainsi que la sollicitation d'une subvention exceptionnelle. Dans son arrêté du 29 juillet réglant le budget primitif, le préfet a repris les propositions d'évolution de la fiscalité préconisées par la CRC et réglé la section de fonctionnement en déséquilibre de -0,477 M€ et la section d'investissement en équilibre de +0,076 M€.

La CRC Poitou-Charentes avait, dans un avis du 29 mai 2008, proposé des mesures de redressement du budget de la commune du Grand-Madieu, dans le cadre d'un plan triennal. Dans un avis du 3 juillet 2008, la CRC a constaté que la délibération du conseil municipal du 19 juin 2008 reprenait ces propositions et comportait des mesures satisfaisant à la première tranche de cette programmation triennale. Le soutien, modeste, du ministère de l'intérieur s'inscrit dans ce contexte.

Annexe III

La norme de dépenses

Tableau n°23 : Sensibilité de la norme de dépenses à la modification du périmètre auquel elle s'applique (récapitulation)

<i>En M€</i>	Exécution 2008 (A)	LFI 2009 (B)	Exécution 2009 (C)	Variation en % en volume	
				C/A	C/B
Taux d'inflation		1,5 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %
<i>Evolution globale de la norme de dépenses présentée par le Gouvernement hors plan de relance</i>					
<i>PM Loi de programmation</i>					+0,1 %
Norme de dépenses	344 998	346 516	346 238	0,4 %	-0,2 %
<i>Intégration de dépenses présentées en 2009 comme des mesures de périmètre (I)</i>					
Norme de dépenses après ajustement I	344 998	349 079	348 801	1,0 %	-0,2 %
<i>Intégration de dépenses et affectations de ressources qui ne figurent pas à ce jour dans la définition de la norme de dépenses, mais qui devraient y être incluses (II)</i>					
Norme après ajustements I et II	371 292	381 981	392 771	5,7 %	2,7 %
<i>Exclusion de l'affectation de recettes fiscales à l'UE (III)</i>					
Norme après ajustements I, II et III	352 590	363 081	372 775	5,6 %	2,6 %
<i>Pour mémoire : total norme ajustée, y compris plan de relance</i>					
Total norme + ajustements I, II et III, y compris plan de relance	352 590	363 081	388 450	10,1 %	6,9 %

NB : la dernière ligne ne comprend que les dépenses du budget général imputables au plan de relance ; elle n'intègre ni les dépenses des comptes spéciaux, ni les dépenses fiscales et remboursements et dégrèvements créés dans le cadre de ce plan

Les tableaux 24 et 25 ci-après détaillent respectivement :

1. les modalités de calcul de la norme de dépenses retenues par l'administration ;
2. les redressements et ajustements du périmètre de calcul de la norme recommandés par la Cour (« ajustements I, II, et III »).

**Tableau n°24 : Evolution de la norme de dépenses présentée par le
Gouvernement**

En M€

En CP	LFI 2009 (A)	Exécution 2009 (B)	B/A %	
			en valeur	en volume
Taux d'inflation (prévision en LFI, constat en exécution)	1,5 %	0,1 %		0,1 %
<i>Evolution globale de la norme de dépenses</i>				
Dépenses nettes du budget général	280 379	290 925	3,8 %	3,7 %
Variations de périmètre	-1 633	-1 633		
Dépenses financées par fonds de concours	3 316	3 516		
Variation des affectations de recettes aux opérateurs	-63	-63		
Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'UE	71 149	76 200		
Total	346 516	361 913	4,4 %	4,3 %
<i>Impact du plan de relance</i>				
Dépenses mission Plan de relance		11 322		
Report de crédits 2008 Défense		500		
FCTVA relance		3 853		
Total plan de relance		15 675		
<i>Evolution de la norme hors plan de relance</i>				
Norme de dépenses (périmètre 2008)*	346 516	346 238	-0,1 %	-0,2 %
PM norme de dépenses (périmètre 2009)*	348 149	347 871	-0,1 %	-0,2 %

(*) Y compris variation des affectations de recettes aux opérateurs

Tableau n°25 : Redressements et ajustements recommandés par la Cour
En M€

	LFI 2008	Exécution 2008	LFI 2009	Exécution 2009
Dépenses présentées en 2009 comme des mesures de périmètre				
Subventions versées à l'AFTIF et à OSEO			1 340	1 340
Dotation du budget général au FNSA (qui a été utilisée à d'autres fins)			400	400
Financement de l'audiovisuel public			473	473
Dette du FFPSA			350	350
AJUSTEMENT I			2 563	2 563
Autres dépenses et affectations de ressources non prises en compte à ce jour				
Augmentation des impôts et taxes affectés non compensés par des diminutions de dépenses budgétaires (FNSA en 2009) (a)	(b)	(b)	1 432	833
Variation du découvert de l'Etat auprès du Crédit commercial de France		400		-281
Dépenses du fonds d'aide à l'acquisition d'un véhicule propre	456	483	317	725
Dépenses nettes des CAS hors pensions et participations financières de l'Etat	1 458	613	2 331	1 053
Variation du solde des autres comptes spéciaux (c)	0	734	-994	-1 574
Une partie des remboursements et dégrèvements (d)	24 277	25 533	27 319	36 924
Nouvelles dépenses fiscales (e)			1 941	3 141
AJUSTEMENT II	26 191	26 294	32 902	43 970
Exclusion de la norme de dépenses recommandée par la Cour des comptes				
Prélèvements sur recettes au profit de l'UE = AJUSTEMENT III	18 400	18 702	18 900	19 996
Total ajustements				
Total ajustements I+II+III	7 791	7 592	16 565	26 537

(a) L'affectation de recettes a été créée par la loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion ; elle ne figure pas dans la LFI

En 2009, on observe des mouvements au sein des ITAF (entre affectataires et entre compensations et remboursements de dettes) mais ceux-ci n'impactent pas le montant total des ITAF : il n'y a pas de nouvel ITAF créé en lieu et place d'une dépense budgétaire

Remboursements et dégrèvements pris en compte : restitutions et dégrèvements d'IR hors application de conventions fiscales bilatérales (dont PPE), remboursements de TIPP à divers publics, plafonnement des impositions directes et restitutions et dégrèvements d'impôts locaux

(b) Par convention, les nouvelles affectations non compensées par des diminutions de dépenses du budget général de 2008 (4 Md€) ne sont pas comptabilisées

(c) Dont CAS Pensions et Participations financières de l'Etat, mais hors opérations effectuées avec le FMI et prêts à la filière automobile

(d) Prime pour l'emploi, restitutions et dégrèvements d'IR (hors plan de relance), remboursements de TIPP à divers publics, plafonnement des impositions directes, crédit d'impôt recherche (hors impact du plan de relance), restitutions, dégrèvements et admissions en non-valeur d'impôts locaux

(e) Dépenses fiscales créées au cours de l'année et extensions en année pleine, hors plan de relance et dépenses déjà comptabilisées en (d)

Annexe IV

Impact sur 2009 des principales mesures fiscales intervenues après le PLF

Texte	Mesures	RD*	DF*	Md€
Mesures adoptées dans le cadre du plan de relance				
LFR décembre 2008	Remboursement immédiat par l'Etat des créances de crédit d'impôt recherche des entreprises calculées au titre des années 2005 à 2008	oui	oui	3,8
	Remboursement des reports en arrière des déficits d'IS non utilisés au 1er janvier 2009 (évaluation initiale : 1,8 Md€)	oui ¹⁷⁰		4,7
	Remboursement anticipé des excédents d'acomptes d'IS (temporaire ; impact infra annuel sans incidence sur le solde budgétaire)	oui		0
	Dégrèvement permanent de TP pour les investissements nouveaux réalisés entre le 23 octobre 2008 et le 31 décembre 2009	oui		0,02
	Augmentation du plafond du PTZ : construction ou achat de logements neufs et en VEFA (pas d'impact en 2009)	oui	oui	0
	Accélération de l'amortissement dégressif des biens achetés en 2009	oui		0,01
Décret 29 janvier 2009	Mensualisation des remboursements de crédit de TVA aux entreprises (évaluation initiale 3,6 Md€)	oui		6,5
LFR 4 février 2009	Relèvement temporaire du plafond de versements de la réduction d'ISF pour investissement au capital des PME		oui	0,05
LFR avril 2009	Crédit d'impôt pour les contribuables dont le revenu imposable est inférieur à un seuil, limité à l'imposition des revenus de 2008	Oui pour 0,45 ¹⁷¹	oui	1,0
Impact total du plan de relance sur l'ensemble (RD + DF) (mesures chiffrées) dont DF = 4,85 Md€ et RD = 15,48 Md€.				16,08

* RD : remboursements et dégrèvements ; DF : dépenses fiscales ; certaines mesures entrent à la fois dans l'une et l'autre des deux catégories.

170) Mesure déclassée depuis 2006 (modalité de calcul de l'impôt).

171) Il s'agit de la part du coût total de 1 Md€ correspondant à la somme restituée aux contribuables.

Texte	Mesures	RD	DF	Md€
Mesures adoptées en-dehors du cadre du plan de relance				
Loi ¹⁷² décembre 2008	Compte tenu de la suppression du RMI, suppression de l'exonération (sous forme de dégrèvement) de TH des bénéficiaires du RMI	oui	oui	-0,26
Loi ¹⁷³ mai 2009	Dispositif dit « zone franche globale d'activités » et autres mesures (développement de l'outre-mer)		oui	0,2
Loi ¹⁷⁴ juillet 2009	Réduction à 5,5 % du taux de TVA applicable aux ventes des services de restauration à consommer sur place (coût en année pleine de 3 Md€ environ)		oui	1,25
Impact total des principales mesures hors plan de relance sur l'ensemble (RD + DF) en 2009				1,2 dont DF 1,2

172) Loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion du 1er décembre 2008.

173) Loi pour le développement économique de l'outre-mer du 27 mai 2009.

174) Loi du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques.

Annexe V – Rapprochement des restes à payer issus du compte général de l'Etat et des charges à payer figurant dans les RAP

En M€

MISSIONS	Restes à payer *	Charges à payer **
Budget général		
Action extérieure de l'Etat	231,3	9,8
Administration générale et territoriale de l'Etat	301,0	35,8
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	2 294,0	202,1
Aide publique au développement	5 872,6	1,8
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	28,8	482,7
Conseil et contrôle de l'Etat	17,2	2,7
Culture	858,7	46,0
Défense	51 231,2	1 525,4
Direction de l'action du Gouvernement	66,8	5,8
Ecologie, développement et aménagement durables	4 665,2	547,9
Economie	228,5	25,7
Engagements financiers de l'Etat	0,0	0,0
Enseignement scolaire	424,2	287,7
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	1201,8	144,3
Immigration, asile et intégration	27,4	9,4
Justice	5 259,7	223,3
Médias	75,4	4,3
Outre-mer	1 418,2	287,6
Plan de relance de l'économie	933,9	54,7
Politique des territoires	923,3	8,6
Pouvoirs publics	5,9	0,0
Provisions	0,0	0,0
Recherche et enseignement supérieur	2 720,5	750,0
Régimes sociaux et de retraite	1,0	15,7
Relations avec les collectivités territoriales	1 584,6	109,5
Santé	23,1	16,7
Sécurité	1 382,1	124,6
Sécurité civile	158,3	9,3
Solidarité, insertion et égalité des chances	114,5	1 021,7
Sport, jeunesse et vie associative	155,1	13,7
Travail et emploi	615,2	1 019,8
Ville et logement	4 821,0	966,3
Total du budget général	87 640,4	7 952,7

Comptes spéciaux		
Comptes d'affectation spéciale		
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	131,6	12,3
Développement agricole et rural	41,0	
Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat	544,2	61,0
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	0,0	
Participations financières de l'Etat	0,0	
Pensions	0,2	123,7
Total des comptes d'affectation spéciale	717,0	197,0
Comptes de concours financiers		
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	158,7	
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	0,0	64,8
Prêts à des Etats étrangers	2 606,1	551,6
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	11,2	
Total des comptes de concours financiers	2 776,0	616,4
Total des comptes spéciaux	3 493,0	813,4
TOTAL DES MISSIONS	91 133,0	8 766,2
Charges à payer non ventilées par mission		95,3
TOTAL		8 861,4

Sources : Rapports annuels de performances et compte général de l'Etat pour 2009

* Engagements budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu du CGE 2009 et solde des engagements non couverts par des paiements des rapports annuels de performances 2009.

** Ventilation des charges à payer issues des applications Orchidée (4,5 Md€) et Chorus (0,4 Md€) et retraitement par la Cour des charges à payer saisies manuellement dans les outils (4,3 Md€).

Annexe VI

Dettes non financières exigibles, charges à payer et provisions pour charges relatives à des dépenses

En Md€

Au 31 décembre	2008	2008 retraité	2009	Variation	
				en Md€	en %
Dettes exigibles de fonctionnement	1,1	1,1	1,5	+0,4	+36,4 %
Charges à payer de fonctionnement	3,1	3,1	3,1	0	0 %
Dettes de fonctionnement	4,2	4,2	4,6	+0,4	+9,5 %
Dettes exigibles d'intervention	6,3	5,5	3,8	-1,7	-30,9%
Charges à payer d'intervention	5,4	6,0	5,6	-0,4	-6,7%
Dettes d'intervention	11,7	11,5	9,4	-2,1	-18,3%
Fournisseurs d'immobilisations	0,2	4,1	0,9	-3,2	-78,0%
Factures non parvenues d'immobilisations	1,9	1,9	1,0	-0,9	-47,4%
Autres dettes non financières (a)	2,1	6,0	1,9	-4,1	-68,3%
Total des dettes liées à la dépense	18,0	21,7	15,9	-5,8	-26,7%
<i>Dettes non financières exigibles</i>	<i>7,6</i>	<i>10,7</i>	<i>6,2</i>	<i>-4,5</i>	<i>-42,1%</i>
<i>Charges à payer</i>	<i>10,4</i>	<i>11,0</i>	<i>9,7</i>	<i>-1,3</i>	<i>-11,8%</i>
Provisions pour charges de fonctionnement	0,1	0,0	0,0	0,0	0%
Provisions pour charges de personnel	3,7	3,1	4,0	+0,9	+29,0%
Provisions pour transferts	51,6	57,5	56,5	-1	-1,7%
Provisions pour charges (b)	55,4	60,6	60,5	-0,1	-0,2%

Source : Compte général de l'Etat pour 2009 (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 remise en état.

Annexe VII

Répartition des concours sous enveloppe et hors enveloppe (selon le périmètre de 2009)

(En exécution)	2006	2007	2008	2009	2009/2008
<i>CONCOURS DANS L'ENVELOPPE</i>					
- dont FCTVA (hors plan de relance en 2009)	4,55	5,06	5,56	6,06	9,1 %
- dont autres concours	48,74	49,49	49,68	50,48	1,6 %
Sous-total concours dans l'enveloppe (A)	53,29	54,55	55,23	56,54	2,4 %
<i>CONCOURS HORS ENVELOPPE</i>					
Dotations et subventions imputées sur d'autres programmes	1,95	2,37	2,37	2,54	6,9 %
Compensations d'exonérations et de dégrèvements	12,74	13,49	16,21	17,80	9,8 %
FCTVA versé au titre du plan de relance de l'économie	-	-	-	3,85	-
Fiscalité transférée aux régions et aux départements	16,46	19,12	20,24	19,35	-4,4 %
Sous-total concours hors enveloppe (B)	31,16	34,98	38,82	43,54	12,1 %
Total général (A) + (B)	84,44	89,53	94,06	100,08	6,4 %

Source : mêmes sources que celles du tableau 8 du rapport

Annexe VIII

Les relations entre l'Etat et l'Union européenne (UE)

1 - Les 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 2) 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 3) est, elle aussi, comptabilisée par l'Etat en comptes de tiers et elle n'a donc pas d'incidence sur les recettes et les dépenses budgétaires.

Tableau 1 : Fonds de concours de l'UE reçus par l'Etat

En M€

	2005	2006	2007	2008	2009
FEOGA garantie / FEAGA	0	0,1	0	0	0
Fonds structurels	2 310,0	84,4	105,4	104,7	173,5
Autres	46,0	49,5	59,1	122,4	63,0
Total	2 356,0	134,0	164,5	227,1	236,5

Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes

Tableau 2 : Versements de l'UE reçus par l'Etat au titre de la PAC

En M€

	2005	2006	2007	2008	2009
FEOGA garantie (jusqu'à 2006) puis FEAGA/FEADER ¹⁷⁵	9 969,0	10 044,6	9 777 ¹⁷⁶	9 208,7	9 824,8

Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes

175) Fonds européen agricole garantie et fonds agricole de développement rural.

176) Dont 22 M€ compensés suite à des notes de crédit.

Tableau 3 : Versements de l'UE reçus par l'Etat au titre des fonds structurels¹⁷⁷

En M€

	2005	2006	2007	2008	2009
FEDER	1 208,0	966,0	1 132,0	1 157,0	958,4
FSE	776,0	911,7	1 050,0	948,0	940,6
FEOGA orientation	280,0	84,9	98,0	72,0	16,3
IFOP (pêche)	46,0	30,3	43,0	39,0	1,5
Total	2 310,0	1 992,9	2 323,0	2 216,0	1926,8
dont fonds de concours	2 310,0	84,4	105,4	104,7	173,5

Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes

2 - Le prélèvement sur recettes au profit de l'UE et les autres recettes recouvrées pour celle-ci

Les règles de financement de l'UE sont rappelées au point 4.

En application des dispositions du § I de l'article L. 621-12-1 du code rural, l'office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC), office intégré en 2009 dans FranceAgriMer, est compétent, depuis le 1^{er} 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'office a aussi reçu compétence 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 2009, à 335 M€ (557,1 en 2008 ; 461,6 en 2007). Le règlement précité prévoyant leur existence jusqu'à la campagne de commercialisation 2009-2010, tous les recouvrements à effectuer sont donc, à ce jour, intervenus. 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 ministère chargé du budget, qui en tient compte dans le calcul des avances à demander au titre de la PAC.

177) Hors compensations et reversements suite à des notes de débit.

**Tableau 4 : Evolution du prélèvement sur recettes
par catégorie de « ressources propres »**

En M€

	2005	2006	2007	2008	2009
Droits de douane et prélèvements ¹⁷⁸	1 558,6	1 672,0	1 802,5	1 773,0	1 625,0
Cotisations sucre et isoglucose	260,0	47,0	-27,4 ¹⁷⁹	306,0	41,0
<i>Ressources propres traditionnelles (RPT)</i>	<i>1 818,6</i>	<i>1 719,0</i>	<i>1 775,1¹⁸⁰</i>	<i>2 079,0</i>	<i>1 666,0</i>
Ressource TVA	2 655,5	2 906,8	3 113,8	2 991,0	2 108,0
TVA pour financement de la correction britannique	1 429,9	1 420,1	1 326,9	1 723,0	1 522,0
Ressource PNB	12 132,7	11 580,7	10 958,9	11 906,0	14 697,0
Autres prélèvements ¹⁸¹	0,4	6,6	0,1	1,0	1,0
Total du prélèvement	18 037,1	17 633,2	17 174,8¹⁸²	18 700,0	19 994,0
Frais de perception	454,70	431,3	443,5	520,0	417,0
Versement à l'UE	17 582,4	17 201,9	16 732,3	18 180,0	19 577,0

Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes

178) Les ressources douanières indiquées sur cette ligne sont nettes du forfait Monaco (1,5 M€ en 2009 et 2008 ; 1,4 M€ en 2007).

179) 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.

180) 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€).

181) 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, des ajustements liés à la ressource TVA (cf. le rapport de la Cour sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat de 2006, p. 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 constituent juridiquement des charges pour l'Etat et ce ne sont pas des « ressources propres » de l'UE.

182) Ce montant tient compte 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 2009
au profit de l'UE**

En M€

	LFI 2009	Prévision du PLF 2010	Exécution 2009	Ecart sur LFI	Ecart sur PLF 2010
Droits de douane et prélèvements	1 899	1 600	1 625	-274	25
Cotisations sucre et isoglucose	44	41	41	-3	0
Ressource TVA	2 340	2 111	2 109	-231	-2
Correction Royaume-Uni	1 473	1 522	1 522	48	0
Ressource PNB	13 144	14 691	14 697	1 554	6
Autres versements			1	1	1
Total du prélèvement	18 900	19 965	19 994	1 095	30
Frais de perception	486	410	417	-69	6

Source : direction du budget

Tableau 6 : Prélèvement au profit de l'UE : décomposition de l'écart observé entre LFI et exécution

En M€

Synthèse des écarts	2006	2007	2008	2009
Loi de finances initiale	17 995	18 696	18 400	18 900
Variation de la ressource PNB	-503	-1 382	376	1 823
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	<i>-15</i>	<i>-53</i>	<i>727</i>	<i>1 753</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>-102</i>	<i>-21</i>	<i>162</i>	<i>-64</i>
<i>- de la sous-consommation des réserves (fonds de garantie, aide d'urgence)</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-13</i>	<i>0</i>
<i>- du solde de l'exercice précédent</i>	<i>62</i>	<i>722</i>	<i>501</i>	<i>390</i>
<i>- du produit des recettes diverses du budget communautaire</i>	<i>-26</i>	<i>-159</i>	<i>-89</i>	<i>101</i>
<i>- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE</i>	<i>-109</i>	<i>153</i>	<i>-38</i>	<i>355</i>
<i>- du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE</i>	<i>122</i>	<i>32</i>	<i>-203</i>	<i>971</i>
Impact de la variation des bases PNB des États membres	29	-447	245	1 109
Soldes de ressource PNB sur les exercices antérieurs	103	293	322	34
BRS année n-1 pris en compte en année n	-620	-1 174	-917	-1 081
Variation de la participation au financement des rabais forfaitaires (Pays-Bas et Suède)	-	-	-	8
Variation de la ressource TVA	316	144	-116	-704
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	<i>229</i>	<i>19</i>	<i>-177</i>	<i>0</i>
<i>Impact de la variation des bases TVA des États membres</i>	<i>68</i>	<i>42</i>	<i>37</i>	<i>-556</i>
<i>Soldes de ressource TVA sur les exercices antérieurs</i>	<i>19</i>	<i>83</i>	<i>25</i>	<i>-148</i>
Variation du produit des ressources propres traditionnelles	-40	-212	-198	-276
Variation des « autres versements »			1	1
Variation de la participation au financement de la correction britannique	-136	-71	236	-32
<i>Total des écarts (du fait des arrondis)</i>	<i>-362</i>	<i>-1 520</i>	<i>300</i>	<i>1 095</i>
Exécution	17 633	17 175	18 700	19 994
Ecart entre l'exécution et la prévision en LFI	-2,01 %	-9,19 %	+1,63 %	+5,79 %

Source : direction du budget et Cour des comptes

4 - Financement communautaire : rappel des règles applicables

Années	1999 à 2001	2002	2003	2004 à 2008	depuis 2009 (avec effet rétroactif pour 2007 et 2008)
DRP applicable	DRP du 1/10/1994	DRP du 29/09/2000			DRP du 7 juin 2007
Remboursement des frais de perception (RPT)	10 %	25 % + ajustement au titre de 2001	25 %	25 %	25 %
Taux d'appel de la ressource TVA (taux d'appel maximal jusqu'à 2008 ; taux effectif à compter de 2009)	1,0 %	0,75 %	0,75 %	0,50 %	0,30 % sauf 4 Etats : Autriche : 0,225 % Allemagne : 0,15 % Pays-Bas : 0,10 % Suède : 0,10 % (période 2007-2013)
Seuil « d'écrêtement » des assiettes TVA	50 % du PNB / RNB				Inchangé
Taux d'appel de la ressource PNB/RNB	Fixé dans le cadre de la procédure budgétaire (équilibre)				Inchangé
Assiette de la correction en faveur du Royaume-Uni	Remboursement des 2/3 de l'écart entre : - la part de l'assiette TVA britannique dans le total des assiettes TVA de l'UE et - la part du Royaume-Uni dans le total des dépenses réparties (les modalités du calcul, long et complexe, sont données dans l'article 4 de la DRP applicable) La mise en œuvre de ce calcul impliquait le « gel » d'une partie des possibilités d'appel de la ressource TVA (d'où la distinction taux maximal / taux effectif)				Entre 2009 et 2011, sortie progressive du total des dépenses réparties, dans la limite de 10,5 Md€ pour la période 2007-2013, des dépenses liées à l'élargissement autres que celles qui découlent de la PAC ¹⁸³
Financement de la correction en faveur du Royaume-Uni	Abattement d'un tiers en faveur de l'Allemagne	Abattement de 75 % en faveur de quatre Etats membres (Allemagne, Autriche, Pays-Bas et Suède)			Inchangé
Autres abattements (forfaitaires)	Néant				Pays-Bas : 605 M€ / an Suède : 150 M€ / an « au prix de 2004 » (période 2007-2013)

183) Restent, en fait, en dehors de cette exclusion progressive celles de ces dépenses liées à l'élargissement qui sont aujourd'hui imputées sur le FEAGA. La DRP du 7 juin 2007 comporte, en effet, la mention « sauf pour les paiements agricoles directs et les dépenses liées aux marchés ainsi que la partie des dépenses de développement rural provenant de la section « garantie » du FEOGA ». Ce sont ces dépenses qui, désormais, sont regroupées dans le FEAGA, nouvel intitulé du « FEOGA-garantie ».

Annexe IX

Programmes budgétaires qui ont fait l'objet d'un examen particulier de la Cour au titre de la gestion 2009

- 101 : Accès au droit et à la justice (mission *Justice*)
- 108 : Administration territoriale (mission *Administration générale et territoriale de l'Etat*)
- 113 : Urbanisme, paysages, eau et biodiversité (mission *Ecologie, développement et aménagement durables*)
- 145 : Epargne (mission *Engagements financiers de l'Etat*)
- 149 : Forêt (mission *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales*)
- 174 : Energie et après mines (mission *Ecologie, développement et aménagement durables*)
- 178 : Préparation et emploi des forces - Armée de l'air (mission *Défense*)
- 209 : Solidarité à l'égard des pays en développement (mission *Aide publique au développement*)
- 224 : Transmission des savoirs et démocratisation de la culture (*Culture*)
- 230 : Vie de l'élève (mission *Enseignement scolaire*)
- 302 : Facilitation et sécurisation des échanges (mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*)
- 303 : Immigration et asile (mission *Immigration, asile et intégration*)
- 304 : Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales (mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*)
- 313 : Contribution au financement de l'audiovisuel public (mission *Médias*)
- 315 : Programme exceptionnel d'investissement public (mission *Plan de relance de l'économie*)
- 317 : Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité (*Plan de relance de l'économie*)
- 741 : Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité (CAS *Pensions*)

Glossaire

Affectation de recettes	Des recettes peuvent être, à titre exceptionnel, directement affectées, sans transiter par le budget général, à certaines dépenses (comme celles des budgets annexes et des comptes spéciaux) ou structures (notamment des établissements publics)
Budget opérationnel de programme (BOP)	Part des crédits d'un programme allouée à un périmètre d'activité ou à un territoire. Le BOP a les mêmes attributs que le programme et en décline les objectifs
Comptabilité d'analyse des coûts (CAC)	Mesure des moyens budgétaires affectés, directement ou indirectement, à la réalisation d'une action
Crédits limitatifs	Les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. Depuis la LOLF, les crédits sont, par principe, limitatifs
Crédits évaluatifs	Dérogação au principe du caractère limitatif des crédits pour les dépenses dont le montant ne peut être prévu avec précision (charges de la dette, remboursements, restitutions et dégrèvements, mise en jeu des garanties accordées par l'Etat)
Décret d'avance	Ouvertures ou annulations de crédits en gestion pour des besoins urgents non prévus dans la LFI
Déficit public	Le déficit public additionne le solde budgétaire de l'Etat et celui des collectivités territoriales et des organismes sociaux
Dépenses brutes	Décaissements effectués dans l'année intégrant les remboursements et dégrèvements d'impôts
Dépenses nettes	Dépenses brutes moins le montant des remboursements et dégrèvements
Dépenses fiscales	Dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes fiscales
Fonds de concours	Legs, donations et produits versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public
Fongibilité	Faculté d'utiliser indifféremment des crédits pour effectuer des dépenses, quelle que soit leur nature. Elle est dite asymétrique car, si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses, l'inverse n'est pas vrai
Justification au premier euro (JPE) des crédits	Démarche consistant à justifier tout crédit demandé ou utilisé
Mission budgétaire	Ensemble de programmes concourant à une politique publique ministérielle ou interministérielle

Objectifs de performances	Les projets annuels de performances (PAP) des programmes comportent des objectifs qui expriment les priorités stratégiques de chaque programme. Les objectifs sont mesurés au moyen d'indicateurs de performances
Opérateurs de l'Etat	Organismes distincts de l'Etat, de statuts divers (souvent des établissements publics administratifs), auxquels est confiée une mission de service public
Prélèvements obligatoires	Ensemble des impôts et des cotisations sociales
Principes budgétaires	Unité, universalité, annualité, non contraction des recettes et des dépenses, non affectation des recettes, sincérité
Produit intérieur brut (PIB)	Indicateur de la richesse nationale, soit la somme des valeurs ajoutées de l'ensemble des branches de production
Programme budgétaire	Regroupement des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions. Le programme est l'unité de spécialité des crédits et le niveau de l'autorisation de la dépense
Projets annuels de performances (PAP)	Annexes au PLF, qui développent par programme les crédits et différents éléments d'information (stratégie, actions, objectifs, résultats attendus)
Rapports annuels de performances (RAP)	Annexes au projet de loi de règlement, qui fournissent des éléments sur l'exécution budgétaire (écarts avec les prévisions, résultats et indicateurs)
Recettes brutes	Recettes encaissées, avant déduction des remboursements ou dégrèvements d'impôts.
Recettes nettes	Recettes brutes moins le montant des remboursements et dégrèvements d'impôts
Reports de crédits	Les autorisations d'engagement ou les crédits de paiement disponibles sur un programme en fin d'année peuvent être reportés sur l'année suivante, dans certaines limites
Solde primaire	Il est constitué de la différence entre les recettes nettes et les dépenses nettes, avant paiement des intérêts de la dette
Transfert de crédits	Modification de la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts
Virement de crédits	Modification de la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère

Index

AAH	Allocation aux adultes handicapés
AE	Autorisation d'engagement
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AFT	Agence France Trésor
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
API	Allocation de parent isolé
ASP	Agence de services et de paiement
BOP	Budget opérationnel de programme
BTAN	Bons du Trésor à intérêts annuels
BTF	Bons du Trésor à taux fixe
CAC	Comptabilité d'analyse des coûts
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAS	Compte d'affectation spéciale
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDP	Caisse de la dette publique
CFF	Crédit foncier de France
CIOM	Comité interministériel de l'outre-mer
CIR	Crédit d'impôt recherche
CMSA	Caisse de mutualité sociale agricole
CNAMTS	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CP	Crédits de paiement
CRIS	Contribution représentative de l'impôt sur les sociétés
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
ETPT	Equivalent temps plein travaillé

FAM	France Agrimer
FFIPSA	Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles
FMI	Fonds monétaire international
FNADT	Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
FNSA	Fonds national des solidarités actives
FSI	Fonds stratégique d'investissement
IR	Impôt sur le revenu
IS	Impôt sur les sociétés
ITAF	Impôts et taxes affectées
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
MSA	Mutualité sociale agricole
OATi	Obligations indexées sur l'inflation française
OATi€	Obligations indexées sur l'inflation européenne
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PPE	Prime pour l'emploi
RAD	Report en arrière de déficit
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RSA	Revenu de solidarité active
SAAD	Service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF
SFEF	Société de financement de l'économie française
SIIC	Société d'investissement immobilier cotée
TEPA	Loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA REFORME DE L'ETAT**

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). Le dialogue entre nos services a permis de réduire l'ampleur de nos divergences au cours de la procédure d'élaboration de votre rapport et je vous en remercie.

Je souhaite toutefois appeler votre attention sur trois points essentiels.

1. Mon analyse des résultats de la gestion 2009 diffèrent sur certains points.

L'année 2009 est certes marquée par une très nette dégradation du solde budgétaire. Il convient cependant d'identifier précisément dans cette évolution la part de la crise économique et celle du plan de relance de l'économie mis en œuvre par le Gouvernement. Il s'agit en effet d'éléments conjoncturels, non reproductibles et qui perturberaient la mise en perspective pluriannuelle s'ils n'étaient pas retraités. La Cour le souligne d'ailleurs dans son projet de rapport, tout en évaluant l'impact de la crise sur l'évolution du déficit à environ deux tiers seulement de la dégradation observée. Pour ma part, je l'évalue à plus de 90 %, soit la quasi-totalité.

Je pense en effet nécessaire de prendre pour référence en matière de recettes non pas seulement la baisse par rapport à 2008, mais la baisse par rapport à leur évolution spontanée en période « normale », soit avec une élasticité unitaire à la conjoncture : la perte de recettes supplémentaire peut ainsi être évaluée à 12 Md€, soit un impact total lié à la crise de 38 Md€. Quant au retraitement des dépenses du plan de relance, il convient d'y intégrer les prêts accordés au secteur automobile (6 Md€) et l'ensemble des dépenses réalisées à partir du budget général au titre du plan de relance de l'économie. Ces dépenses sont en effet directement liées à l'action contre la crise et ne seront pas reconduites.

Les effets du plan de relance de l'économie sur le solde budgétaire méritent par ailleurs d'être éclairés par les résultats en comptabilité générale. En effet, l'évolution du déficit budgétaire en 2009 n'a pas un impact équivalent sur la situation patrimoniale de l'État, la dégradation du résultat budgétaire étant bien plus significative que celle du résultat comptable. Une telle dissymétrie illustre les caractéristiques et l'originalité du plan de relance français, axé pour une part substantielle

sur des dépenses d'investissement et des opérations financières n'appauvrissant pas l'État. C'est un point qu'il conviendrait à mon sens de souligner, montrant par là tout l'intérêt de la présentation des comptes de l'Etat selon cette double comptabilité.

Au titre de ce bilan de la gestion 2009, j'aurais également souhaité que le rapport souligne mieux la maîtrise de la dépense, qui a été exemplaire. En effet, hors plan de relance de l'économie, la norme de dépense, telle que nous l'avions définie en LFI, a ainsi été tenue. Ce bon résultat, obtenu alors que nous connaissions une situation économique très difficile, est bien sûr lié pour partie à une charge de la dette plus faible qu'escomptée. Mais l'économie à ce titre a permis pour l'essentiel de réaliser une opération exceptionnelle et vertueuse d'apurement de nos dettes à l'égard des organismes sociaux, tout en évitant toute reconstitution de nouvelles dettes significatives. Au 31 décembre 2009, le montant résiduel de dettes de l'Etat à l'égard des organismes sociaux est ainsi limité à 0,8 Md€, montant essentiellement lié aux difficultés de prévision de la dépense par les régimes sociaux.

Cet effort de clarification des relations de l'Etat avec ses partenaires, comme les organismes sociaux, a d'ailleurs été plus large, comme le note votre rapport sans toutefois y insister assez à mon sens. Ainsi, les dettes exigibles de l'Etat (ou reports de charges) ont considérablement diminué fin 2009 pour atteindre 2,6 Md€, montant qui sera difficile à réduire à l'avenir, puisqu'il représente à peine trois à quatre jours des paiements annuels de l'Etat.

2. Vous constatez à juste titre par ailleurs des progrès et des évolutions positives dans les domaines de la gouvernance des finances publiques et de la réforme budgétaire. Toutefois, leur ampleur pourrait être à mon sens mieux soulignée, notamment sur trois sujets.

*S'agissant des **opérateurs de l'État**, je partage pour une large part vos préoccupations. Je rappelle, à cet égard, la démarche ambitieuse initiée sur ce sujet ces derniers mois.*

D'une part, les règles de budgétisation, exposées lors de la première réunion de l'ensemble des opérateurs le 3 décembre 2009, seront mises en œuvre sur le prochain budget triennal, sur le modèle de celles appliquées à l'État, notamment l'engagement de réduction sur 3 ans de 10 % des dépenses de fonctionnement. D'autre part, allant au-delà de l'introduction en 2009 d'un plafond d'emplois des opérateurs, la maîtrise des dépenses de personnel est garantie dès la LFI 2010 par une norme de réduction des effectifs, sous une forme aménagée et cohérente avec la structure de leurs emplois par rapport à celle applicable à l'Etat.

Vous réalisez dans votre rapport un long développement sur les

dépenses relatives aux **fonctions support**. Il s'agit d'une notion que nous avons explorée de notre propre initiative, en dehors de toute exigence législative ou réglementaire. Des travaux considérables ont été menés par mes services et permettent aujourd'hui d'évaluer ce type de dépenses avec précision. Des améliorations très importantes ont été apportées à la gestion des différentes composantes de ces dépenses (par exemple : création du service des achats de l'Etat et mise en place par ce dernier d'un plan ambitieux et concret de réduction de la dépense achat, mutualisations diverses ou encore développement depuis quatre ans d'une véritable politique immobilière). Ces évolutions auraient gagné à être davantage valorisées en regard des quelques faiblesses résiduelles mentionnées dans votre rapport.

Enfin, s'agissant de la **gestion en mode LOLF**, les progrès sont aussi notables. Des efforts considérables, que vous mentionnez pour partie, de mise en cohérence, d'harmonisation des méthodes et de fiabilisation de l'ensemble des indicateurs de performances ont été consentis. Le recentrage des audits du Comité Interministériel d'Audit des Programmes sur le dispositif de performance (en particulier sur la fiabilité des données) devrait permettre une nouvelle avancée importante sur le sujet.

Je souhaite également citer les expérimentations relatives au contrôle interne budgétaire qui se poursuivent et apportent leurs premiers enseignements, ou encore l'entrée en vigueur du premier tome du manuel de comptabilité budgétaire, mettant en place un cadre formalisé et partagé de la gestion en mode LOLF.

Par ailleurs, vous relevez à juste titre l'importance de la mise en cohérence des restes à payer tels qu'ils ressortent des rapports annuels de performances et du compte général de l'Etat. Mes services ont tenu sur ce sujet l'engagement qu'ils avaient pris l'année dernière.

Enfin, les apports de la **loi de programmation des finances publiques** ont permis de placer les travaux de budgétisation 2010 dans une perspective pluriannuelle. Il s'agit d'une avancée substantielle qui est pourtant peu soulignée dans votre rapport.

3. Enfin, certaines recommandations appellent des réserves de ma part.

La première concerne la norme de dépense et son périmètre. Le rapport de la Cour prend acte de l'utilité avérée de la norme de dépense telle qu'elle est construite aujourd'hui et je m'en félicite. Vous proposez cependant de compléter la norme existante par un deuxième outil de suivi des dépenses, permettant de prendre en compte, selon votre appréciation, un périmètre plus significatif des dépenses de l'Etat, intégrant notamment

une partie des dépenses fiscales, des remboursements et dégrèvements ou de certains comptes spéciaux. Une telle proposition mérite une expertise supplémentaire. Elle me semble toutefois, d'emblée, présenter un certain nombre de risques. Notamment, et vous en convenez, la construction d'un tel outil exige pour chaque gestion un découpage très fin des agrégats (comme les remboursements et dégrèvements ou encore les comptes spéciaux), sauf à procéder à des doubles comptes ou à mélanger analyses budgétaire et patrimoniale. Le résultat serait certainement difficilement lisible et complexe à analyser, car chaque année il conviendrait de redéfinir le périmètre de cet outil de suivi de la dépense.

J'insiste également sur la complémentarité de la norme de dépense actuelle et de la règle du gage des dépenses fiscales. Cette dernière, qui a été mise en œuvre dès le PLF 2009, traduit notre volonté d'éviter tout nouveau « point de fuite » de la norme de dépense. Cette exigence sera renforcée, conformément à mes objectifs de réduire le montant global des dépenses fiscales. Cette solution me paraît plus opérationnelle qu'une inclusion des dépenses fiscales dans la norme de dépense de l'Etat, qui ferait perdre à celle-ci toute utilité en gestion.

Vos propositions sur la comptabilité des engagements, pour leur part, devraient à mon sens mieux intégrer les progrès réalisés ou en cours depuis 2009. Ils vous sont rappelés en annexe de ce courrier et je tiens également à vous assurer de la mobilisation de mes services pour améliorer encore la comptabilité des engagements juridiques de l'Etat, qui offre selon moi d'ores et déjà un degré de fiabilité significatif.

S'agissant du financement de l'Etat sur la période 2007-2009, je ne partage pas le point de vue de la Cour qui estime que certaines émissions de titres à court terme auraient financé des besoins de long terme. Sans entrer dans le détail des explications qui sont fournies en annexe à la présente lettre, je m'étonne notamment que la Cour évoque la « limite [de] la portée de l'autorisation parlementaire », sans tenir compte dans son raisonnement du vote du Parlement sur le tableau de financement, qui présente explicitement la variation de la dette à court terme. Le résultat de la simulation réalisée par la Cour apparaît en outre inexact : la reconstitution par l'Agence France Trésor d'une méthode plus précise, fondée pour l'ensemble des lignes du tableau de financement prises en compte, sur les écarts entre réalisation et niveau votés en loi de finances, conduit au contraire à constater que, sur la période visée, environ 15 Md€ de dette à plus d'un an se sont substitués à de la dette à moins d'un an.

Enfin, je conteste comme mon prédécesseur les analyses qui sous-tendent deux de vos recommandations maintenant récurrentes. Il s'agit de vos appréciations sur les loyers budgétaires, dont les vertus sont rappelées une nouvelle fois en annexe, et sur de supposées sous-dotations budgétaires. Outre les éléments que mes services vous ont transmis sur ce dernier point au cours des précédents échanges, il convient de rappeler que l'exercice budgétaire 2009 a été fortement marqué par la crise économique qui, au-delà des efforts consentis dans le cadre du plan de relance de l'économie, a eu des incidences non anticipables au moment de l'élaboration du PLF puis du vote de la LFI sur un nombre important de dotations budgétaires.

En conclusion, je tiens à souligner que, malgré une conjoncture économique difficile, nous n'avons pas remis en cause en 2009 nos outils de la maîtrise de la dépense publique. Cet effort sera poursuivi et amplifié à l'avenir, comme en témoignent les annonces faites à l'issue de la Conférence nationale sur les déficits publics tenue le 20 mai 2010.

* * *

Observations annexes

I. La comptabilité des engagements :

Le projet de rapport mentionne en effet que la comptabilisation des AE souffre d'insuffisances ce qui nuirait à une juste appréciation des engagements pluriannuels et des paiements futurs.

Ce constat méconnaît les progrès réalisés ou en cours depuis 2009 :

i) un groupe de travail sur la comptabilité des engagements a permis de définir une procédure assurant la parfaite cohérence des données relatives aux restes à payer dans les différents documents annexés à la loi de règlement ;

ii) ce groupe de travail a également lancé un certain nombre d'expérimentations pour élargir encore le champ de la budgétisation en AE≠CP. Des travaux sur les contrats aidés pourraient notamment se concrétiser dans la LFI 2011 ;

iii) la mise en place du système d'information Chorus permet progressivement de mettre fin aux difficultés qu'introduisait le système informatique de gestion de la dépense locale (NDL) qui ne permettait pas d'appréhender les engagements juridiques. Une telle situation disparaîtra avec la fin du déploiement de Chorus. Il est précisé également que les exceptions permises dans Chorus à la comptabilisation d'un engagement préalable à la consommation de CP restent très limitées et, bien souvent, limitées à la période transitoire. Le principe général reste la nécessaire matérialisation dans le système Chorus de l'engagement juridique préalable consommant les autorisations d'engagement. Des circuits particuliers n'ont été mis en place que lorsque le montant de l'engagement juridique ne pouvait être connu avec précision à l'avance (par exemple dans le cas de consommations de fluides) ou lorsque la charge de travail liée à la matérialisation d'engagements juridiques en nombre élevé pour des montants unitaires faibles pouvait apparaître disproportionnée au regard des objectifs de qualité de la comptabilité budgétaire (par exemple pour les frais de déplacement des agents de l'État).

Par ailleurs, pour illustrer les principales critiques sur la comptabilité des engagements, **le projet de rapport mentionne des incohérences entre charges à payer et restes à payer**, les premières n'étant pas systématiquement incluses dans les secondes. Or ces « incohérences » n'illustrent pas nécessairement un défaut de la comptabilité des engagements, même si celle-ci est évidemment perfectible. Il peut exister en effet, comme le rappelle votre rapport, des charges à payer qui ne soient pas des restes à payer, sans que ceci traduise systématiquement une défaillance de la comptabilité des engagements.

Cela concerne principalement 3 cas :

i) les dépenses pour lesquelles un engagement préalable à la réception de la facture est impossible ou exigerait des tâches administratives représentant un coût disproportionné par rapport aux enjeux. Dans le système Chorus, ces dépenses sont gérées par l'intermédiaire du « flux 4 » ;

ii) des dépenses en AE=CP dont le sous-jacent peut avoir une dimension pluriannuelle (souvent difficile à cerner au moment de l'engagement). Ces cas devraient voir leurs occurrences se réduire, l'administration poursuivant ses travaux d'enrichissement de la comptabilité des engagements ;

iii) les versements aux organismes de Sécurité sociale. Des charges à payer sont estimées chaque année par les organismes sociaux lors de la période d'inventaire. Elles évaluent les prestations rattachables à la gestion N, mais qui n'ont pas été liquidées au 31 décembre de l'année N. Cette estimation parvenant aux services comptables de l'Etat en février N+1, il n'est pas possible de procéder à un engagement en AE pour ce montant de charges à payer avant le 31 décembre de l'année.

Enfin, dans le projet de rapport, il est mentionné que « les engagements pluriannuels correspondants sont insuffisamment pris en compte, d'une part, dans les provisions pour charges et, d'autre part, dans la consommation d'autorisations d'engagement (AE) des programmes concernés (Handicap et dépendance, Aide à l'accès au logement). »

Les exemples cités qui renvoient aux dispositifs de l'AAH et des APL ne permettent pas de conclure à un défaut de prise en compte du caractère pluriannuel de l'engagement.

En effet, dans le cas de l'AAH et des APL, les droits des bénéficiaires ne sont effectivement acquis que pour l'année calendaire considérée. Les conditions de ressources et plus largement la situation des allocataires sont analysées chaque année. Le droit est alors ouvert selon les dispositions du code de sécurité sociale et du code de la construction et de l'habitation pour la seule année en cours.

Ainsi, pour l'AAH, l'examen de la situation personnelle des demandeurs est réalisé annuellement, comme le dispose l'article D 821-2 du code de sécurité sociale : « le droit à l'allocation est examiné pour chaque période de douze mois commençant le 1er janvier. ». Elle le sera prochainement trimestriellement, dans le cadre de la réforme en cours de l'AAH.

Pour ce qui concerne l'APL, le droit est ouvert pour une durée ne dépassant pas l'année civile comme le dispose l'article R351-4 du code de la construction et de l'habitation :

« L'aide personnalisée est calculée au 1er janvier de chaque année, sous réserve des cas prévus aux articles R. 351-10 à R. 351-16 bis et R. 351-17-1. Elle est versée soit pendant une période de douze mois débutant le 1er janvier, soit à compter de l'ouverture du droit jusqu'au 31 décembre suivant. Dans ce dernier cas, elle est calculée et servie proportionnellement au nombre de mois pendant lesquels le droit est ouvert. »

II. Les loyers budgétaires :

Le mécanisme des loyers budgétaires, introduit à l'initiative du Parlement en 2006, repose sur l'idée selon laquelle les loyers supportés par les administrations doivent recevoir un traitement budgétaire équivalent, indépendamment des conditions dans lesquelles les services occupent leurs locaux (location ou occupation du domaine public). Cette égalité de traitement implique ainsi l'inscription de crédits et de dépenses pour l'occupation de bâtiments domaniaux dans les mêmes conditions que celles qui prévalent en cas de signature d'un bail. La contrepartie en est une fongibilité des crédits quelles que soient les conditions de l'occupation et un intéressement aux économies réalisées. Ainsi, lorsqu'un ministère rationalise son parc immobilier, par exemple en libérant des surfaces, il conserve pendant deux ans la disponibilité des crédits ouverts au titre des loyers budgétaires antérieurs, tout en payant des loyers réduits au prorata des surfaces libérées. Il peut utiliser ces crédits pour réaliser d'autres dépenses qui donnent lieu à des flux de trésorerie.

En dépit de leur nature particulière, les loyers budgétaires connaissent ainsi un traitement de droit commun au regard de la chaîne de la dépense : les crédits sont ordonnancés puis, après visa par les comptables assignataires, sont réalisés et consommés par des paiements les crédits de loi de finances.

La neutralité budgétaire de l'opération conduit 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.

Enfin, les stocks et les flux de loyers budgétaires font l'objet d'un suivi précis et sont traités dans les conditions du droit commun, par exemple dans le cas d'une extension de périmètre du dispositif. L'analyse des masses et des évolutions budgétaires peut être réalisée simplement et rapidement.

L'intégration des loyers budgétaires aux recettes et les dépenses budgétaires de l'État conditionne donc l'efficacité du dispositif.

Le Conseil Constitutionnel a considéré, dans sa décision 2009-585 DC du 6 août 2009 sur la loi de règlement et le rapport de gestion 2008, que le grief tiré du caractère erroné de la prise en compte des loyers budgétaires dans le budget définitif de l'année 2008 devait être rejeté.

Enfin, les solutions alternatives évoquées par la Cour comportent des inconvénients actuellement peu surmontables :

i) 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 ;

ii) l'autonomisation de France Domaine dans un service à personnalité morale permettrait de transformer des flux financiers internes en flux externes. Le choix, régulièrement réaffirmé par le Gouvernement, 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 ;

iii) 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.

III. Le résultat en trésorerie et la dette de l'État :

En premier lieu, la Cour affirme qu'au cours des années 2007 à 2009, l'endettement à court terme se serait substitué à de l'endettement à long terme. Elle propose que cette information, dont elle déduit que les autorisations d'emprunt parlementaires montrent leurs limites, soit communiquée aux commissions des finances. Outre que l'interprétation par la Cour de la règle de droit n'est pas cohérente avec la lettre de la LOLF, ses conclusions semblent contestables dans la mesure où la méthodologie retenue apparaît inexacte.

Concernant l'analyse de la Cour sur la « limite [de] l'autorisation parlementaire », un tel raisonnement fait implicitement référence à une règle relative au plafond d'endettement de l'État qui ne correspond pas aux obligations définies par la LOLF.

L'architecture existante de la LOLF fournit un cadre cohérent par lequel, aux termes de son article 34, le Parlement évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement, et fixe le plafond de la variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable de l'État d'une durée supérieure à un an.

L'autorisation parlementaire exigée par la LOLF a ainsi été intégralement respectée, en 2009 comme les années précédentes. En outre, le tableau de financement approuvé par le Parlement dans chaque loi de finances, initiale ou rectificative, présente explicitement, sur une ligne spécifique, la variation de la dette à court terme.

Par ailleurs, la Cour fonde ses remarques sur un présupposé qui n'a pas de valeur normative mais qui, tout au plus, pourrait fournir un point de repère pour la gestion de la dette. Elle écrit ainsi : « Traditionnellement, les émissions de dette à plus d'un an ont vocation à assurer le refinancement des emprunts à moyen long terme et des dettes reprises arrivant à échéance ainsi qu'à couvrir le déficit budgétaire, tandis que les BTF visent à couvrir les variations du solde du compte du Trésor et des dépôts des correspondants ». Il convient au demeurant de noter que cette situation ne s'est jamais totalement vérifiée au cours des années précédentes.

Les affirmations de la Cour selon lesquelles « sur la période 2007 – 2009 l'accroissement de la dette à court terme a excédé de l'ordre d'une quarantaine de milliards d'euros les besoins qu'elle vise traditionnellement à couvrir » ne semblent pas étayées : la reconstitution par l'Agence France Trésor d'une méthode plus précise fondée, pour l'ensemble des lignes du tableau de financement prises en compte, sur les écarts entre réalisation et niveau votés en loi de finances, conduit au contraire à constater que, sur la période visée, environ 15 Md€ de dette à plus d'un an se sont substitués à de la dette à moins d'un an.

Enfin, s'il fallait définir un point de repère à partir duquel porter une appréciation sur la portée en exécution de l'autorisation parlementaire initiale, il ne pourrait prendre la forme de la référence que la Cour a énoncée. Trois défauts majeurs apparaissent : d'abord, la Cour résume la notion d'aléa de trésorerie aux variations constatées en exécution des comptes de trésorerie, alors que l'aléa se définit comme l'écart entre la prévision et la réalisation des flux de trésorerie ; ensuite, la Cour compare une variation entre prévision et exécution (pour le déficit budgétaire) à des montants exécutés ; ce faisant, elle ignore le vote du Parlement sur la variation anticipée des BTF à l'occasion de la loi de finances initiale ; enfin, avec cette règle, la variation des BTF sur un cycle économique devrait par construction être nulle.

En conclusion sur ce point, il n'est pas partagé l'appréciation de la Cour quant au risque de taux qui pèserait, à brève échéance, sur la dette française. Au-delà des gains cumulés entre 2007 et 2009, il apparaît que les conditions qui ont prévalu depuis le début de l'année 2010 restent très favorables : les taux à l'émission ont atteint en moyenne 0,28 % à trois mois et 0,61 % à 12 mois. A ce titre, la prorogation des mesures de

soutien à la liquidité de la Banque centrale européenne conduit à anticiper un risque de taux mesuré jusqu'à la fin de l'année 2010.

En second lieu, les demandes de la Cour relatives à l'enrichissement du tableau de financement à partir de la comptabilité générale semblent contraires à la lettre de la LOLF. Le tableau de financement se borne à retracer les ressources et les charges de trésorerie de l'année ; il est de ce fait sans lien direct avec le référentiel de la comptabilité générale visé à l'article 30 de la LOLF. Conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 6 août 2009 (n° 2099-585 DC) relative au solde budgétaire, le tableau de financement ne doit pas être justifié de manière comptable. Il est préférable dans ces conditions de ne pas confondre des exercices que le législateur organique a entendu distinguer. En outre, l'AFT et la DGFIP produisent à destination de la Cour une table de passage entre les deux tableaux qui a permis, pour l'exercice 2009, de recouper intégralement les montants figurant dans le tableau de financement avec ceux de la comptabilité générale. Il ne semble ni possible ni souhaitable d'aller au-delà de cette information précise.

IV. Le traitement comptable des dividendes versés sous forme de titre

Il est contesté la proposition de la Cour visant à réintégrer en recettes non fiscales la part des dividendes convertis en actions (pratique qui correspond à un dispositif de droit commun résultant de l'article L232-18 du code du commerce). En effet, l'intégration des dividendes reçus en titre dans le solde budgétaire des lois de finances apparaît contradictoire à l'article 6 de la LOLF qui identifie les recettes budgétaires comme des recettes faisant l'objet d'un véritable "encaissement". Or ce n'est pas le cas des dividendes perçus en titre qui ne génèrent aucun flux financier : il n'existe donc pas de recette budgétaire associée à ce dividende (aucun mouvement de trésorerie, ni aucune émission de titre de perception sur le plan formel). En outre, ayant un objectif distinct de la comptabilité budgétaire (celle-ci se devant avant tout de refléter le plus fidèlement possible les flux d'encaissement et de décaissement de l'Etat votés par le Parlement), la comptabilité générale ainsi que la comptabilité nationale "réintègrent" bien cette opération. Il semble donc nécessaire dans ce contexte de maintenir la pratique actuelle afin de ne pas introduire une certaine confusion entre les différents types de comptabilités et améliorer ainsi leur lisibilité.

**Liste des rapports publiés par la Cour des comptes
depuis le 1^{er} janvier 2007**

- * Rapport public annuel (février 2010)
- * Rapport public annuel (février 2009)
- * Rapport public annuel (février 2008)
- * Rapport public annuel (février 2007)

- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2009 :**
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2009 (mai 2010)
 - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2009 (mai 2010)

- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2008 :**
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2009)
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)
 - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2008 (mai 2009)

- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2007 :**
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2008)
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)
 - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2007 (mai 2008)

- * **Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2006 :**
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2007)
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)
 - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)

*** Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale :**

Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2008 (juin 2009)

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 :**

Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2009)

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)

Rapports publics thématiques :

Les concours publics aux établissements de crédit : bilan et enseignements à tirer (mai 2010)

L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves (mai 2010)

Les effectifs de l'Etat 1980-2008 - Un état des lieux (décembre 2009)

Les collectivités territoriales et les clubs sportifs professionnels (décembre 2009)

Le transfert aux régions du transport express régional (TER) : un bilan mitigé et des évolutions à poursuivre (novembre 2009)

La conduite par l'Etat de la décentralisation (octobre 2009)

France Télévisions et la nouvelle télévision publique (octobre 2009)

La protection de l'enfance (octobre 2009)

Les concours publics aux établissements de crédit : premiers constats, premières recommandations (juillet 2009)

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)

*** Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

La Fondation pour l'enfance (avril 2010)
La Fondation Hôpitaux de Paris - Hôpitaux de France (février 2010)
La Société protectrice des animaux (septembre 2009)
L'association France Alzheimer et maladies apparentées : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)
Le Comité Perce-Neige : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)
L'association Sidaction : l'impact des recommandations de la Cour (juin 2009)
Les Restaurants du Cœur – Les Relais du Cœur : l'impact des recommandations de la Cour » (juin 2009)
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)