



**RESULTATS  
ET GESTION  
BUDGETAIRE  
DE L'ETAT  
EXERCICE 2010**

**Mai 2011**

## Sommaire

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>11</b>
<b>PREMIERE PARTIE - L'ANALYSE DES RESULTATS DE L'EXERCICE .....</b>	<b>15</b>
<b>CHAPITRE I - L'IMPACT DES PRINCIPALES MESURES DE L'EXERCICE .....</b>	<b>19</b>
I - Le plan de relance .....	19
II - Les investissements d'avenir .....	20
III - La réforme de la taxe professionnelle .....	22
IV - L'aide à la Grèce .....	27
<b>CHAPITRE II - LE SOLDE D'EXECUTION BUDGETAIRE ...</b>	<b>31</b>
I - Le déficit d'exécution inscrit dans le projet de loi de règlement .....	31
II - L'analyse globale du solde budgétaire .....	35
A - Une hausse des recettes largement circonstancielle .....	35
B - Des dépenses fortement marquées par les opérations majeures de l'exercice .....	37
<b>CHAPITRE III - LE RESULTAT EN COMPTABILITE GENERALE .....</b>	<b>45</b>
I - L'articulation des résultats budgétaire et patrimonial .....	46
A - Le résultat patrimonial .....	47
B - Le passage du résultat budgétaire au résultat patrimonial .....	51
C - La comptabilité générale met en évidence les lacunes de celles des engagements .....	54
II - Les enseignements tirés de l'examen du bilan .....	60
<b>CHAPITRE IV - LE RESULTAT EN TRESORERIE ET LA DETTE .....</b>	<b>65</b>
I - Le tableau des flux de trésorerie .....	66
II - Le tableau de financement de l'Etat .....	67
III - Un besoin de financement toujours très élevé .....	69
A - L'impact du déficit budgétaire .....	69
B - L'adaptation du programme d'émission au lancement du « grand emprunt » .....	71
C - Un montant d'amortissement élevé .....	72

IV - La dette négociable de l'Etat .....	72
V - Les ressources de financement apportées par la dette et la trésorerie.....	74
A - Le programme d'émission à moyen long terme le plus important jamais réalisé .....	74
B - Une politique de rachats très active sous la pression du déficit à financer .....	75
C - Réduction sensible de l'endettement à court terme.....	76
D - Les ressources de trésorerie .....	77
 <b>DEUXIEME PARTIE - L'EXECUTION BUDGETAIRE .....</b>	<b>81</b>
 <b>CHAPITRE I - L'EVOLUTION DES RECETTES DE L'ETAT</b>	<b>83</b>
I - Les recettes fiscales .....	84
A - Un rebond limité.....	84
B - Des recettes supérieures aux prévisions initiales mais inférieures aux prévisions révisées .....	88
C - L'exécution 2010 par impôt.....	90
II - Les recettes non fiscales et les fonds de concours.....	91
A - Les recettes non fiscales .....	92
B - Les fonds de concours.....	96
 <b>CHAPITRE II - L'EVOLUTION DES DEPENSES .....</b>	<b>99</b>
I - L'analyse des dépenses budgétaires .....	99
A - L'évolution des dépenses.....	99
B - Les caractéristiques de l'exécution .....	103
C - L'impact de la dynamique des dépenses en 2010 sur l'évolution pluriannuelle .....	108
II - L'évolution des dépenses au regard de la norme.....	113
A - L'évolution dans le périmètre défini par le Gouvernement .....	113
B - Une norme dont le périmètre actuel est trop restrictif.....	120
III - Les dépenses fiscales .....	122
A - Le non respect de la « règle de gage » en 2010 .....	122
B - L'évolution globale des dépenses fiscales .....	123
 <b>CHAPITRE III - LA MASSE SALARIALE.....</b>	<b>127</b>
I - Le non-remplacement d'un départ en retraite sur deux .....	129
A - Des départs en retraite inférieurs aux prévisions .....	130
B - Une règle différenciée.....	130

II - L'effet de la politique de rémunération .....	132
A - Les mesures générales et catégorielles .....	132
B - L'impact des mesures individuelles et des flux de personnel .....	134
III - Le pilotage de la masse salariale.....	135
A - Une insuffisante réactivité en cours d'exécution .....	135
B - Une budgétisation ajustée et pilotée.....	136
C - La nécessité d'un encadrement plus complet.....	137
<b>CHAPITRE IV - L'EXECUTION BUDGETAIRE DE QUATRE MISSIONS.....</b>	<b>141</b>
A - La mission Défense.....	141
B - La mission MIRES.....	144
C - La mission Travail et emploi .....	146
D - La mission Ecologie.....	148
<b>CHAPITRE V - LES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET L'UNION EUROPEENNE .....</b>	<b>153</b>
I - Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales .....	153
A - Un effet marginal de la prolongation du dispositif de versement anticipé FCTVA .....	154
B - Les autres prélèvements sur recettes et les concours imputés sur le budget général .....	155
II - Les relations financières de l'Etat avec l'Union européenne (UE).....	159
<b>TROISIEME PARTIE - LES CONDITIONS GENERALES DE LA GESTION .....</b>	<b>163</b>
<b>CHAPITRE I - LES MODALITES DE LA GESTION .....</b>	<b>165</b>
I - La régularité de la gestion.....	165
A - Les irrégularités et les anomalies concernant le budget général.....	166
B - Les anomalies concernant les budgets annexes et comptes spéciaux.....	171
II - La régulation budgétaire et les opérations de fin d'exercice.....	174
A - La régulation budgétaire .....	174
B - Les opérations de fin d'exercice .....	176

III - Les investissements d'avenir .....	179
A - Un mécanisme dérogatoire assorti d'un dispositif de performance renforcé .....	179
B - Un risque de substitution.....	182
C - Des pratiques en marge des principes posés .....	183
D - Des incertitudes demeurent.....	184
<b>CHAPITRE II - GESTION BUDGETAIRE ET DEMARCHE DE PERFORMANCE.....</b>	<b>189</b>
I - La mise en œuvre des recommandations de la Cour en matière de performance au cours de l'exercice 2010 .....	189
A - L'amélioration des instruments .....	190
B - L'enjeu de l'utilisation des outils.....	195
C - La place des responsables de programme .....	200
II - Les programmes et les fonctions support .....	202
A - Les fonctions support et l'architecture budgétaire.....	203
B - Les économies réalisées et la mesure des performances....	206
<b>CONCLUSIONS.....</b>	<b>213</b>
<b>Principales recommandations de la Cour au titre de l'exercice 2010 .....</b>	<b>219</b>
<b>Annexe I Les missions budgétaires en 2010.....</b>	<b>225</b>
<b>Annexe II Les subventions exceptionnelles accordées aux communes .....</b>	<b>227</b>
<b>Annexe III Les dépenses fiscales .....</b>	<b>230</b>
<b>Annexe IV Rapprochement des restes à payer issus du compte général de l'Etat et des charges à payer figurant dans les RAP.</b>	<b>231</b>
<b>Annexe V Dettes non financières exigibles, charges à payer et provisions pour charges relatives à des dépenses .....</b>	<b>233</b>
<b>Annexe VI Les relations entre l'Etat et l'Union européenne (UE) .....</b>	<b>234</b>
<b>Annexe VII Programmes budgétaires qui ont fait l'objet d'un examen particulier de la Cour au titre de la gestion 2010.....</b>	<b>240</b>
<b>Annexe VIII Investissements d'avenir Dépenses par programme .....</b>	<b>241</b>
<b>Annexe IX Versements aux opérateurs des investissements d'avenir.....</b>	<b>242</b>
<b>GLOSSAIRE.....</b>	<b>245</b>

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

### **- élaboration et publication -**

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

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

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

- la certification des comptes de l'Etat, annexée au projet de loi de règlement (article 58-5° de la LOLF) ;

- le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préliminaire au débat sur les finances publiques (article 58-3° de la LOLF) ;

- le (ou les) rapport(s) sur les ouvertures de crédits par décret d'avance en cours d'exercice (article 58-6° de la LOLF), qui accompagne(nt) le projet de loi de finances comportant leur ratification.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\*

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

## Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2010.

Elle a arrêté sa position au vu du projet communiqué au préalable aux administrations concernées et des réponses qu'elles ont adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Migaud, premier président, MM. Picq, Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, présidents de chambre, MM. Pichon, Hernandez, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. de Mourgues, Mayaud, Devaux, Rémond, Gillette, Duret, Ganser, Monier, Troesch, Théron, Beysson, Briet, Moreau, Frèches, Duchadeuil, Lefas, Schwerer, Brun-Buisson, Alventosa, Lafaure, Frangialli, Andréani, Mme Morell, MM. Gautier (Louis), Braunstein, Mmes Saliou (Françoise), Dayries, M. Bernicot, Mmes Ratte, Ulmann, MM. Gautier (Jean), M. Vivet, Mme Moati, MM. Cossin, Diricq, Lefebvre, Davy de Virville, Mme Aubin-Saulière, MM. Sabbé, Petel, Mme Malécat-Mély, MM. Valdiguié, Ténier, Lair, Mme Trupin, MM. Corbin, Rigaudiat, Rabaté, Metzger, de Gaulle, Guibert, Mme Saliou (Monique) M. Uguen, Mme Briguet, M. Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Martin (Claude), Sépulchre, Antoine, Mousson, Chouvet, Mme Démier, MM. Clément, Machard, Mme Cordier, MM. Migus, Rousselot, Geoffroy, Lambert, Azerad, Mme Dardayrol, MM. de la Guéronnière, Duwoye, Aulin, conseillers maîtres, MM. Cadet, Klinger, Dubois, Gros, Marland, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etaient également présents :

- M. Maistre, premier avocat général, qui a présenté les observations du ministère public, et M. Valleraud, avocat général, qui l'assistait ;
- M. Lion, conseiller référendaire, rapporteur.

\*\*\*

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

Fait à la Cour, le 24 mai 2011.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil avait été préparé par une formation interchambres présidée par M. Babusiaux, président de chambre, et composée de Mmes Briguet, Trupin (à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2010), Vergnet, MM. Hourri (jusqu'au 6 mai 2011), Lefas, Lefebvre, Mayaud, Monier, de Mourgues, Piolé, Théron, Vermeulen, Viola, conseillers maîtres. M. Vallernaud, avocat général, représentait le procureur général.

Le rapporteur était M. Lion, conseiller référendaire, avec le concours d'une équipe de synthèse composée de Mmes Clérici, Philbert et Planté, rapporteuses, de MM. Bargeton, Jourdain, Ravalet, conseillers référendaires, et de MM. Jaillard, Malcor et Vareille, rapporteurs.

Le contre-rapporteur était M. Monier conseiller maître.

## Introduction

L'année budgétaire 2010 s'est achevée sur un déficit historique de 148,8 Md€, qui s'est creusé de 10,8 Md€ par rapport à 2009, alors que la loi de finances initiale prévoyait à l'inverse une amélioration du solde budgétaire de 22 Md€. Parallèlement, l'encours de dette négociable de l'Etat a progressé de 81 Md€ pour atteindre 1 229 Md€ à la fin de l'exercice. Cette évolution est la résultante d'un ensemble de facteurs qui ont fortement affecté la gestion de l'exercice.

La loi de finances initiale était la deuxième de la mise en œuvre de la programmation triennale, dans un contexte marqué par la crise économique et financière. Elle devait accompagner la sortie de crise, avec l'achèvement du plan de relance, tout en contribuant à maîtriser les dépenses de l'Etat. Dans le même temps, elle modifiait profondément la structure de la fiscalité avec l'engagement de la réforme de la taxe professionnelle. L'annulation, par le Conseil constitutionnel, de certaines dispositions relatives à cette dernière ainsi que de celles se rapportant à l'instauration de la « taxe carbone », et l'adoption de quatre lois de finances rectificatives, ce qui est exceptionnel, ont sensiblement modifié la perspective initiale.

La réforme de la taxe professionnelle apparaît comme un des sujets majeurs de l'exercice compte tenu des masses en jeu mais aussi de son impact sur plusieurs lignes budgétaires : les recettes brutes et nettes de l'Etat, le prélèvement au bénéfice des collectivités territoriales et le solde du compte d'avances à ces dernières. L'affectation au budget de l'Etat, à titre transitoire, des impositions créées pour remplacer l'ancienne taxe et l'ensemble des mécanismes correcteurs induits par la réforme constituent autant de facteurs de complexité pour l'analyse.

L'achèvement du plan de relance s'est traduit par un effort budgétaire significatif (5 Md€ en crédits de paiement et 2,9 Md€ en dépenses fiscales).

L'exercice 2010 s'est également caractérisé par la mise en place, en cours d'année, de mécanismes spécifiques pour les « investissements d'avenir » destinés à être financés par l'emprunt national. De nouveaux programmes budgétaires au sens de la LOLF ont été créés, de caractère temporaire, sur lesquels ont été ouverts 35 Md€ de crédits destinés à des investissements d'avenir. Les mécanismes retenus, manifestement dérogatoires, ont notamment eu pour conséquence que la totalité des crédits a été consommée alors que les dépenses effectives ont été très

faibles. En outre, ces crédits ont été exclus du périmètre sur lequel est apprécié le respect de la norme d'évolution des dépenses de l'Etat.

Au caractère massif des dépenses induites par la réforme de la taxe professionnelle, l'achèvement du plan de relance et les investissements d'avenir s'est ajoutée la mise en place du dispositif destiné à favoriser la stabilité financière au sein de la zone euro, qui s'est traduite par une dépense de 4,4 Md€ en crédits de paiement.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, l'interprétation du rebond des recettes constaté en 2010 et l'analyse du solde d'exécution budgétaire doivent être conduites de manière approfondie, afin de faire la part entre ce qui revêt un caractère exceptionnel ou transitoire et ce qui traduit une évolution tendancielle. En outre, l'analyse de l'aggravation du déficit budgétaire doit être mise en regard de l'évolution du résultat patrimonial de l'Etat dès lors que certaines des dépenses d'investissements d'avenir auront pour contrepartie des actifs financiers. De même, celles-ci n'ont pas eu d'impact sur la dette de l'Etat et peu sur le déficit public au sens du Traité de Maastricht.

La pluralité des regards qui doivent être portés sur le déroulement de l'exercice 2010 justifie que l'examen détaillé de l'évolution des recettes et des dépenses de l'Etat soit précédé d'une présentation de chacun des événements majeurs de l'année et de l'analyse de leur impact sur le solde budgétaire, ainsi que sur les résultats en trésorerie et en comptabilité générale.

La prise en compte des particularités de l'exercice 2010 ne doit cependant pas conduire à accorder une moindre importance au respect de la norme d'évolution des dépenses définie par le Gouvernement, qui limitait la croissance des crédits ouverts en loi de finances initiale à 4,4 Md€ par rapport à ceux ouverts en 2009, ni à l'analyse des évolutions de fond.

#### *Le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2010*

Conformément à l'article 37 de la loi organique du 1<sup>er</sup> 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.

La première partie de ce rapport examine les éléments exceptionnels de l'année et leur impact sur les résultats de l'exercice.

La deuxième est consacrée à l'analyse détaillée de l'évolution des recettes et des dépenses. Elle comprend des focus sur les dépenses de personnel, qui constituent une part majeure du budget, et sur l'exécution budgétaire de quatre missions à forts enjeux.

La troisième analyse les conditions générales de la gestion 2010 : le respect des dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, mais aussi l'évolution en 2010 de la démarche de performance voulue par la LOLF et son impact budgétaire dans une situation où l'amélioration de la gestion et la mesure des performances ne peuvent plus être déconnectées de l'objectif général de maîtrise des dépenses de l'Etat.

Les éléments figurant dans ce rapport s'appuient sur l'analyse de l'exécution 2010, par mission et par programme, à laquelle la Cour a procédé conformément à la loi organique. L'ensemble des missions budgétaires a été étudié, certains programmes budgétaires, dont la liste figure en annexe, ayant fait en outre l'objet d'un examen particulier. Ces travaux préparatoires, qui ont impliqué l'ensemble des chambres de la Cour, ont donné lieu à plus de 70 rapports provisoires ayant fait l'objet d'une contradiction avec les administrations concernées et à autant de rapports définitifs.

La préparation du rapport sur les résultats et la gestion budgétaire a été conduite dans des délais particulièrement contraints. La transmission par l'administration des rapports annuels de performances, qui a commencé le 1<sup>er</sup> avril pour les programmes budgétaires faisant l'objet d'un examen particulier, s'est achevée le 26 avril.

L'avant projet de loi de règlement a été transmis à la Cour le 12 mai au soir.

Le III de l'article 37 de la LOLF, qui renvoie à l'article 30 de la même loi organique, prévoit que l'article 3 du projet de loi de règlement doit soumettre à l'approbation du Parlement l'ensemble des états financiers dans la forme où ils figurent dans le compte général de l'Etat et où ils sont repris, en annexe de l'acte de certification.

La période de transition définie par la norme n°14 du recueil des normes comptables de l'Etat étant arrivée à son terme, l'exercice 2010 est le premier où les comptes sont arrêtés avec des données retraitées pour les deux exercices précédents, 2008 et 2009. Ces comptes dits *pro forma* qui comparent trois exercices concernent le bilan, le compte de résultat et le tableau des flux de trésorerie.

Or l'examen de l'avant-projet de loi de règlement a fait apparaître que les données comptables retraitées de 2008 et 2009 n'y figuraient pas.

En ajoutant les données retraitées de 2008 et 2009, il ne s'agirait en aucune manière de rouvrir les comptes clos et approuvés par le Parlement dans les lois de règlement pour 2008 et 2009, mais d'assurer une exacte présentation des états financiers soumis à l'approbation du Parlement.

L'information comparative retraitée est essentielle pour comprendre les mouvements de l'exercice, renforcer la pertinence et la fiabilité des états financiers et en assurer la comparabilité à la fois dans le temps et avec ceux des autres entités.

## **Première partie**

### **L'analyse des résultats de l'exercice**

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

Le solde budgétaire (ou résultat budgétaire de l'exercice) correspond à la différence entre les recettes et les dépenses du budget dont le montant définitif est arrêté par la loi de règlement.

En exécution, le tableau de financement présente l'ensemble des charges de trésorerie (amortissement des dettes anciennes et financement des opérations de l'exercice) et les ressources qui ont été mobilisées pour couvrir celles-ci.

Le résultat comptable de l'exercice résulte du compte de résultat établi à partir des ressources et des charges enregistrées en comptabilité générale, sur le fondement de la constatation des droits et obligations de l'Etat.

Les crédits sont ouverts en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Les AE constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Leur consommation doit intervenir dès la constatation d'un engagement juridique à l'égard d'un tiers. La comptabilité des engagements doit en assurer le suivi.

Les crédits sont spécialisés par programme budgétaire et concourent à la mise en œuvre d'une action ou d'un ensemble cohérent d'actions. L'ensemble des programmes concourant à une politique publique ministérielle ou interministérielle constitue une mission budgétaire.

Les projets annuels de performances sont des annexes jointes au projet de loi de finances de l'année qui présentent notamment, pour chacun des programmes, les crédits ouverts, les actions conduites, les coûts associés, les objectifs poursuivis, les résultats attendus pour les années à venir, au moyen d'indicateurs.

Les rapports annuels de performances sont des annexes jointes au projet de loi de règlement qui présentent notamment, pour chacun des programmes, les écarts entre la prévision et l'exécution ainsi que les résultats atteints dans l'année.

# **Chapitre I**

## **L'impact des principales mesures de l'exercice**

L'exécution budgétaire 2010 ne peut être appréhendée sans analyser dès le départ les éléments majeurs de l'année que sont l'achèvement du plan de relance (I), le lancement d'un programme d'investissements d'avenir (II), la réforme de la taxe professionnelle (III), et les prêts accordés à la Grèce (IV).

### **I - Le plan de relance**

L'exécution budgétaire 2010 a été marquée par l'achèvement du plan de relance de l'économie. L'effort budgétaire en la matière devait initialement être fortement concentré sur l'année 2009, avec une ouverture de la totalité des autorisations d'engagement prévues à cet effet<sup>1</sup> (10,94 Md€) et d'une grande majorité des crédits de paiement (10,28 Md€ en 2009, contre seulement 1,56 Md€ en 2010). Finalement, les ouvertures de crédits se sont élevées en 2009 à 13,6 Md€ en AE et 12,56 Md€ en CP.

Les ouvertures de crédits opérées en 2010 (2,34 Md€ en AE et 4,1 Md€ en CP) sont allées au-delà du schéma initial en raison de la prorogation de certains dispositifs prévus au départ sur la seule année

---

<sup>1</sup> Prévisions de la loi de programmation des finances publiques 2009-2012 du 9 février 2009.

2009<sup>2</sup> et de la poursuite des mesures de politiques actives de l'emploi rendues nécessaires par la situation du marché du travail. En tenant compte des reports de crédits de 2009, les crédits disponibles pour la mission *Plan de relance* au cours de l'année 2010 se sont élevés à 2,9 Md€ en AE et 5,1 Md€ en CP. Le taux d'exécution a dépassé dans les deux cas 99 % au niveau des programmes budgétaires.

Les mesures fiscales incitatives ont, pour leur part, représenté encore un volet important du plan de relance en 2010, principalement en raison de la prorogation du dispositif de remboursement anticipé des créances de crédit impôt recherche (2,9 Md€). En tenant compte du coût direct sur 2010 des mesures fiscales en vigueur et de l'effet induit sur ce même exercice de certaines mesures appliquées en 2009 (créances de report en arrière de déficit notamment), le coût net en 2010 du volet fiscal du plan de relance a été de 1,8 Md€. En raison de la non reconduction d'une grande partie des mesures de 2009, il est toutefois fortement inférieur à celui de 2009 (16,3 Md€).

En 2009, les collectivités locales qui avaient signé un engagement de réaliser dans l'année des dépenses d'investissement supérieures à celles de l'année précédente avaient bénéficié de dotations de FCTVA avec un an d'avance par rapport au calendrier de versement antérieur. Le dispositif a été reconduit en 2010 pour les collectivités locales qui n'en avaient pas bénéficié en 2009, mais le montant des dotations du FCTVA ainsi versées par anticipation s'est limité à 0,14 Md€.

Au total, la charge budgétaire du plan de relance s'est élevée à 6,8 Md€ en 2010 et à 34,7 Md€ sur les deux années de sa mise en œuvre (16,6 Md€ de crédits de paiement et 18,1 Md€ de mesures fiscales).

## II - Les investissements d'avenir

La loi de finances rectificative du 9 mars 2010 a ouvert un total de 34,64 Md€ de crédits destinés à financer un programme exceptionnel d'investissements d'avenir dans des secteurs retenus comme priorités stratégiques : enseignement supérieur, formation et recherche (19 Md€), filières industrielles et PME (6,5 Md€), développement durable (5 Md€), économie numérique (4,5 Md€). Les moyens alloués accroissent

---

<sup>2</sup> Aide au remplacement de véhicules anciens, aide à l'embauche des TPE, revenu supplémentaire temporaire d'activité.

<sup>3</sup> Hors dotations FCTVA.

<sup>4</sup> Auquel s'ajoutent 360 M€ de taxe sur les activités bancaires instaurée par l'article 2 de la loi 2010-237.

fortement les moyens consacrés par ailleurs par l'Etat à l'investissement (12,9 Md€ en 2010).

Ce programme exceptionnel a été mis en place par l'intermédiaire d'un montage particulièrement hétérodoxe au regard des principes budgétaires<sup>5</sup>. Les crédits ouverts pour un même montant en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été regroupés sur treize programmes<sup>6</sup> créés au sein des missions existantes du budget général de l'Etat. Les fonds ont été attribués en totalité par conventions à la Caisse des dépôts et consignations et à neuf opérateurs de l'Etat. La consommation budgétaire des crédits a donc été intégralement réalisée en 2010. Les programmes correspondants sont supprimés pour les années suivantes et le dispositif d'intervention est géré à compter de 2011 à l'extérieur du budget de l'Etat.

Les dotations, qui se répartissent en 15,03 Md€ de fonds non consommables<sup>7</sup> et 19,56 Md€ de fonds consommables<sup>8</sup>, font cependant l'objet d'une obligation de dépôt sur le compte du Trésor. Les premiers bénéficient d'une rémunération fixée au taux de 3,413 %. Les seconds se décomposent en subventions<sup>9</sup> (9,727 Md€), prises de participations (3,515 Md€), prêts (3,5 Md€) et avances remboursables<sup>10</sup> (2,82 Md€).

Leur utilisation sera progressive au fur et à mesure du rythme de sélection des projets, sur la durée des conventions conclues avec les organismes gestionnaires (10 ans). La consommation effective de ces ressources, au 31 décembre 2010, s'élevait à seulement 900 M€ sur les dotations consommables. Il s'agit principalement des contrats de développement participatifs d'OSEO (prêts) ainsi que d'opérations de recapitalisation.

Le décaissement progressif des dotations consommables qui devrait être réalisé pour l'essentiel sur une période de cinq ans, pourrait représenter des dépenses de 4 à 5 Md€ par an. Il n'aura pourtant plus d'impact budgétaire, celui-ci ayant été entièrement enregistré en 2010. A

---

<sup>5</sup> Voir chapitre I, deuxième partie du présent rapport.

<sup>6</sup> Par ailleurs, en dehors du budget général, la LFR de mars 2010 a ouvert un nouveau programme au sein du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés*, et augmenté le plafond des dépenses et des recettes du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'Etat*.

<sup>7</sup> La dotation ne peut être consommée, seuls les revenus tirés de son placement peuvent être dépensés par l'organisme attributaire.

<sup>8</sup> Voir annexe IX du présent rapport.

<sup>9</sup> Déduction faite de 48 M€ délégués directement aux académies.

<sup>10</sup> Cette répartition est susceptible d'évoluer, le Commissariat général aux investissements jouissant de la faculté de transformer des avances remboursables en prêts et prises de participations.

l'inverse, les flux d'intérêts qui seront versés aux opérateurs au titre des dotations non consommables (de l'ordre de 510 M€ par an) auront bien un impact budgétaire futur, au-delà de celui correspondant au versement en 2010 des dotations correspondantes. A la différence des décaissements relatifs aux dotations consommables, ces derniers seront inclus dans la norme d'évolution des dépenses.

Ainsi conçu, le mécanisme des investissements d'avenir affectera durablement la lisibilité du solde budgétaire. D'autres aspects seront examinés aux chapitres III de la 1<sup>ère</sup> partie et I de la 3<sup>ème</sup> partie.

### **III - La réforme de la taxe professionnelle**

La loi de finances pour 2010 a supprimé la taxe professionnelle à compter du 1<sup>er</sup> janvier de cette même année. Cette réforme constitue un élément majeur de l'exercice. Elle exerce des effets visibles tout à la fois sur les recettes, les dépenses (remboursements et dégrèvements) du budget général, sur le solde du compte d'avances aux collectivités territoriales et en définitive sur le solde budgétaire.

#### **LES GRANDES LIGNES DE LA REFORME**

Antérieurement à 2010, les collectivités locales percevaient le produit de la taxe professionnelle par l'intermédiaire du compte d'avances aux collectivités territoriales : l'Etat collectait la taxe et en reversait le produit à ces dernières sous la forme d'avances mensuelles. L'Etat bénéficiait toutefois de certaines impositions liées à la TP<sup>11</sup>. Il enregistrait également des recettes au titre des frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non valeur. Il prenait à sa charge des dégrèvements de TP et, notamment, la majeure partie du plafonnement au titre de la valeur ajoutée<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> La cotisation nationale de péréquation et la cotisation minimale de taxe professionnelle.

<sup>12</sup> Pour les entreprises, l'imposition était plafonnée à 3,5 % de leur valeur ajoutée et l'Etat prenait en charge la différence avec le montant voté par les collectivités territoriales.

En 2010, année de transition, les collectivités territoriales ont perçu une compensation relais calculée sur la base du produit qu'elles auraient dû percevoir si la taxe professionnelle avait été maintenue. Parallèlement, l'Etat a perçu à titre transitoire les nouvelles impositions créées (la contribution économique territoriale et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau). Les frais d'assiette et de recouvrement, de dégrèvement et d'admission en non valeur comptabilisés en recettes du budget de l'Etat ont diminué.

Les dégrèvements de TP que l'Etat prenait en charge disparaissent, et celui-ci n'a donc plus eu à les supporter en 2010. Toutefois ceux correspondant au plafonnement de la valeur ajoutée, jusqu'alors pris en charge pour le calcul de la TP, sont dans leur grande majorité réalisés avec un décalage d'un an ou deux : des dégrèvements au titre de 2009 ont en conséquence encore été supportés par l'Etat en 2010.

De nouveaux dégrèvements ont été créés au titre des nouvelles impositions. Leur montant sera plus faible que pour la taxe professionnelle en raison notamment de la diminution des bases d'imposition de la contribution économique territoriale. En outre, un dégrèvement spécifique a été institué à partir de 2010 et jusqu'en 2013 en faveur des entreprises défavorisées par la réforme.

En 2011, l'Etat ne perçoit plus pour son propre compte les nouvelles impositions, il les collectera pour les reverser aux collectivités territoriales par l'intermédiaire du compte d'avances. Il prendra en charge les dégrèvements se rapportant aux nouvelles taxes ainsi que le solde du plafonnement au titre de la valeur ajoutée.

L'Etat transférera en outre aux collectivités territoriales plusieurs impôts, comme la taxe sur les surfaces commerciales, celle sur les conventions d'assurance ou encore la part des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) qu'il percevait encore. Le taux des frais d'assiette et de recouvrement de 2010 est maintenu. Un supplément de dotation budgétaire, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) prélevée sur les recettes de l'Etat et le mécanisme du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), permettront d'opérer en 2011 une redistribution des ressources au sein de chaque catégorie de collectivités (bloc communal, départements, régions) afin de garantir la stabilité de leurs ressources.

La taxe professionnelle, dont le produit avait été de 31,4 Md€ en 2009, a été remplacée en 2010 par de nouveaux impôts payés par les entreprises et destinés aux collectivités locales :

- la contribution économique territoriale (CET), composée d'une part foncière, la cotisation foncière des entreprises (CFE), et d'une part assise sur la valeur ajoutée, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) due par les entreprises des secteurs de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications.

Par ailleurs, la taxe sur les installations nucléaires a été augmentée.

En 2010, les nouveaux impôts prenant la suite de la TP ont été acquittés par les redevables ; 4,9 Md€ au titre de la CVAE ; 10,3 Md€ au titre de la CFE ; 1,3 Md€ au titre de l'IFER. Le produit de ces impôts a été conservé par l'Etat qui a versé aux collectivités territoriales une « dotation relais de compensation de la réforme de la taxe professionnelle » de 32,43 Md€, soit 3,2 % de plus qu'en 2009.

Le coût net pour le budget général de l'Etat de ces suppressions et créations d'impôts prend en compte :

- en dépenses, le versement de la compensation relais de 32,43 Md€ ;
- en recettes supplémentaires, l'encaissement des nouveaux impôts (+16,5 Md€) auquel s'ajoute le produit de l'augmentation de la taxe sur les installations nucléaires (+0,1 Md€), et la réduction des dégrèvements de 2009 à 2010, pour 3,2 Md€ ;
- en moindre recettes, la suppression de deux impôts : d'une part, la cotisation minimale de taxe professionnelle et la cotisation nationale de péréquation de la taxe professionnelle (2,9 Md€) ; d'autre part, la réduction des frais d'assiette et de recouvrement de l'ensemble des impôts locaux (2,4 Md€).

**Tableau n° 1 : Impact en 2010 de la réforme sur le budget général de l'Etat**

<b>Réalisation 2010</b>	<b>En Md€</b>
<b>(1) Recettes fiscales en plus = (a+b+c)</b>	<b>19,8</b>
(a) Instauration d'une fiscalité nouvelle pour compenser la perte de la TP, recettes affectées transitoirement au budget de l'État en 2010	16,5
<i>Dont création de la contribution foncière des entreprises (CFE)</i>	4,9
<i>Dont création de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)</i>	10,3
<i>Dont impositions forfaitaires des entreprises de réseau (IFER)</i>	1,3
(b) Impact de la réforme de la TP sur la fiscalité des installations nucléaires	0,1
(c) Diminution nette des dégrèvements d'impôts, suite à la suppression du dégrèvement de taxe professionnelle et à la prise en charge du dégrèvement de CVAE	3,2
<b>(2) Recettes fiscales en moins (d+e)</b>	<b>-5,3</b>
(d) Suppression d'impositions auparavant affectées au budget général	-2,9
<i>Dont suppression de la cotisation nationale de péréquation de TP</i>	-0,8
<i>Dont suppression de la cotisation minimale de TP</i>	-2,1
(e) Perte de recette liée à la baisse des frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeur	-2,4
<b>(3) Total incidence sur les recettes fiscales (1-2)</b>	<b>14,5</b>
<b>(4) Dotation relais de compensation</b>	<b>-32,4</b>
<b>(5) Coût total pour le budget général (3-4)</b>	<b>-17,9</b>

Source : Cour des comptes sur éléments direction du budget

Ce coût pour le budget général a toutefois été réduit sensiblement par le résultat exceptionnellement positif du compte d'avances aux collectivités locales (+10,2 Md€).

Ce compte a pour finalité de garantir aux collectivités territoriales le versement par l'Etat du produit des impositions directes locales sous forme d'avances. Les recettes du compte d'avances se composent, elles, principalement de deux types de recettes : d'une part, les recettes réelles constituées des produits des impôts directs effectivement recouverts sur les contribuables locaux, tant au titre de l'année en cours que des années antérieures (restes à recouvrer) ; d'autre part, des recettes pour ordre, trouvant leur contrepartie dans des dépenses pour ordre du programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* inscrites au budget général. Ces dernières correspondent à la part des dégrèvements non décaissés (cf. *infra*) et aux admissions en non-valeur, dont le coût est financé par l'Etat. Ces recettes et dépenses sont dites « pour ordre » parce qu'elles ne donnent pas lieu à encaissements et décaissements mais simplement à des écritures comptables entre le budget général et le compte d'avances.

La prise en charge par l'Etat du coût des dégrèvements s'opère en effet sous deux formes. Lorsqu'ils font l'objet d'une demande de remboursement du contribuable, ils sont retracés en dépenses du programme 201 de la mission **Remboursements et dégrèvements** et ne trouvent pas de contrepartie en recettes du compte de concours financiers **Avances aux collectivités territoriales** puisque ce compte a encaissé la totalité de la somme due par l'entreprise avant dégrèvement. En revanche, lorsque le dégrèvement est auto-imputé par l'entreprise (c'est-à-dire déduit par celle-ci de l'impôt qu'elle verse), la fraction correspondante du rôle d'imposition n'est pas recouvrée sur le compte de concours et celui-ci est alors déficitaire sur l'exercice. Le programme 201 n'exécute pas, quant à lui, la dépense correspondante sur cet exercice ; sur l'exercice suivant, une dépense d'ordre de même montant est inscrite sur ce programme, tandis que le compte d'avances reçoit en contrepartie une recette d'ordre équivalente, qui lui permet *ex post* de compenser l'impact de l'auto-imputation pratiquée par l'entreprise.

A fin 2009, le solde du compte d'avances était négatif de 1,4 Md€ ; à fin 2010 il était positif de 10,25 Md€<sup>3</sup>.

En prenant en compte le solde positif du compte d'avances, la charge nette de la réforme pour le budget de l'Etat se trouve ramenée à 7,7 Md€ en 2010 (17,9 Md€ moins 10,2 Md€). Le fort excédent du compte d'avances résulte majoritairement d'un surplus de recettes de taxe professionnelle sur exercices antérieurs par rapport à la prévision de la LFI (9,9 Md€ contre 4,5 Md€). Cet écart de 5,4 Md€ soulève des interrogations.

Bien qu'estimant que les recettes supplémentaires enregistrées en 2010 sur le compte d'avances aux collectivités territoriales sont essentiellement constituées de recettes d'ordre, l'administration n'est pas en mesure, compte tenu des insuffisances des systèmes d'information, d'opérer la distinction entre celles-ci et les recettes réelles. Le montant exact de taxe professionnelle effectivement recouvré au titre d'un exercice et le rattachement de ces recettes à chacun des rôles émis antérieurement ne peuvent davantage être connus. Le partage entre les dégrèvements « auto-imputés » par les entreprises et ceux dont elles réclament la restitution au Trésor public ne peut donc être effectué.

En l'absence de ces données, l'administration s'est efforcée de reconstituer *ex post* une explication plausible de l'écart mentionné ci-dessus, en mettant en avant l'hypothèse d'une erreur répétée de

---

<sup>13</sup> Le solde cumulé du compte, qui correspond à l'ensemble des créances à recouvrer était, quant à lui, déficitaire de -14,8 Md€ à la fin de 2009. Le résultat exceptionnel de 2010 l'a ramené à -4,5 Md€.

prévision les années antérieures qui l'aurait conduite à sous-estimer la part du « plafonnement valeur ajoutée » donnant lieu à auto-imputation par les entreprises.

Cependant, si cette hypothèse était exacte, cette auto-imputation accrue se serait traduite par de moindres recettes du compte d'avances, et donc par une détérioration à due concurrence de son solde, lors des exercices antérieurs. Or, la lecture des soldes du compte de chacun des exercices de 2006 à 2009 ne corrobore pas mécaniquement l'hypothèse de l'administration, le cumul des déficits (-2,1 Md€ sur le programme 833 hors TIPP) étant même très inférieur à l'écart relevé sur 2010.

Compte tenu des déficiences majeures qui affectent le système d'information comptable en ce domaine, inauditable (cf chapitre III), *a fortiori* dans le court laps de temps dont elle disposait, et de l'impossibilité de procéder à des investigations complexes au sein de l'ensemble ou d'un large ensemble des services nationaux et territoriaux de la direction générale des finances publiques, la Cour ne peut que prendre note des éléments d'explication fournis et constater leurs limites. Elle estime ne pas avoir l'assurance que ceux-ci fournissent une justification complète et cohérente des évolutions exceptionnelles et non prévues initialement qui ont été enregistrées en 2010 sur le compte d'avances aux collectivités territoriales. Elle procèdera en 2011 à un examen d'ensemble de ce compte d'avances, de sa compatibilité avec les dispositions de l'article 24 de la LOLF, de la robustesse des chaînes d'information comptable qui l'alimentent et de la qualité des informations restituées tant sur ses résultats annuels et cumulés que sur le recouvrement des impôts locaux.

Au total, l'ensemble de ces éléments se traduit par une incertitude sur la charge nette supplémentaire ayant pesé en 2010 sur le budget de l'Etat à l'occasion de la première année<sup>14</sup> de mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle et par l'impossibilité d'attester la concordance entre les dépenses et les recettes d'ordre enregistrées dans la comptabilité budgétaire de l'Etat.

## IV - L'aide à la Grèce

La gestion budgétaire 2010 s'est caractérisée par un quatrième fait marquant, la mise en œuvre du premier mécanisme de soutien aux Etats

---

<sup>14</sup> L'impact sur les finances publiques dans leur ensemble et au-delà de 2010 sera abordé dans le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2011.

de la zone euro ayant des difficultés d'accès aux marchés financiers. La loi de finances rectificative du 7 mai 2010 a créé un programme de prêts destinés aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro.

Doté de 16,8 Md€ en AE et de 5,8 Md€ en CP, ce dispositif est en réalité destiné au seul soutien de la Grèce. Son impact sur le solde budgétaire s'élève à 4,4 Md€ en 2010, montant des prêts accordés au titre de 2010<sup>15</sup>. S'ils se traduisent par une dépense budgétaire affectant le solde de l'exercice, ces prêts, qui s'accompagnent de la perception annuelle d'intérêts (84 M€ en 2010), ont vocation à être remboursés.

Pour les autres Etats susceptibles d'être concernés par un soutien financier, le mécanisme européen de stabilisation est adossé à une garantie des Etats sur les prêts accordés par le Fonds européen de stabilité financière (dans la limite de 111 Md€ pour la France). Cette garantie, qui n'est pas rémunérée, n'a pas d'impact budgétaire direct, à l'exception de la contribution, à hauteur de 3,7 M€, à la création et à l'augmentation du capital de la société anonyme de droit luxembourgeois European Financial Stability Facility qui est le véhicule du fonds de stabilité. La France bénéficiera du versement d'un dividende lorsqu'il sera mis fin au dispositif.

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

*L'exercice 2010 a été marqué par des évènements majeurs qui ont fortement pesé sur le solde budgétaire et qui en affectent la signification.*

*L'achèvement du plan de relance a donné lieu à un effort budgétaire plus important que prévu initialement, dont l'impact sur le solde s'est encore élevé à 6,8 Md€ après 28,9 Md€ en 2009.*

*Le mécanisme dérogatoire retenu pour les « investissements d'avenir » conduit à constater une dépense budgétaire totale de 34,6 Md€, alors que les décaissements s'étaleront sur plusieurs années.*

*Les prêts à la Grèce ont également contribué à la dégradation du solde à hauteur de 4,4 Md€.*

*La réforme de la taxe professionnelle se traduit par un ensemble de mouvements budgétaires complexes affectant tant le budget général (-17,9 Md€) que le compte d'avances aux collectivités territoriales (+10,2 Md€). En prenant en compte l'évolution exceptionnelle du solde*

---

<sup>15</sup> Cet impact est évalué à 7,6 Md€ en 2011, 3,8 Md€ en 2012 et 0,9 Md€ en 2013.

*de ce compte d'avances, la charge nette ayant pesé sur le budget de l'Etat ressortirait à 7,7 Md€. Cette évolution du solde du compte d'avances aux collectivités territoriales résulte toutefois de recettes non reductibles dont l'évolution exceptionnelle, non prévue initialement, n'a pu être justifiée en raison des carences du système d'information comptable. En dépit des explications que l'administration s'est efforcée de reconstituer ex post, une incertitude subsiste sur la charge financière supplémentaire nette supportée par le budget de l'Etat en 2010.*

*Tous ces éléments doivent être pris en compte dans l'analyse des résultats de l'exercice.*

*Outre les recommandations formulées infra sur le mode de calcul de la norme d'évolution des dépenses de l'Etat pour ce qui concerne les investissements d'avenir, la Cour formule la recommandation suivante :*

*- adapter le système d'information relatif aux recettes de l'Etat afin d'opérer le rattachement de opérations réelles et d'ordre à l'année d'imposition, pour en assurer la traçabilité.*

---

## **Chapitre II**

### **Le solde d'exécution budgétaire**

Sont présentés dans ce chapitre le solde budgétaire tel qu'il ressort du projet de loi de règlement (I) ainsi qu'une analyse des composantes du déficit de l'Etat au terme de l'exercice 2010<sup>16</sup> (II).

#### **I - Le déficit d'exécution 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 2010, l'exécution s'est achevée pour l'Etat par un déficit budgétaire de 148,8 Md€, en aggravation de 10,8 Md€ par rapport à 2009 et supérieur de 31,4 Md€ à celui prévu dans la loi de finances initiale (117,4 Md€).

Ce résultat constitue un nouveau point bas historique après celui de 2009. De 2007, dernière année marquée par une réduction du déficit, à 2010, le déficit budgétaire se sera ainsi aggravé de 114,1 Md€. Il représente en 2010 86,5 % des recettes nettes et 46,1 % des dépenses nettes de l'exercice. Il équivaut au triple du produit de l'impôt sur le revenu et à 4,5 fois celui de l'impôt sur les sociétés ou encore aux

---

<sup>16</sup> Une définition des principaux termes utilisés figure dans le glossaire en fin de rapport.

dépenses des trois plus importantes missions du budget général (*Enseignement scolaire, Recherche-enseignement supérieur, Défense*)<sup>17</sup>.

Le tableau ci-après présente les principaux éléments relatifs au solde budgétaire pour les exercices 2007 à 2010.

**Tableau n° 2 : Le solde du budget de l'Etat**

*En Md€*

	2007	2008	2009	2010	
	Exécution			LFI+LFR	Exécution
Recettes fiscales brutes	347,71	352,14	325,92	345,53	343,48
Recettes non fiscales	28,68	27,96	19,45	18,60	18,16
Prélèvements sur recettes	-66,78	-69,88	-76,20	-102,82	-102,94
Fonds de concours	3,83	3,20	3,52	3,12	3,14
<b>Recettes brutes</b>	<b>313,44</b>	<b>313,42</b>	<b>272,69</b>	<b>264,43</b>	<b>261,84</b>
Remboursements et dégrèvements d'impôts	-81,00	-92,17	-111,67	-90,55	-89,89
<b>Recettes nettes</b>	<b>232,44</b>	<b>221,25</b>	<b>161,02</b>	<b>173,88</b>	<b>171,95</b>
<b>Dépenses brutes</b>	<b>351,63</b>	<b>370,41</b>	<b>402,59</b>	<b>412,52</b>	<b>412,64</b>
Remboursements et dégrèvements d'impôts	-81,00	-92,17	-111,67	-90,55	-89,89
<b>Dépenses nettes</b>	<b>270,63</b>	<b>278,24</b>	<b>290,92</b>	<b>321,97</b>	<b>322,75</b>
Solde hors comptes spéciaux	-38,19	-56,99	-129,90	-148,10	-150,80
Solde des comptes spéciaux	-0,21 <sup>(a)</sup>	0,72	-8,12	-0,41	2,00
<b>Solde<sup>18</sup></b>	<b>-38,40<sup>19</sup></b>	<b>-56,27</b>	<b>-138,03</b>	<b>-148,50</b>	<b>-148,80</b>

*Source : Cour des comptes*

La loi de finances initiale prévoyait un déficit budgétaire de 117,4 Md€. L'écart entre le déficit d'exécution et cette prévision s'explique en grande partie par l'impact des programmes d'investissements d'avenir créés par la loi de finances rectificative (LFR) du 9 mars 2010. Cette dernière a en effet profondément modifié l'équilibre budgétaire de l'Etat, la prévision de déficit passant de 117,4 Md€ à 149,2 Md€ en raison des nouvelles dépenses financées par l'emprunt national. Les trois autres lois de finances rectificatives votées, respectivement les 7 mai, 7 juin et 29 décembre 2010, n'ont guère affecté

<sup>17</sup> Hors mission *Engagements financiers de l'Etat*.

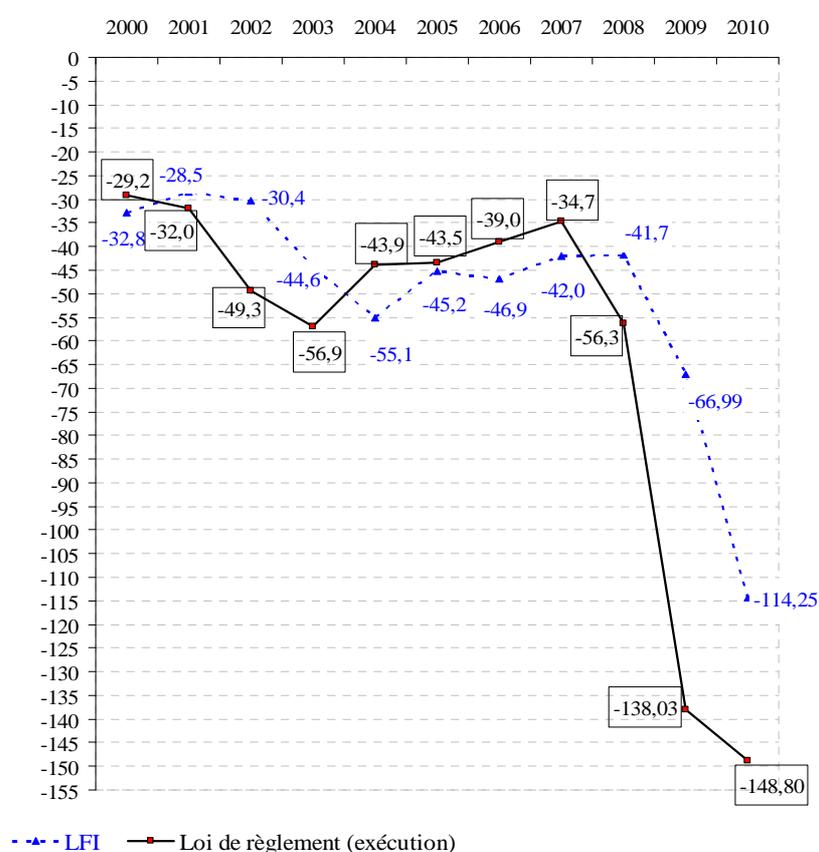
<sup>18</sup> Hors opérations avec le FMI.

<sup>19</sup> Hors recette exceptionnelle : produit de la cession d'EDF (3,7 Md€).

la prévision de déficit. Les deuxième et troisième LFR l'ont portée à 152 Md€ tandis que la dernière l'a ramenée à 148,5 Md€.

Le graphique ci-après compare, sur la dernière décennie, le déficit constaté avec celui résultant des dépenses et des recettes votées par le Parlement dans le budget initial.

**Graphique n° 1 : Résultats budgétaires 2000-2010**



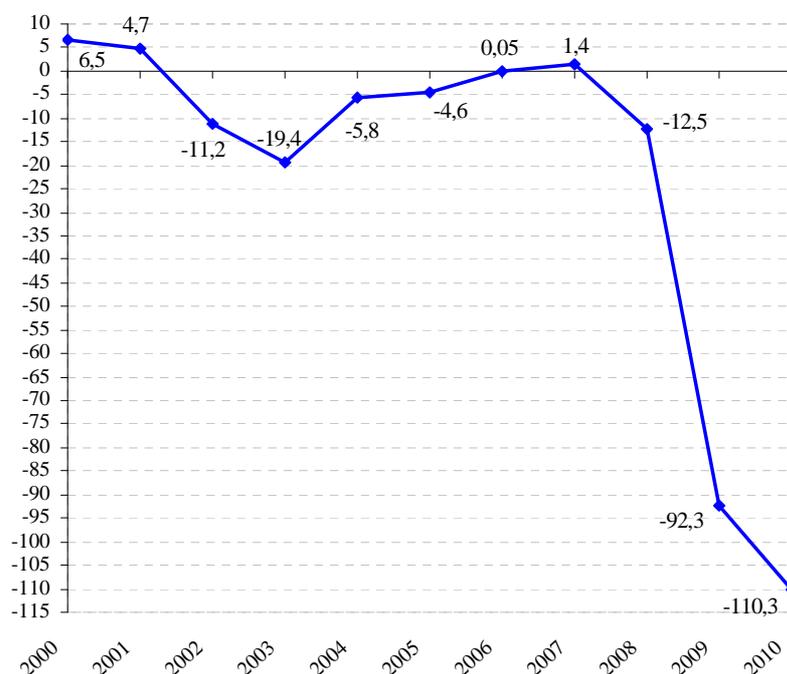
Source : Cour des comptes

Après le fort décrochage constaté en 2009, le redressement qui devait être amorcé en 2010, d'après la loi de finances initiale, n'a pas eu lieu. Le déficit budgétaire de l'Etat s'est, au contraire, accentué. En 10 ans, il a été multiplié par 5.

### L'évolution du solde primaire

Alors qu'il s'était redressé de 2003 à 2007, le solde primaire<sup>20</sup>, c'est-à-dire non compris le paiement des intérêts de la dette (40,5 Md€ en 2010), a également connu une nouvelle dégradation pour atteindre -110,3 Md€.

**Graphique n° 2 : solde primaire**



Ainsi, environ 27 % des dépenses courantes de l'Etat (hors charge de la dette) ne sont pas financées par des ressources permanentes et doivent être couvertes par de nouveaux emprunts.

Déduction faite des dépenses relatives aux investissements d'avenir qui n'ont pas réellement donné lieu à décaissement, le solde primaire s'élève à -76,3 Md€, soit 18,5 % des dépenses brutes de l'Etat.

<sup>20</sup> Hors solde des comptes spéciaux.

## II - L'analyse globale du solde budgétaire

L'analyse approfondie des recettes et des dépenses sera effectuée dans la deuxième partie de ce rapport. Les grands mouvements qui ont affecté le solde sont les suivants.

L'accroissement du déficit budgétaire résulte d'une augmentation des dépenses (48,4 Md€) supérieure à celle des recettes (37,6 Md€), comme le résume le tableau suivant :

**Tableau n° 3 : Passage entre les soldes budgétaires 2009 et 2010**

*En Md€*

<b>Solde budgétaire 2009 : -138,03</b>			
<b>Recettes</b>		<b>Dépenses</b>	
Variation des recettes fiscales nettes	39,3	Variation des dépenses nettes	31,8
Variation des recettes non fiscales	-1,3	Variation du solde des comptes spéciaux	-10,1
Variation des fonds de concours	-0,5	Variation du prélèvement sur recettes	26,7
<b>TOTAL</b>	<b>37,5</b>		<b>48,4</b>
<b>Solde budgétaire 2010 : -148,80</b>			

*Source : Cour des comptes*

Cependant, les éléments exceptionnels mentionnés au chapitre précédent, qui ont affecté tant les recettes que les dépenses de l'année 2010, conduisent à approfondir l'analyse de l'évolution des unes et des autres ainsi que l'interprétation du solde.

### A - Une hausse des recettes largement circonstancielle

Hors fonds de concours, les recettes nettes de l'Etat ont augmenté en 2010 de 11,4 Md€ par rapport à 2009 (+7,2 %), à périmètre courant. Cette croissance est la résultante d'une part de l'augmentation, en partie non significative, des recettes fiscales nettes, d'autre part d'une hausse des prélèvements sur recettes sous l'effet de la réforme de la taxe professionnelle et d'une diminution des recettes non fiscales.

## 1 - Une croissance circonstancielle des recettes fiscales

Après la chute brutale des recettes fiscales enregistrée en 2009<sup>21</sup> en raison de la crise, le rebond intervenu en 2010 est limité<sup>22</sup>. A périmètre courant, les recettes fiscales brutes se sont redressées de 5 % par rapport à 2009 et les recettes fiscales nettes de 18 %. Cette augmentation (39,3 Md€) résulte cependant de divers facteurs qui ont artificiellement accru ces dernières.

Au premier rang de ceux-ci figure la perception à titre transitoire du produit des impositions créées en remplacement de la taxe professionnelle (16,5 Md€). Corrigé des pertes de recettes induites par cette réforme, l'impact de la suppression de la taxe professionnelle sur les recettes fiscales nettes de l'Etat s'élève à 14,5 Md€. La non reconduction d'une partie des mesures fiscales du plan de relance a également eu un effet positif de 14,5 Md€ sur les recettes nettes. Les mesures de périmètre les ont augmentées de 3,3 Md€.

Après correction par l'ensemble de ces éléments pour calculer la croissance spontanée des recettes fiscales nettes de l'Etat, celle-ci se limite à 8,6 Md€. Après déduction du surcoût en 2010 de la baisse de la TVA intervenue en juillet 2009 dans la restauration (-1,9 Md€), de l'impact supplémentaire de la loi TEPA (-0,6 Md€) et de l'effet positif sur les recettes de l'action de la cellule de régularisation fiscale (+0,9 Md€), cette croissance se réduit même à 7 Md€.

## 2 - Une forte contribution des recettes non fiscales

La diminution apparente des recettes non fiscales par rapport à 2009 résulte d'un effet de périmètre<sup>23</sup>. Après neutralisation de celui-ci, elles ont augmenté de 11,7 %. L'exécution 2010 s'est située 20 % au dessus de la prévision, principalement en raison de l'augmentation des flux en provenance de la Caisse des dépôts et consignations (+1 Md€ dont 742 M€ prélevés sur le fonds d'épargne), de la progression des dividendes des sociétés financières et non financières (+0,7 Md€) et de la perception de recettes non récurrentes (+1,4 Md€).

Ce surcroît de recettes (3,1 Md€ au total) aura ainsi permis de ne pas atteindre le niveau de déficit budgétaire prévu par la loi de finances rectificative du 7 mai 2010, soit 151,9 Md€.

<sup>21</sup> Les recettes fiscales de 2009 avaient baissé de 50,9 Md€ par rapport à 2008.

<sup>22</sup> Cf chapitre I, deuxième partie du présent rapport.

<sup>23</sup> Une partie des recettes non fiscales 2009 est comptabilisée en recettes fiscales en 2010.

## **B - Des dépenses fortement marquées par les opérations majeures de l'exercice**

A périmètre courant, les dépenses nettes de l'Etat, hors solde des comptes spéciaux ont augmenté de 11 % par rapport à 2009. Cette croissance découle principalement des opérations majeures de l'exercice et plus particulièrement des investissements d'avenir.

### **1 - Une croissance des dépenses du budget général principalement imputable aux investissements d'avenir**

Les investissements d'avenir ont accru le montant nominal des dépenses budgétaires de 34,64 Md€ bien qu'ils n'aient donné lieu qu'à de faibles dépenses effectives et n'aient pas alourdi le besoin de financement de l'Etat<sup>24</sup>. Le montant effectivement dépensé a en effet été de moins de 1 Md€<sup>25</sup>, dont seulement 675 M€ réellement décaissés).

Abstraction faite des investissements d'avenir, les dépenses 2010 du budget général sont inférieures à celles de l'exercice précédent qui avaient été fortement accrues par le plan de relance. La diminution est toutefois plus sensible pour les dépenses brutes (-9,6 % en AE et -4,8 % en CP) que pour les dépenses nettes (-6,7% en AE et -1,7 % en CP).

La moindre diminution des dépenses nettes résulte de l'impact de l'évolution des dépenses de la mission **Remboursements et dégrèvements** (111,6 Md€ en 2009 et 89,8 Md€ en 2010) consécutive à l'amélioration de la conjoncture, à la fin des principaux effets du volet fiscal du plan de relance et, dans une moindre mesure, à l'entrée en vigueur vis-à-vis des entreprises de la réforme de la taxe professionnelle.

L'ampleur relativement limitée de ce repli des dépenses nettes traduit l'impact prolongé du plan de relance et les effets persistants de la récession sur certaines dépenses d'intervention financées sur la mission **Travail et emploi**. Alors qu'à l'origine, le plan de relance ne devait donner lieu qu'à l'ouverture d'un reliquat de crédits de paiement en 2010, il s'est encore traduit par des dépenses importantes (2,9 Md€ en AE et 5 Md€ en CP). La loi de finances rectificative de fin d'année 2010 a par ailleurs ouvert des crédits supplémentaires pour des montants respectifs de 1,7 Md€ en AE et 1,4 Md€ en CP sur la mission **Travail et emploi**.

---

<sup>24</sup> Voir chapitre IV du présent rapport.

<sup>25</sup> Voir chapitre II, deuxième partie du présent rapport.

Hors plan de relance et investissements d'avenir, les dépenses nettes du budget général et des budgets annexes ont diminué de 2,8 % en AE et augmenté de 2 % en CP.

## 2 - Une norme de dépenses qui n'est respectée qu'en apparence

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 »<sup>26</sup>. Ce dispositif prend en compte les dépenses du budget général nettes des remboursements et dégrèvements (considérées à périmètre constant), les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne (hors ressources propres), et certaines nouvelles affectations de recettes.

Pour évaluer le degré de maîtrise des dépenses, l'administration compare, sur le périmètre de la norme, l'exécution de l'année à la prévision faite en loi de finances initiale. Selon cette approche, elle fait valoir que la norme d'évolution des dépenses a été respectée. Cela n'a cependant été possible qu'en contournant les règles, notamment en utilisant des ressources extrabudgétaires à hauteur de 1,4 Md€ pour apurer les dettes à l'égard de la sécurité sociale. Si on prend en compte l'ensemble des mesures exclues de façon contestable du calcul, les dépenses ont en réalité augmenté de 3,3 Md€ de plus que prévu (cf. *infra* chapitre II, deuxième partie).

## 3 - Des tensions sur certaines dépenses

L'exercice 2010 a été marqué par le dynamisme de certaines dépenses telle la charge de la dette qui, bien qu'inférieure à la prévision initiale, a crû de 7,7 % par rapport à 2009<sup>27</sup>. De la même manière, les versements du budget général au CAS *Pensions* ont augmenté de 1,8 % à périmètre courant mais de 5,2 % à périmètre constant.

Plusieurs missions ont vu leurs dépenses fortement augmenter en cours d'année par rapport à la LFI. Leur croissance met en évidence la difficulté de les maîtriser en dépit du pilotage global effectué par l'intermédiaire de la norme, et leur sous-budgétisation initiale.

Hors investissements d'avenir, huit missions du budget général ont vu leurs crédits (CP) progresser fortement par rapport au budget initial :

---

<sup>26</sup> Voir chapitre II, deuxième partie du présent rapport pour une présentation détaillée du dispositif.

<sup>27</sup> La charge de la dette en 2009 se situait cependant, pour des raisons conjoncturelles, à un niveau sensiblement inférieur aux années précédentes.

*Immigration, asile et intégration* (+21 %), *Travail et emploi* (+21 %), *Agriculture, pêche, alimentation, forêts et affaires* (+20 %), *Action extérieure de l'Etat* (+5 %), *Ville et logement* (+6,4 %), *Ecologie, aménagement et développement durables* (+3,5 %), *Relations avec les collectivités territoriales* (+3 %), et *Solidarité, insertion et égalité des chances* (+2,4 %).

En dehors de ces missions, dont les dépenses sont en grande partie constituées par des charges d'intervention, d'autres missions, dont les crédits globaux sont restés dans l'enveloppe initiale, ont néanmoins connu des tensions. C'est notamment le cas des missions *Défense*, dont les dépenses au titre des opérations extérieures ont une nouvelle fois dérapé, et *Enseignement scolaire* dont les dépassements de crédits de personnel sont récurrents.

De manière générale, l'exercice 2010 a été caractérisé par des tensions sur les crédits de personnel, qui ont nécessité des ouvertures importantes en gestion pour un montant net de 760 M€<sup>8</sup>.

#### 4 - L'apurement des dettes vis-à-vis de la sécurité sociale

A la fin de l'année 2009, une dette exigible<sup>29</sup> de 0,9 Md€ subsistait à l'égard de la sécurité sociale (dont 0,8 Md€ pour le régime général), au titre de dépenses financées par le budget de l'Etat (compensation des exonérations ciblées de cotisations sociales, allocations adulte handicapé (AAH) et aides au logement notamment).

En 2010, l'Etat a poursuivi l'apurement de cette dette afin d'assainir la situation vis-à-vis de la sécurité sociale.

Ainsi, la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 a affecté 2,7 Md€ de ressources supplémentaires au financement de la sécurité sociale afin de couvrir, outre les dettes des années précédentes, les insuffisances de financement relatives à l'année 2010. Ces ressources ont été procurées non seulement par des ouvertures de crédits budgétaires (1,4 Md€), mais aussi par la réaffectation d'impôts et de taxes recouvrés par les administrations de l'Etat et affectés au financement des allègements généraux de cotisations sur les bas salaires pour un montant de 1,3 Md€ (sous la forme d'une réduction des droits de consommation

---

<sup>28</sup> Voir sur ce point les développements figurant au chapitre III, deuxième partie du présent rapport.

<sup>29</sup> Cette dette « exigible » au sens de « l'état semestriel » évoqué ci-dessous retrace les créances des régimes obligatoires de base sur l'Etat correspondant à des dépenses décaissées ou à des recettes non encaissées par la sécurité sociale. Les versements réalisés par l'Etat pendant la période complémentaire du budget y sont pris en compte.

sur les tabacs attribués à la sécurité sociale). La mobilisation de ces impôts et taxes n'a donné lieu à aucun enregistrement en comptabilité budgétaire, ni en recettes, ni en dépenses.

Si elle a contribué à apurer la totalité des dettes exigibles de l'Etat, telles que définies par l'état semestriel des dettes à l'égard de la sécurité sociale prévu par l'article LO. 111-10-1 du code de la sécurité sociale, la réaffectation d'impôts et taxes a eu d'autres incidences plus discutables :

- elle a eu pour effet de priver les régimes de sécurité sociale en 2010 d'une partie des recettes tirées du "panier" d'impôts et taxes que la loi lui affecte en compensation des allègements de charges sociales sur les bas salaires" et donc, toutes choses égales d'ailleurs, de dégrader leurs résultats pour 2010 ;
- n'ayant pas donné lieu à une ouverture de crédits budgétaires, les ressources supplémentaires affectées à la couverture de dettes exigibles correspondant à des charges permanentes de l'Etat ont été soustraites à la norme d'évolution des dépenses de l'Etat ;
- l'affectation de ressources supplémentaires au financement des pertes de recettes et de dépenses des régimes de sécurité sociale s'est traduite par un excès de versement. Compte tenu des versements intervenus au cours de la période complémentaire, l'exécution budgétaire 2010 a ainsi dégagé un surplus de financement de 473 M€ en faveur des régimes de sécurité sociale (dont 475 M€ en faveur du régime général), ce qui a permis à l'Etat d'anticiper sur des dépenses de l'exercice 2011.

La comptabilité budgétaire et l'état semestriel des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale se réconcilient avec la comptabilité générale selon les modalités décrites ci-après.

Dans le compte général de l'Etat au 31 décembre 2010, le bilan indique 5,6 Md€ de dettes brutes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale, soit 3,8 Md€ de dettes nettes, après déduction des avances et créances de l'Etat sur la sécurité sociale (1,8 Md€). Pour passer de ce montant de 3,8 Md€ de dettes nettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale en comptabilité générale au surplus précité de 473 M€ en comptabilité budgétaire, il convient de déduire des dettes nettes de l'Etat les provisions pour charges (0,9 Md€), les charges à payer qui correspondent à des opérations rattachées à l'exercice 2010 mais non encore décaissées (2,2 Md€) et les versements effectués par l'Etat en janvier 2011 au cours de la période complémentaire (1,5 Md€), grâce notamment à la réaffectation d'impôts et de taxes. En sens inverse, il convient d'ajouter divers autres éléments (0,4 Md€).

## **5 - Une baisse des dépenses fiscales en lien avec le plan de relance et la réforme de la taxe professionnelle**

A périmètre 2009, l'annexe « voies et moyens » du projet de loi de finances pour 2011 (tome II), indique une diminution des dépenses fiscales<sup>30</sup> de 74,46 Md€ en 2009 à 73,37 Md€ en 2010. Cependant, hors impacts du plan de relance et de la réforme de la taxe professionnelle, les dépenses fiscales ont augmenté de 2,5 Md€ (+4,3 %) entre 2009 et 2010.

## **6 - Un fort impact du solde du compte d'avances aux collectivités territoriales**

La loi de finances pour 2010 prévoyait une contribution positive du solde des comptes spéciaux à hauteur de 4,8 Md€. En exécution, le solde des comptes spéciaux s'élève à 2 Md€.

Bien que positif, celui-ci est ainsi inférieur à la prévision, principalement en raison de l'impact négatif du solde du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'Etat* (-3,73 Md€) consécutif aux opérations exceptionnelles d'investissement (emprunt national et plan Campus) réalisées par l'intermédiaire de ce compte. Cet impact négatif a toutefois été contrebalancé par le remboursement anticipé de prêts accordés à la filière automobile (2,25 Md€) et par le surcroît de recettes enregistrées sur le compte d'avances aux collectivités territoriales au titre des recouvrements de taxe professionnelle sur exercices antérieurs (+6,27 Md€ par rapport à la prévision), dont la justification comptable souffre des déficiences mentionnées précédemment.

---

<sup>30</sup> L'analyse de celles-ci est développée au chapitre II, deuxième partie du présent rapport.

**Tableau n° 4 : Solde d'exécution 2010**

	<i>En Md€</i>
<b>Solde du budget général</b>	<b>-150,80</b>
Dépenses nettes des remboursements et dégrèvements	425,69
Recettes nettes des remboursements et dégrèvements	274,89
<b>Solde des comptes spéciaux</b>	<b>2,00</b>
Dont solde du compte d'avances aux collectivités territoriales	10,25
<b>Solde général d'exécution</b>	<b>-148,80</b>

*Source : Cour des comptes*

### 7 - Une information budgétaire à compléter

Dès lors que les lois de programmation deviennent le support de la stratégie de redressement des finances publiques, l'évolution des dépenses en exécution devrait être mise en perspective avec les prévisions établies par celles-ci. A cette fin, la loi de règlement devrait présenter un tableau comparant l'exécution avec les prévisions adoptées en loi de programmation pour le solde d'exécution budgétaire, le solde primaire, les recettes et les dépenses.

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

*Après un fort creusement en 2009, sous l'effet principal de la crise économique et financière, le déficit budgétaire de l'Etat s'est aggravé de 10,8 Md€ en 2010. Cette dégradation intègre cependant le coût d'opérations qui en affectent la signification. D'une part, l'impact des prêts à la Grèce sur le solde résulte de circonstances extérieures à la politique budgétaire de l'Etat. D'autre part, les investissements d'avenir n'ont donné lieu qu'à de faibles dépenses effectives.*

*En prenant en compte les investissements d'avenir à hauteur de leur seul impact sur le besoin de financement de l'Etat, c'est-à-dire pour le montant effectivement dépensé (675 M€ au lieu de 34,64 Md€), le déficit budgétaire serait ramené à 115,16 Md€, soit un montant voisin du déficit prévu par la loi de finances initiale. A l'inverse, toutefois, l'utilisation ultérieure des dotations consommables ne sera plus comptabilisée en dépenses budgétaires alors même qu'elle se traduira par des décaissements, exclus du périmètre de la norme, qui contribueront à accroître l'endettement de l'Etat. Seule la rémunération des fonds non consommables au taux de 3,413 %, soit 511 M€ en année*

*pleine, sera incluse dans les soldes budgétaires futurs et prise en compte dans la norme d'évolution des dépenses.*

*A cet égard, le mécanisme des investissements d'avenir affectera durablement la lisibilité du solde budgétaire de l'Etat.*

*En prenant en compte les mesures qui ont été exclues de façon contestable du calcul de la norme de dépenses, l'objectif a été dépassé de 3,3 Md€. Par ailleurs, l'apurement total de ses dettes à l'égard de la sécurité sociale, a été effectué en contournant la norme de dépenses de l'Etat par la mobilisation de ressources extrabudgétaires. L'anticipation de dépenses de la gestion 2011 contribuera également à son contournement cette même année.*

*A périmètre constant, la croissance spontanée des recettes fiscales, après leur effondrement de 2008, n'a été que de 7 Md€.*

*Hors impact du plan de relance et de la taxe professionnelle, les dégrèvements du budget général et des budgets annexes se sont alourdis de 2 % en crédits de paiement, et les dépenses fiscales ont augmenté de 2,5 Md€, soit de 3,6 %. Abstraction faite des investissements d'avenir, le solde primaire (hors charge de la dette) a été de 76,3 Md€, ce qui signifie que 18,5 % des dépenses courantes de l'Etat ont été financées par l'emprunt.*

*L'impact de la réforme de la taxe professionnelle sur l'exercice 2010 ne peut être apprécié avec précision compte tenu des limites mentionnées précédemment.*

*La Cour formule la recommandation suivante*

*- présenter un tableau comparant l'exécution avec les prévisions adoptées en loi de programmation des finances publiques pour le solde d'exécution budgétaire, le solde primaire, les recettes et les dépenses.*

## **Chapitre III**

### **Le résultat en comptabilité générale**

Dès lors que l'Etat n'établit plus seulement, depuis l'entrée en vigueur de la loi organique sur les lois de finances (LOLF), 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, peuvent être effectués des éclairages croisés entre les deux comptabilités.

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 ministères gestionnaires, la notion d'engagement, condition essentielle pour fiabiliser la comptabilité des engagements qu'il leur revient de tenir. Il aide aussi à mieux déterminer ce que sont les ressources et charges de trésorerie au sens de l'article 25 de la loi organique. Un guide de gestion devrait compléter ce référentiel en 2011 à l'issue des travaux de refonte du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Conformément à l'article 30 de la LOLF, le compte général de l'ensemble des opérations de l'Etat est établi, pour sa part, sur le fondement de la constatation des droits et des obligations de l'Etat, selon les règles comptables applicables aux entreprises, sous réserve des spécificités propres à l'action de l'Etat<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Recueil des normes comptables de l'Etat.

Si la comptabilité des recettes et des dépenses budgétaires est déjà étroitement articulée avec la comptabilité générale qui en est le vecteur, il n'en est pas de même pour la comptabilité des engagements, principalement en raison des déficiences de l'ancien système d'information financière et comptable de l'Etat, dit « palier LOLF ». La bascule des programmes budgétaires dans Chorus doit permettre à la comptabilité des engagements de contribuer à la fiabilité de la comptabilité générale de l'Etat en apportant des éléments de probation et de confrontation avec les écritures et les opérations d'inventaire passées en comptabilité générale. Elle doit donc comporter toutes les garanties de fiabilité et d'auditabilité. A cet égard, le déploiement progressif du contrôle interne budgétaire doit contribuer à sécuriser la qualité de la comptabilité budgétaire et à renforcer la qualité comptable.

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

Le résultat patrimonial est arrêté par le producteur des comptes, la direction générale des finances publiques, et attesté par le ministre chargé des comptes publics qui y appose sa signature.

Dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat, la Cour formule des demandes d'ajustement et de reclassement. Parmi les 83 observations d'audit ayant eu pour objet de modifier les comptes de 2010, 65 ont été prises en compte de façon satisfaisante. Le tableau ci-après en retrace l'impact<sup>32</sup>.

**Tableau n° 5 : Les ajustements et reclassements demandés par la Cour et pris en compte de façon satisfaisante**

*En Md€*

<i>Chiffres provisoires</i>	<b>Amélioration</b>	<b>Dégradation</b>	<b>Net</b>
Solde des opérations de l'exercice (SOE)	1,7	-11,1	-9,6
Situation nette (hors SOE)	35,8	-3,6	-32,2
Reclassements au compte de résultat	N/A	N/A	0,9
Reclassements au bilan	N/A	N/A	7,6

*Source : Cour des comptes*

<sup>32</sup> Les chiffrages ci-après rendent compte de l'incidence sur la situation nette.

## A - Le résultat patrimonial

Le résultat patrimonial (ou solde des opérations de l'exercice) traduit la différence entre les charges nettes des produits hors impôt, d'une part, et les produits régaliens (impôts, produits des jeux, amendes et autres pénalités issues d'infractions à une obligation légale ou réglementaire) nets des obligations fiscales et décisions qui remettent en cause le bien-fondé de la créance fiscale initialement comptabilisée, d'autre part.

Tableau n° 6 : Le résultat patrimonial de l'Etat

En Md€

Au 31 décembre	2008 retraité	2009 retraité	2010	Variation 10-09 retraité	
Charges de fonctionnement nettes	159,5	161,6	165,6	+4,0	+2,5 %
Charges d'intervention nettes	144,4	152,6	168,6	+16,0	+10,5%
Charges financières nettes	42,1	27,0	31,7	+4,7	+17,4 %
<b>Charges nettes</b>	<b>346,0</b>	<b>341,1</b>	<b>365,9</b>	<b>+24,7</b>	<b>+7,3%</b>
Produits fiscaux nets	285,9	252,3	265,9	+13,6	+5,4 %
Autres produits régaliens nets	6,6	7,2	5,6	-1,6	-22,7 %
Ressources propres (TVA et PNB) de l'Union européenne	-16,6	-18,3	-17,6	+0,7	+4 %
<b>Produits régaliens nets</b>	<b>275,9</b>	<b>241,2</b>	<b>253,9</b>	<b>+12,7</b>	<b>+5,2 %</b>
<b>Solde des opérations de l'exercice</b>	<b>-70,2</b>	<b>-99,9</b>	<b>-112,0</b>	<b>-12,1</b>	<b>-12,1 %</b>

Source : compte général de l'Etat pour 2010

Ce résultat se détériore depuis 2006 pour atteindre -112,0 Md€ en 2010, soit une dégradation de 12,1 Md€ par rapport à 2009 et de 41,8 Md€ par rapport à 2008<sup>33</sup>.

Cette évolution est due à la hausse des charges nettes de +24,7 Md€, non compensée par une hausse suffisante des produits régaliens nets (+12,7 Md€). Le constat est donc du même type que celui fait précédemment à partir de la comptabilité budgétaire.

<sup>33</sup> Ces deux derniers résultats ont été retraités conformément à la méthodologie des comptes *pro forma* pour permettre les comparaisons du fait des changements de méthodes comptables, enrichissements du bilan et corrections d'erreurs intervenus au cours de l'exercice.

## 1 - Une hausse très sensible des charges nettes

*Les charges de fonctionnement nettes* augmentent de 4 Md€. La plupart des postes ne connaissent que de faibles variations (charges de personnel), et l'augmentation vient uniquement des subventions pour charges de service public (+4,2 Md€). Celles-ci augmentent en raison de la création des agences régionales de santé en avril 2010 (0,4 Md€) et surtout de la modification du statut des universités, qui bénéficient depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 de compétences élargies dans le cadre du passage à l'autonomie (3,8 Md€).

*Les charges d'intervention nettes* sont en hausse de 10,5 %. La réforme de la taxe professionnelle les a fortement majorées avec la mise en place de la compensation pour les collectivités territoriales par voie d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat (32,4 Md€ en 2010). En revanche la principale contribution de l'Etat aux investissements réalisés par les collectivités territoriales, le prélèvement au titre du fonds de compensation pour la TVA (6,2 Md€ en 2010 contre 9,9 Md€ en 2009) a diminué après l'augmentation provoquée en 2009 par l'accélération des délais de remboursement décidée dans le cadre du plan de relance.

Les dotations aux provisions et aux dépréciations sont en baisse de 10,9 Md€ en raison de la diminution des dotations pour dépréciation des créances fiscales collectées pour le compte de tiers (4,9 Md€ en 2010, 12,4 Md€ en 2009) à la suite de la réforme de la taxe professionnelle.

*Les charges financières nettes* augmentent de 4,7 Md€ sous l'effet du renchérissement des charges d'intérêts sur les obligations assimilables du Trésor (OAT +2,4 Md€) nettes des gains sur les bons à taux fixe (-1,25 Md€) et de la non-reconduction de l'opération d'apport de titres de participation au Fonds stratégique d'investissement (7,9 Md€).

## 2 - Une hausse moitié moindre des produits régaliens nets

Avec 253,9 Md€, *les produits régaliens nets* augmentent de 12,7 Md€ en raison de l'augmentation de l'impôt sur les sociétés de 3,8 Md€, de la TVA de 2,2 Md€ et des produits liés à la réforme de la taxe professionnelle (5,97 Md€).

*Les prélèvements au profit de l'Union européenne*, au titre de la TVA et de la ressource fondée sur le revenu national brut, en baisse de 0,7 Md€ sur 2009, 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 17,6 Md€. Les ressources propres traditionnelles (droits de douane, cotisation sucre et isoglucose) sont suivies en compte de tiers sans impact sur le résultat.

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

Comme en comptabilité budgétaire, l'impact de la réforme de la taxe professionnelle en comptabilité générale est particulièrement difficile à apprécier en raison des insuffisances du système d'information et de la nomenclature comptable utilisée.

Alors que la compensation-relais versée aux collectivités territoriales (32,4 Md€) est comptabilisée en charge de l'exercice, seules les recettes de la cotisation foncière des entreprises (CFE)<sup>34</sup> et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) qui sont recouvrées par voie de rôle sont un produit de l'exercice (respectivement 4,9 Md€ et 1,2 Md€ sur 5,97 Md€ et 1,3 Md€ d'émissions en 2010). Le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui est un impôt auto-liquidé, ne sera comptabilisé au compte de résultat de l'Etat qu'en 2011, avec un an de décalage, une fois que les entreprises auront déposé leur liasse fiscale, soit pour la majorité d'entre elles en mai 2011. Il est estimé dans le PLF pour 2011 à 10,14 Md€. Ce décalage dégrade le compte de résultat 2010.

Les frais d'assiette liés à la taxe professionnelle se sont élevés en 2009 à 3 Md€, et ont été comptabilisés en produits de l'Etat. La contribution économique territoriale (CET) étant seule perçue pour le compte de l'Etat en 2010, les frais d'assiette sont fortement diminués cette même année. A partir de 2011, une partie des frais d'assiette au titre des taxes foncières et de la taxe d'habitation sera reversée aux collectivités, diminuant les produits de l'Etat à hauteur de 1,9 Md€.

La compensation des dégrèvements accordés aux entreprises au titre de la taxe professionnelle s'élève à 11,6 Md€ en 2010 contre 13,5 Md€ en 2009. Les applications de comptabilité générale ne permettent pas de décomposer ces totaux en fonction des différents dégrèvements accordés ni des millésimes d'imposition. L'information est disponible dans les applications de gestion avec un an de retard.

Avant réforme, le dégrèvement le plus significatif était lié au plafonnement des cotisations de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée (9,9 Md€ en 2009). Après réforme, ce dégrèvement

---

<sup>34</sup> A partir de 2011, les cotisations de CET étant très inférieures aux cotisations de TP, il est prévu de donner des ressources complémentaires aux collectivités. Celles-ci se composeront d'une compensation financée par prélèvements sur recettes, estimée à 2,5 Md€, et de taxes affectées (TSCA, DMTO, taxe de publicité foncière), qui viendront minorer les produits de l'Etat à hauteur de 3,5 Md€.

baissera fortement (il est estimé à 0,6 Md€ à partir de 2011) en raison notamment de la diminution des bases d'imposition de la CET.

Plusieurs produits et charges n'ont pas pu être rattachés au bon exercice et le PLF 2011 donne des prévisions de recettes et de dépenses qui n'ont pu être vérifiées :

- les cotisations de CVAE et la compensation du dégrèvement barémique sont auto-liquidées et ne seront comptabilisées respectivement en produits et en charges qu'en mai 2011, bien que le fait générateur du droit et de l'obligation soit né en 2010<sup>35</sup> ;
- le dégrèvement lié au plafonnement à la valeur ajoutée (PVA), qui est fortement diminué avec la réforme, est comptabilisé en charges d'intervention avec un an de décalage. Ainsi, en 2010, les 10,5 Md€ de PVA concernaient l'exercice d'imposition 2009<sup>36</sup>;
- le « dégrèvement des perdants » a été créé pour les entreprises défavorisées par la réforme. Ce dégrèvement est acquis dès 2010 par les entreprises qui voient leurs paniers de cotisations augmenter entre 2009 et 2010. Il est accordé jusqu'en 2013 de manière dégressive. Le montant de dégrèvement accordé en 2011, 2012 et 2013 dépend de la compensation accordée en 2010<sup>37</sup>. Ainsi, une obligation est née pour l'Etat dès l'exercice 2010, pour les entreprises éligibles au dispositif et la sortie de ressources est certaine à la clôture. Cependant, le montant de la compensation à verser en 2010 ne peut pas être estimé de manière fiable à la date d'arrêt des comptes, ce qui rend impossible l'inscription d'une provision pour charges dans les comptes de 2010<sup>38</sup>.

L'impossibilité d'estimer de manière fiable ces éléments s'explique par la limite des systèmes d'information fiscale, l'absence de suivi d'indicateurs indispensables comme la valeur ajoutée fiscale qui rend impossible toute projection, et l'absence d'historiques qui ne seront disponibles qu'après plusieurs années d'application des nouveaux dispositifs. Le coût réel de cette réforme correspondant aux événements

---

<sup>35</sup> L'impact estimé en PLF 2011 est respectivement de 10,4 Md€ et de 4,1 Md€.

<sup>36</sup> L'impact de la diminution du PVA qui s'établira à 0,6 Md€ après réforme sera constaté lors de l'exercice 2011.

<sup>37</sup> Le montant annuel de dégrèvement accordé de 2011 à 2013 inclus est calculé sur la base du montant de dégrèvement accordé en 2010 (estimé à 470 M€ en PLF 2011) : 75 % en 2011, 50 % en 2012, et 25 % en 2013.

<sup>38</sup> L'impact estimé en PLF 2011 est de 1,2 Md€.

intervenues dans l'année ne peut donc être appréhendé correctement dans aucune des deux comptabilités.

#### **4 - Une dégradation moins forte du solde des opérations de l'exercice qu'en 2009**

Les informations figurant dans le compte de résultat (solde des opérations de l'exercice) 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 fournissent un éclairage sur la situation et la soutenabilité des finances de l'Etat. Elles montrent que la hausse des produits régaliens de 12,7 Md€ par rapport à 2009 ne compense pas celle des charges nettes (+24,7Md€), mais que le résultat patrimonial s'est dégradé moins fortement en 2010 qu'en 2009 (12,1 Md€ contre 29,7 Md€).

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

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

**Tableau n° 7: Solde budgétaire et résultat patrimonial depuis 2006**

*En Md€*

	Résultat budgétaire (en exercice y compris FMI)	Résultat patrimonial
2006	-40,2	-31,6
2007	-34,5	-41,4
2008	-54,7	-70,2
2009	-137,5	-99,9
2010	-148,7	-112,0

*Sources : compte général de l'Etat publié et situation budgétaire et financière de l'Etat de 2006 à 2010.*

En 2010 comme en 2009, le déficit budgétaire est plus négatif que le déficit patrimonial, contrairement aux deux années précédentes. Il ne peut être tiré argument de cette seule comparaison des deux résultats, car ils obéissent à des principes différents.

#### **1 - Des concepts comptables différents**

Le solde d'exécution des lois de finances et le résultat patrimonial correspondent à des concepts comptables différents. En effet, le fait

générateur des charges et des produits intervient lors de la constatation des droits et des obligations de l'Etat en comptabilité générale, alors que celui des dépenses et des recettes budgétaires se rapporte aux mouvements de caisse, sauf exception<sup>39</sup>. 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.

## 2 - De nombreux écarts positifs et négatifs

Ces différences induisent, logiquement, de nombreux écarts positifs et négatifs, dont rend compte l'analyse du tableau de passage du solde d'exécution des lois de finances au résultat :

- le prêt bilatéral à la Grèce approuvé par la LFR du 7 mai 2010 en application du plan d'assistance décidé le 11 avril 2011 dégrade le déficit budgétaire de 4,45 Md€ en 2010 puisqu'il s'agit d'une dépense budgétaire ; en comptabilité générale, ce prêt ne constitue pas une charge, mais entre dans l'actif du bilan car il a vocation à donner lieu à remboursement ultérieur ;
- la création du Fonds européen de stabilité financière, société de droit luxembourgeois autorisée à contracter des emprunts sur les marchés, avec la garantie des Etats membres de la zone euro, en faveur des pays rencontrant des difficultés de financement s'est traduite, en application de la LFR du 7 juin 2010, par une souscription de 3 M€ au capital de cette société qui figure dans les participations financières de l'Etat. Il s'y ajoute un engagement donné, suivi en hors-bilan, à hauteur d'une quote-part de 21,31 %, dans la limite d'un plafond de 111 Md€ ;
- le plan d'aide à l'Irlande décidé le 28 novembre 2010 et mis en place le 25 janvier 2011 a été la première application de ce nouveau mécanisme. A ce titre, la France est engagée à hauteur de 1,07 Md€, ce qui figure d'ores et déjà dans les engagements hors bilan de l'Etat (garanties données) au 31 décembre 2010.

La comptabilité générale (compte de résultat, bilan et annexe) fournirait ainsi des informations complémentaires importantes par rapport à la comptabilité budgétaire sur les diverses opérations de soutien à des Etats européens.

---

<sup>39</sup> Notamment, les loyers budgétaires et les charges d'indexation des titres négociables à moyen et long terme.

**Tableau n° 8 : Passage du solde d'exécution des LF au résultat patrimonial**

<i>En Md€</i>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Solde d'exécution en exercice (y compris FMI*)</b>	<b>-137,5</b>	<b>-148,7</b>
Produits enregistrés en cours d'année mais non encore encaissés	13,4	13,9
Produits enregistrés les années antérieures, encaissés dans l'année	-8,6	- 8,1
Dépenses budgétaires inscrites à l'actif du bilan sans impact sur le résultat patrimonial	139,4	124,3
<i>dont prêts aux constructeurs automobiles (plan de relance)</i>	6,2	-
<i>dont prêt à la Grèce</i>	-	4,4
<i>dont programme d'investissements d'avenir</i>	-	25,6
Recettes budgétaires : inscription au bilan de l'Etat, sans impact sur le résultat patrimonial	-112,8	- 86,7
Valeur comptable des éléments d'actifs cédés enregistrée en charges dans le résultat patrimonial	- 6,6	-1
<i>dont cessions de titres pour le Fonds stratégique d'investissement</i>	-5,4	-
Acomptes d'IS rattachés budgétairement à 2008/2009 dont le produit est comptabilisé en 2009/2010	46,2	38,3
Acomptes d'IS rattachés budgétairement à 2009/2010 dont le produit sera comptabilisé en 2010/2011	-38,2	-38,5
Acomptes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	-	-10,4
Opérations comptables d'inventaire (a)	-0,9	+2,7
Admissions en non-valeur, annulations de prise en charge, remises gracieuses enregistrées en charges	-3,7	-4,1
Avances versées non régularisées en fin d'exercice	0,2	5,6
<i>dont programme d'investissements d'avenir</i>	-	5,4
Opérations non budgétaires sur participations	10,1	0,2
<i>dont apport en titres au Fonds stratégique d'investissement</i>	6,8	-
<i>dont dividendes et versements en actions</i>	2,2	-
Réconciliation des dettes Etat/sécurité sociale	2,0	0,9
Intérêts courus sur OAT, diminution de charge sans impact sur le solde budgétaire	2,6	2,7
Prélèvement de l'Etat sur le compte de la COFACE comptabilisé en produit	-1,0	-0,9
Autres éléments non ventilés	-2,3	-2,2
<b>Solde des opérations de l'exercice (résultat patrimonial)</b>	<b>-97,7</b>	<b>-112,0</b>

Sources : Cour des comptes et CGE pour 2010 (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 / déficitaire de 0,06 Md€.

- le programme d'investissements d'avenir contribue à hauteur de 33,4 Md€ à la dégradation du solde budgétaire par rapport au résultat patrimonial puisque les crédits correspondants ont été consommés sur les quatorze programmes budgétaires tandis qu'ils figurent à l'actif du bilan pour un montant de 25,6 Md€, dont 16,6 Md€ à l'Agence nationale de la recherche ;
- les acomptes d'IS ne sont pas enregistrés 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. Le produit comptabilisé en 2010 au titre de l'acompte de 2009 s'établit à 38,3 Md€ alors qu'il était de 46,2 Md€ en 2009 au titre de 2008. En revanche, l'acompte 2011 versé en 2010 figure pour 38,5 Md€ dans les recettes budgétaires, quasiment stable par rapport à 2009 (38,2 Md€). Ce montant ne sera comptabilisé dans le résultat patrimonial qu'en 2011 ;
- le mécanisme est le même pour la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui est un impôt auto-liquidé. Le montant recouvré en 2010 (10,4 Md€) est une dette non financière puisqu'il faut attendre le dépôt de la déclaration pour pouvoir constater le produit alors que cet encaissement est bien une recette budgétaire de 2010.

### **C - La comptabilité générale met en évidence les lacunes de celles des engagements**

La comptabilité des engagements budgétaires n'était pas auditable en raison des limites du système d'information. Le déploiement de Chorus, qui alimente à la fois la comptabilité budgétaire et la comptabilité des engagements, oblige à résorber les incohérences de définition de la notion d'engagement juridique, à justifier de manière systématique les rapprochements entre les restes à payer (comptabilité budgétaire) et les charges à payer (comptabilité générale).

La fiabilisation de la comptabilisation des engagements en 2010 n'a pas progressé. La réforme de la taxe professionnelle illustre les limites des deux comptabilités pour rattacher au bon exercice les produits et les charges.

## **1 - Des incohérences entre les deux comptabilités sur la notion d'engagement**

La comptabilité générale qui est une comptabilité d'engagement et la comptabilité budgétaire des engagements ne donnent pas la même définition de la notion d'engagement juridique.

Cette situation ne posait pas de problème quand le système d'information ne permettait pas de tenir une comptabilité des engagements traçable et auditable. Elle devient critiquable dès lors que, dans le progiciel Chorus, un même évènement impacte automatiquement les deux comptabilités.

Il devient ainsi difficile de comprendre pourquoi la comptabilité générale ne serait mouvementée qu'au stade de la demande de paiement, c'est-à-dire au moment qui correspond dans la comptabilité budgétaire à la consommation des crédits de paiement, alors que dès le stade de la consommation d'autorisation d'engagement un engagement juridique est né vis-à-vis d'un tiers. Cet engagement devrait avoir une traduction en comptabilité générale sous la forme d'un passif (dette non financière dès la constatation du service fait, provision pour charges si la sortie de ressources paraît probable ou certaine) ou d'un engagement hors bilan dans le cas contraire<sup>40</sup>.

## **2 - Les enseignements de la confrontation des charges à payer et des restes à payer**

### *a) Les charges à payer en fin d'année apportent un éclairage sur les dettes exigibles de l'Etat*

La comptabilité générale et la comptabilité budgétaire des engagements 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 ».

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

---

<sup>40</sup> Le problème se complique du fait de dates d'arrêté qui ne sont pas les mêmes dans les deux comptabilités, ce qui conduit à annuler des dépenses rattachables à l'exercice parce qu'elles ont été passées après la fin de la période complémentaire (cette année, le 12 janvier 2011) et à les repasser manuellement en charges à payer lors des opérations d'inventaire de comptabilité générale.

ressources). Les dettes non financières exigibles (que l'Etat doit régler sans délai) pèseront sur l'exécution de l'année suivante. Fin 2010, les dettes non financières exigibles et les charges à payer s'élevaient à 14,7 Md€<sup>1</sup>.

La notion budgétaire de « restes à payer » est plus large que celle en comptabilité générale de « charges à payer »<sup>42</sup>, 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 certains programmes, pour des opérations qui n'ont pas donné lieu à engagement juridique préalable ou pour lesquels les crédits de paiement se sont avérés insuffisants. Même si une situation dans laquelle existent des charges à payer supérieures aux restes à payer n'illustre pas toujours une défaillance de l'ordonnateur ou une sous-budgétisation des autorisations d'engagement, il convient que le suivi des engagements soit amélioré pour que soient assurées la concordance des comptabilités et l'exactitude de la budgétisation.

En 2010, la consommation d'autorisations d'engagement s'est élevée à 553,5 Md€<sup>3</sup> 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 2010 (dit « restes à payer ») pour les années ultérieures s'élève à 98,8 Md€.

Le tableau des « *engagements budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu* », qui est porté en annexe au compte général de l'Etat, décrit cette même réalité et retrace les obligations de l'Etat (« consommations d'autorisations d'engagement ») qui répondent à la définition de passifs ou de passifs éventuels (au sens du recueil des normes comptables de l'Etat). Ce tableau est, depuis l'exercice 2009, en cohérence avec les « restes à payer » présentés dans les RAP. A la demande de la Cour, les charges à payer sont ventilées, depuis cette année, au niveau de la mission, un commentaire permettant d'identifier les programmes qui posent problème.

Toutefois, les charges à payer présentées dans le tableau des engagements portent uniquement sur les programmes pour lesquels un

<sup>41</sup> Elles s'élevaient à 15,9 Md€ fin 2009.

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> Projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2010.

engagement juridique a été préalablement constaté et donc une autorisation d'engagement consommée. Seules 3,2 Md€ de charges à payer sont ventilées par programme sur un montant total de 7,9 Md€ (hors dépenses de personnel, charges de la dette et obligations fiscales). Ainsi, près de 4,74 Md€ de charges à payer ne figurent pas dans le tableau des engagements budgétaires<sup>44</sup>.

Cette présentation, bien que plus claire que les années précédentes, ne permet pas de faire ressortir les sous-budgétisations qui pourraient être mises en évidence en comparant les restes et les charges à payer. Elle fait *in fine* ressortir un défaut d'exhaustivité du recensement des engagements juridiques et de lisibilité de la présentation.

*b) La comptabilisation des engagements pluriannuels et des engagements internationaux doit être améliorée*

Dans son acte de certification des comptes de l'Etat de 2009, la Cour a relevé l'incertitude qui pesait sur le correct provisionnement des engagements contractés au titre des dispositifs d'intervention. Les engagements pluriannuels correspondants sont insuffisamment pris en compte dans les provisions pour charges et dans la consommation d'autorisations d'engagement (AE) des programmes concernés.

En application de l'article 8 de la LOLF, l'administration s'est engagée à mener une expérimentation sur les dispositifs d'intervention à durée déterminée des contrats aidés pour réaliser une budgétisation en autorisations d'engagement différente de celle des crédits de paiement. Cette expérimentation, effective en 2011<sup>45</sup>, doit permettre d'établir l'enveloppe financière en autorisations d'engagement non pas sur les décaissements attendus dans l'année mais sur l'impact financier pluriannuel des contrats aidés signés.

S'agissant des engagements internationaux, l'administration doit assurer leur traduction en comptabilité budgétaire. L'absence de règles définies en la matière est à l'origine d'incohérences. Ainsi, en ce qui concerne le prêt à la Grèce, la totalité des autorisations d'engagement, pour un montant de 16,88 Md€, a été correctement consommée sur le programme 854 *Prêts aux Etats membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro*, tandis que les paiements s'échelonnent jusqu'en 2013. En revanche, sur le programme 193 *Recherche spatiale*, aucun reste à payer n'était constaté fin 2009 ni fin 2010, tandis que la charge à payer,

---

<sup>44</sup> Dont réconciliation des dettes Etat-sécurité sociale (2,5 Md€).

<sup>45</sup> Elle figure parmi les mesures du 5ème conseil de modernisation des politiques publiques de mars 2011.

comptabilisée au 31 décembre 2009 pour un montant de 325,6 M€, s'élève à 367,4 M€ au 31 décembre 2010, faute d'une budgétisation suffisante en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour le versement de la contribution française à l'Agence spatiale européenne.

*c) Les engagements de l'Etat au titre de l'AFITF*

Dans la mesure où « l'AFITF est un organisme transparent sans réelle valeur ajoutée », comme l'a indiqué la Cour dans son rapport annuel 2009, la loi de finances initiale devrait prévoir une ouverture d'AE pour le montant des dépenses non couvertes par les ressources propres de l'agence.

Les engagements de l'agence sont nettement supérieurs à ses recettes et l'évolution des restes à payer de l'agence constitue un risque croissant et important pour la mission *Ecologie, développement et aménagement durables* (cf. *infra*).

**3 - Chorus n'a pas permis en 2010 de fiabiliser la comptabilisation des engagements**

Avec Chorus, une véritable comptabilité des engagements apparaît en théorie possible. En pratique, la mise en œuvre de cette application ne s'est cependant pas accompagnée d'une amélioration. Le paramétrage de l'outil dégrade la tenue de la comptabilité des engagements et l'auditabilité du flux de la dépense.

*a) L'administration a mené des travaux pour fiabiliser la comptabilité des engagements*

Une circulaire de l'administration du 20 avril 2010 relative à la fiabilisation de la comptabilité des engagements définit la procédure des retraits d'engagements devenus sans objet, nécessaire pour les programmes basculant dans *Chorus*, car celui-ci ne peut accepter que des engagements juridiques encore valides.

Ce travail, qui sera poursuivi en 2011, a permis, selon l'administration, de solder plus de 9 000 opérations, soit 41 000 engagements, pour un impact sur la gestion 2011 évalué entre 1,5 Md€ et 2 Md€, ce qui laisse supposer que des autorisations d'engagement avaient été antérieurement artificiellement majorées.

*b) Les dérogations au principe de comptabilisation d'un engagement préalable à la consommation des crédits de paiement sont nombreuses*

L'administration affiche le principe d'un recours exceptionnel aux paiements sans engagement préalable.

Certaines exceptions sont justifiées, qu'il s'agisse des dépenses de personnel, de la consommation des fluides hors marchés ou des dépenses effectuées au moyen de cartes d'achat.

D'autres aboutissent à une consommation pratiquement 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.

Cette gestion dérogatoire de la dépense entraîne un risque de sous-évaluation des engagements de l'Etat à la clôture de l'exercice. Ainsi, les demandes de paiement effectuées début 2011 sans engagement juridique préalable et se rapportant à une date d'effet sur 2010<sup>46</sup> ne sont, par définition, pas prises en compte dans le recensement des engagements de l'année 2010 (135,5 M€ sont ainsi manquants au 31 décembre 2010). Même si ces opérations correspondent pour partie à des consommations de fluides, les engagements budgétaires de l'Etat au titre de l'année sont sous-évalués.

Ces dérogations doivent être transitoires et devraient n'être plus qu'en nombre limité en 2012.

Le principe de la consommation dans Chorus de l'AE au moment de la naissance de l'engagement juridique est essentiel pour donner toutes les garanties de fiabilité et d'auditabilité à la comptabilité des engagements. Les écritures passées par dérogation à ce principe ont été insuffisamment contrôlées au sein des ministères. Les modalités de leur contrôle doivent faire partie intégrante du déploiement progressif du contrôle interne budgétaire pour sécuriser la qualité de la comptabilité budgétaire.

---

<sup>46</sup> Date d'effet déclarée par le gestionnaire correspondant à la date du fait générateur de l'opération (par exemple la date de livraison).

*c) La bascule dans le système Chorus des engagements passés ne permet pas un suivi efficace*

Pour les 29 programmes<sup>47</sup> qui ont basculé dans le système d'information Chorus au 1<sup>er</sup> janvier 2010, les travaux devaient permettre, d'une part, de reprendre les engagements juridiques n'ayant pas fait l'objet d'une consommation de crédits de paiement dans l'outil et, d'autre part, après analyse de leur validité, de transformer les engagements comptables en engagements juridiques en cours d'année.

Or, les modalités de traitement de ces reprises d'engagement n'ont pas permis de limiter les risques de réutilisation de ces AE -non conforme aux règles budgétaires- et d'erreurs d'imputation. L'administration est ainsi incapable de fournir, pour les programmes budgétaires concernés, les informations chiffrées détaillées sur ces reprises.

## **II - Les enseignements tirés de l'examen du bilan**

La comparaison des deux comptabilités implique d'examiner l'évolution du bilan puisque la situation financière de l'Etat se mesure en définitive à l'aune de l'évolution de son patrimoine. Le bilan ou tableau de la situation nette comprend des actifs qui sont des éléments de patrimoine ayant une valeur économique positive pour l'Etat et des passifs qui sont constitués des obligations à l'égard de tiers qui existent à la date de clôture et dont il est probable ou certain qu'elles entraîneront une sortie de ressources sans contrepartie attendue de leur part après la date de clôture<sup>48</sup>.

Parmi les participations financières de l'Etat le classement des entités contrôlées et des entités non contrôlées n'est pas toujours évident. Le compte général de l'Etat présente, dans l'exposé des principes et des règles comptables, une définition du contrôle qui demanderait à être précisée.

Par ailleurs, le lecteur des comptes n'est pas totalement éclairé sur les risques que l'Etat est susceptible de courir vis-à-vis d'entités non contrôlées qui lèvent des titres de dettes sur les marchés financiers, en

---

<sup>47</sup> Dont 22 programmes du budget général pour lesquels la consommation d'AE s'est élevée à 94,4 Md€ et celle de CP à 96,8 Md€.

<sup>48</sup> Le bilan de l'Etat présente deux particularités par rapport à un bilan d'entreprise. La première est qu'il isole le poste « trésorerie » à l'actif et au passif. Le second est qu'il comporte un solde entre les actifs et les passifs appelé situation nette qui ne peut être rapproché des capitaux propres d'une entreprise puisqu'il ne comporte notamment pas de capital initial.

particulier la CADES, mais aussi l'ACOSS. Il conviendrait de compléter l'information en annexe afin de permettre au lecteur d'apprécier correctement la situation financière réelle et le besoin de financement de ces entités au 31 décembre de l'exercice.

**Tableau n° 9: Le bilan synthétique comparatif**

*En Md€*

Au 31 décembre	2008 retraité	2009 retraité	2010	Variation 2010- 2009 retraité	
Actif immobilisé	687,2	697,8	756,8	+ 59,1	+8,5%
Actif circulant	88,7	90,9	98,3	+7,5	+8,2%
Trésorerie	46,0	46,7	25,3	-21,4	-45,8%
Comptes de régularisation	12,9	11,5	10,7	-0,8	-7,1%
<b>Total Actif</b>	<b>834,9</b>	<b>846,8</b>	<b>891,2</b>	<b>+44,4</b>	<b>+5,2%</b>
Dettes financières	1 044,1	1 175,3	1 254,6	+79,3	+6,8%
Dettes non financières	161,6	148,4	156,5	+8,1	+5,4%
Provisions pour risques et charges	89,9	89,6	91,0	+1,4	+1,6%
Autres passifs	11,9	12,1	12,2	+0,1	+0,5%
Trésorerie	67,2	67,5	110,7	+43,3	+64,1%
Compte de régularisation	17,6	18,0	22,7	+4,7	+26,3%
<b>Total Passif</b>	<b>1 392,3</b>	<b>1 510,9</b>	<b>1 647,7</b>	<b>+136,8</b>	<b>+9,0%</b>
<b>Situation nette</b>	<b>-557,4</b>	<b>-664,1</b>	<b>-756,6</b>	<b>-92,5</b>	<b>-13,9%</b>

*Source : compte général de l'Etat pour 2010. Les comptes 2010 sont présentés avec deux exercices de comparaison retraités (2008 et 2009).*

### 1 - L'actif du bilan s'est enrichi de plus de 44 Md€

L'actif immobilisé (756,8 Md€) a progressé depuis plusieurs années et à nouveau en 2010 pour plusieurs raisons :

- la réévaluation des concessions et la comptabilisation de l'intégralité des ouvrages hydroélectriques de la compagnie nationale du Rhône, de la société hydro-électrique du Midi et des 55 ouvrages les plus exploités par EDF (45 Md€)<sup>49</sup> ;
- la réévaluation des concessions de service public autoroutières (5 Md€) ;

<sup>49</sup> Ces évaluations ont un impact sur les exercices précédents (2008 et 2009) qui sont retraités des corrections d'erreur et des changements de méthode intervenus en 2010.

- la mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir (24,5 Md€).

L'actif circulant augmente de 7,5 Md€, essentiellement du fait des avances versées aux opérateurs au titre du programme d'investissements d'avenir (6,6 Md€).

La baisse de 17,3 Md€ des fonds bancaires et fonds de caisse constitue l'essentiel de la diminution de la trésorerie active (-21,4 Md€). Elle résulte de la situation exceptionnellement élevée de ces fonds en 2009 à la suite du remboursement à l'Etat fin 2009 par les établissements bancaires des aides dont ils avaient bénéficié en 2008 et 2009 (13,4 Md€).

## **2 - Le passif du bilan de l'Etat s'est alourdi de 136,8 Md€**

Le passif augmente de 136,8 Md€ par rapport à 2009 (+9%), dont 79,4 Md€ au titre des seules dettes financières et 43,3 Md€ pour la trésorerie passive. L'évolution des dettes financières tient surtout à la forte hausse des titres négociables (+82,6 Md€). Ces augmentations traduisent l'endettement croissant de l'Etat, qui induira des dépenses budgétaires dans les années à venir au titre des charges d'intérêt.

Les dettes non financières (156,5 Md€ au 31 décembre 2010) augmentent de 8,1 Md€ par rapport à 2009 en raison du versement des acomptes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) reçus dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle (10,4 Md€).

La trésorerie passive augmente de 43,3 Md€ essentiellement en raison du versement des fonds du programme d'investissements d'avenir aux opérateurs et l'obligation qui leur a été faite de les placer auprès du Trésor, dans l'attente de leur décaissement au fur et à mesure de la sélection des projets.

## **3 - La situation nette se dégrade de plus de 92 Md€**

La situation nette s'établit à -756,5 Md€ fin 2010, contre -664,1 Md€ fin 2009. La dégradation, moins marquée que celle de l'année passée (-106,7 Md€ en 2009 par rapport à 2008), demeure néanmoins préoccupante. Elle résulte du résultat déficitaire de l'exercice (-111,9 Md€) et des corrections d'erreurs et changements de méthode (+19,5 Md€), en particulier pour les concessions et les infrastructures routières.

---

*CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

---

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

*L'examen de la comptabilité générale éclaire la signification de l'exécution budgétaire sur les différentes composantes de la dépense et de la recette comme sur les faits marquants de l'exercice (réforme de la taxe professionnelle, investissements d'avenir, crise financière, plan de relance, mesures d'assistance aux pays de la zone euro confrontés à des perturbations graves du marché de leurs titres souverains, réforme des retraites).*

*Une situation dans laquelle existent des charges à payer supérieures aux restes à payer n'illustre pas toujours une défaillance de l'ordonnateur ou une sous-budgétisation des autorisations d'engagement. Cependant, l'examen de la comptabilité générale met en évidence une défaillance du tableau des engagements budgétaires dans lequel un montant de 4,7 Md€ de charges à payer aurait dû donner lieu au préalable à consommation d'autorisations d'engagement. Les dérogations au principe de comptabilisation d'un engagement préalable à la consommation des crédits de paiement sont encore trop nombreuses. La comptabilisation des autorisations d'engagements afférentes aux engagements internationaux demeure hétérogène.*

*La comptabilité générale, n'est pas plus en mesure que la comptabilité budgétaire de rendre compte du coût réel de la réforme de la taxe professionnelle pour tous les événements qui se rattachent à l'exercice clos.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- fiabiliser les engagements budgétaires de l'Etat, notamment en utilisant toutes les potentialités de Chorus ;*
- consommer les autorisations d'engagement (AE) dès l'engagement juridique ;*
- aligner la notion d'engagement utilisée en comptabilité budgétaire sur celle retenue en comptabilité générale ;*

- améliorer la présentation du tableau des engagements budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu afin que ce tableau permette d'apprécier le caractère suffisant ou non des dotations d'autorisations d'engagement ;*
  - préciser l'an prochain dans le compte général de l'Etat la définition de la notion de contrôle à laquelle il se réfère ;*
  - insérer l'an prochain, en annexe au compte général de l'Etat, une information plus complète permettant d'apprécier correctement la situation financière réelle et le besoin de financement au 31 décembre de l'exercice pour la CADES, ainsi que pour les autres participations non contrôlées à situation nette négative.*
-

## **Chapitre IV**

### **Le résultat en trésorerie et la dette**

Pour rendre compte des mouvements de trésorerie, l'Etat dispose de deux tableaux qui ne s'articulent pas entre eux, mais n'en sont pas moins complémentaires, le tableau des flux de trésorerie (I) et le tableau de financement (II, III).

Le premier présente les ressources et les charges de trésorerie de l'année qui concourent à l'équilibre financier de l'Etat.

Le second est un des états financiers du compte général de l'Etat que la Cour audite dans le cadre de sa mission de certification. Il permet de mesurer les besoins ou excédents de trésorerie générale par l'activité courante de l'Etat et ses opérations d'investissement, et la manière dont ils ont été financés ou placés. Il offre ainsi une information financière adaptée aux analystes financiers ou aux investisseurs, notamment en temps de crise pendant lesquels ces derniers recherchent des entités capables d'offrir un rendement suffisant, grâce aux flux de trésorerie qu'elles génèrent.

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.

Par ailleurs, le bilan donne le montant de la dette financière, agrégat qui est suivi de près en comptabilité budgétaire (IV) et doit permettre de mieux comprendre les ressources de financement apportées par la dette et la trésorerie (V).

Ces informations revêtent une importance accrue dans un contexte où les questions de financement et de trésorerie de l'Etat sont devenues

majeures.

## I - Le tableau des flux de trésorerie

Le tableau des flux de trésorerie n'est commenté ni dans le CGE ni dans le rapport de présentation alors qu'il est généralement un outil essentiel pour l'analyse financière.

**Tableau n° 10 : Le tableau des flux de trésorerie**

*En Md€*

	<b>2008 retraité</b>	<b>2009 retraité</b>	<b>2010</b>
<b>Flux de trésorerie liés à l'activité</b>	<b>-40,2</b>	<b>-108,7</b>	<b>-102,5</b>
Encaissements	456	433,9	421,6
Décaissements	-496,2	-542,6	-524,1
<b>Flux de trésorerie liés aux opérations d'investissement</b>	<b>-12,2</b>	<b>-24,7</b>	<b>-43,9</b>
Acquisitions d'immobilisations	-24,0	-35,2	-57,4
Cessions d'immobilisations	11,8	10,4	13,5
<b>Flux de trésorerie liés aux opérations de financement</b>	<b>79,3</b>	<b>134,4</b>	<b>81,6</b>
Emissions d'emprunts (y compris solde des bons du Trésor à taux fixe)	191,8	259,8	192,6
Remboursements des emprunts (hors bons du Trésor à taux fixe)	-112,9	-125,7	-110,7
Flux liés aux instruments financiers à terme	0,4	0,3	-0,2
<b>Flux de trésorerie nets non ventilés</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,6</b>	<b>0,1</b>
<b>Variation de trésorerie</b>	<b>25,5</b>	<b>0,3</b>	<b>-64,6</b>
Trésorerie en début de période	-46,6	-21,1	-20,8
Trésorerie en fin de période	-21,1	-20,8	-85,4

*Source : compte général de l'Etat pour 2010. Les comptes 2010 sont présentés avec deux exercices de comparaison retraités (2008 et 2009).*

La trésorerie nette (active moins passive) de l'Etat est passée de -21 Md€ au 31 décembre 2009 à -85 Md€ au 31 décembre 2010. Cette évolution est la résultante de son activité, de ses opérations d'investissement et de ses opérations de financement sur l'exercice 2010.

L'activité de l'Etat en 2010 a entraîné un besoin de trésorerie net (encaissements moins décaissements) de 102 Md€ :

- 422 Md€ d'encaissements parmi lesquels les impôts et taxes (334 Md€) et les dividendes reçus (12 Md€) ;
- 524 Md€ de décaissements, dont ceux relatifs aux dépenses de personnel (121 Md€), aux dépenses d'intervention (183 Md€), aux remboursements et restitutions sur impôts et taxes (66 Md€) et aux intérêts payés (42 Md€).

Ses opérations d'investissement ont entraîné un besoin de trésorerie complémentaire de 44 Md€ :

- 11 Md€ de décaissements, du fait des acquisitions d'immobilisations incorporelles et corporelles ;
- 46 Md€ de décaissements, liés aux opérations financières de l'Etat, parmi lesquelles les versements réalisés dans le cadre des dépenses d'avenir (32 Md€), le prêt à la Grèce (4,5 Md€), les avances accordées en 2010 à l'Agence de Service de Paiement (6,5 Md€) ;
- en sens inverse, 13 Md€ d'encaissements, liés notamment au remboursement à l'Etat des prêts accordés aux constructeurs automobiles (2,2 Md€) et des avances accordées en 2009 à l'Agence de Service de Paiement (6,7 Md€) au titre du préfinancement des dépenses agricoles communautaires.

Ce besoin de trésorerie cumulé de 146 Md€ a été couvert *in fine* de la manière suivante :

- 82 Md€ par endettement financier (193 Md€ de dette financière émise sur l'exercice et 111 Md€ remboursés sur la même période) ;
- 64 Md€ par les dépôts de fonds au Trésor, qui correspondent à la variation de trésorerie de l'exercice.

## II - Le tableau de financement de l'Etat

Le tableau de financement remplit pour sa part trois fonctions distinctes.

Il constitue le support de l'autorisation parlementaire d'emprunt. En application de l'article 34 (I-9°) de la LOLF, la loi de finances fixe chaque année « le plafond de variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable à plus d'un an ». Ce plafond est déterminé par la différence entre la ligne relative aux émissions nettes des rachats et les lignes de la dette négociable à moyen et long terme. Il peut être révisé en cours d'année par une loi de finances rectificative.

Le tableau de financement constitue également un support de communication à l'attention des marchés financiers. Une première version leur est communiquée en septembre, simultanément au dépôt du projet de loi de finances initiale. En fin d'année, l'Agence France Trésor (AFT) complète l'information des marchés sur la base du tableau amendé et voté par le Parlement. La ligne relative aux émissions de dettes à moyen et long terme nettes des rachats constitue une information précieuse pour les investisseurs. Elle leur indique en effet quel sera le montant moyen de titres offert à chaque adjudication, l'AFT s'appliquant à mener une politique d'émission régulière tout au long de l'année.

Enfin, le tableau de financement apporte une aide au pilotage de la gestion de la trésorerie de l'Etat grâce à une mise à jour quotidienne.

La Cour a souligné à plusieurs reprises que la ligne « impact en trésorerie du solde de la gestion » était établie sans raccordement avec les systèmes budgétaires et comptables. Bien que correspondant en théorie au déficit budgétaire en gestion, cet impact est calculé comme un solde venant équilibrer ressources et charges de trésorerie au sein du tableau de financement. Ce mode de calcul ne permet pas, par construction, d'attester cette information dont l'analyse et l'interprétation ne sont de ce fait assurées ni en prévision, ni en exécution. Celle-ci devrait émaner directement du solde budgétaire en gestion.

Par ailleurs, la charge d'indexation des obligations et bons du Trésor indexés sur l'inflation est inscrite en loi de finances<sup>50</sup> et contribue au solde budgétaire. Celle-ci vient augmenter chaque année la valeur de remboursement de l'emprunt à l'échéance mais ne donne pas lieu à décaissement et ne correspond à aucun flux de trésorerie dans l'année. Le montant du besoin de financement indiqué dans le tableau de financement est ainsi majoré mécaniquement et une ressource fictive de même montant doit être inscrite en ressources dans ce tableau à la ligne « autres ressources de trésorerie ». Cette écriture ne correspond, elle non plus, à aucun flux de trésorerie. La Cour a déjà signalé par le passé qu'il serait préférable de ne pas faire apparaître dans le tableau de financement, en prévision comme en exécution, la charge d'indexation qui demeure sans lien avec l'impact en trésorerie de la gestion budgétaire, afin de faire apparaître une image plus exacte du besoin de financement de l'année.

---

<sup>50</sup> Article 125 de la loi de finances initiale pour 2000.

### III - Un besoin de financement toujours très élevé

#### A - L'impact du déficit budgétaire

Le besoin de financement de l'Etat avait atteint un niveau record en 2009 à 246,2 Md€, plus de deux fois supérieur à la moyenne observée entre 2002 et 2007. Il n'a que légèrement reculé en 2010 pour s'établir à 236,9 Md€.

Tableau n° 11 : Tableau de financement en exécution pour 2010

En Md€

Besoin de financement	Exécution 2009	LFI 2010	LFR du 9 mars 2010	LFR du 7 mai 2010	LFR du 7 juin 2010	LFR du 29 déc. 2010	Exécution 2010
Amortissement de la dette à long terme	62,8	31,6	29,5	29,5	29,5	29,5	29,5
Amortissement de la dette à moyen terme	47,4	60,3	53,5	53,5	53,5	53,5	53,5
Amortissement de dettes reprises par l'Etat	1,6	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1	4,1
Variation d'autres besoins de trésorerie	0,0						0,0
Variation des dépôts de garantie	-0,3						0,2
Impact en trésorerie du solde de la gestion 2010	134,7	117,4	149,0	152,0	152,0	149,7	149,6
<b>Total</b>	<b>246,2</b>	<b>213,4</b>	<b>236,1</b>	<b>239,1</b>	<b>239,1</b>	<b>236,8</b>	<b>236,9</b>
Ressources de financement (Md€)	Exécution 2009	LFI 2010	LFR du 9 mars 2010	LFR du 7 mai 2010	LFR du 7 juin 2010	LFR du 29 déc. 2010	Exécution 2010
Emissions à moyen et long terme nettes des rachats	164,9	175,0	188,0	188,0	188,0	188,0	187,6
Annulation de titres de l'Etat par la CDP	0,0	2,5	2,5	2,5	2,5	0,0	0,0
Variation des BTF	75,8	31,0	1,2	1,2	1,2	-20,0	-27,0
Variation des dépôts des correspondants	0,8	-3,0	27,0	27,0	27,0	40,9	43,7
Variation d'avance de trésorerie	0,0						0,0
Variation du compte unique du Trésor	-0,5	4,8	14,3	14,9	14,9	18,4	22,1
Autres ressources de trésorerie	5,3	3,1	3,1	5,5	5,5	9,5	10,6
<b>Total</b>	<b>246,2</b>	<b>213,4</b>	<b>236,1</b>	<b>239,1</b>	<b>239,1</b>	<b>236,8</b>	<b>236,9</b>

Source : Cour des comptes

Le remboursement de la dette échue a sensiblement diminué en 2010 (-24,7 Md€) en raison notamment des opérations de rachats menées par l'AFT en fin d'année 2009 qui avaient permis de réduire de 11 Md€ les tombées d'emprunts en 2010. L'Etat a remboursé 4,1 Md€ de dette reprise, portant le total des amortissements à 87,1 Md€. En revanche, l'impact en trésorerie du solde de la gestion budgétaire a établi un nouveau record à 149,6 Md€, soit 14,9 Md€ de plus qu'en 2009. Il représente en 2010 63 % de l'ensemble du besoin de financement contre à peine plus de 30 % en 2006. Cette modification de structure explique la forte accélération de la croissance de la dette au cours des deux dernières années : +131 Md€ en 2009 (6,9 % du PIB) et +81 Md€ en 2010 (4,1 % du PIB).

Le besoin de financement tel qu'il figure dans le tableau de financement est toutefois majoré mécaniquement par les opérations liées aux investissements d'avenir. En effet, sur les 35 Md€ de crédits ouverts en loi de finances rectificative du 9 mars 2010 et qui dégradent le solde budgétaire, seuls 675 M€ ont été décaissés. Le reste a été déposé, on l'a vu, par les opérateurs sur le compte du Trésor et constitue, pour l'Etat, une ressource de trésorerie couvrant l'essentiel du besoin de financement 2010 créé par le grand emprunt.

**Tableau n° 12 : Structure du besoin de financement de l'Etat**

*En Md€*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Besoin de financement</b>	<b>90,6</b>	<b>109,6</b>	<b>119,5</b>	<b>112,8</b>	<b>112,9</b>	<b>115,8</b>	<b>104,9</b>	<b>164,0</b>	<b>246,2</b>	<b>236,9</b>
Amortissements	51,3	59,4	62,5	66,5	65,6	80,4	69,7	107,9	111,8	87,1
<i>dont dette de l'Etat</i>	<i>51,3</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>83,0</i>
<i>dont dettes reprises</i>	<i>-</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>	<i>4,1</i>
Solde de la gestion	39,3	50,2	57,0	46,4	47,3	35,4	34,6	56,4	134,7	149,6
<i>Part dans le besoin de financement</i>	<i>43,4%</i>	<i>45,8%</i>	<i>47,7%</i>	<i>41,1%</i>	<i>41,9%</i>	<i>30,6%</i>	<i>33,0%</i>	<i>34,4%</i>	<i>54,7%</i>	<i>63,1%</i>

Le programme d'émission à moyen long terme a été de 188 Md€. Son montant ne dépend pas uniquement des besoins de financement, ou de la structure souhaitable de la dette par maturité et par conséquent de l'équilibre avec les BTf. Il est également soumis à l'appréciation qu'en font les marchés notamment en comparaison avec celui de l'Allemagne.

## **B - L'adaptation du programme d'émission au lancement du « grand emprunt »**

La loi de finances rectificative du 9 mars a ouvert 34,64 Md€ de crédits supplémentaires au titre des priorités d'avenir. Toutefois, compte tenu de l'obligation de dépôt sur le compte du Trésor des fonds attribués aux opérateurs, le besoin net de financement lié à l'opération grand emprunt se limite aux décaissements de l'année, prévus autour de 5 Md€, et finalement de seulement 675 M€ en exécution<sup>51</sup>. Ainsi le grand emprunt n'a, en lui-même, généré pratiquement aucun endettement supplémentaire en 2010.

La loi de finances initiale pour 2010 n'intégrait pas explicitement les opérations de financement des investissements d'avenir bien que le principe en ait été décidé et le détail présenté par le Gouvernement avant le vote de la LFI par le Parlement. Le tableau de financement figurant à l'article d'équilibre de la loi les a anticipées en limitant les émissions à plus d'un an avec, en contrepartie, une forte hausse de l'encours de BTF et en maintenant un solde du compte du Trésor élevé. Le Gouvernement a affiché dans la LFR du 9 mars, en contrepartie des 35 Md€ de dépenses budgétaires, une augmentation de 22 Md€ de l'appel net au marché. Les émissions nettes à moyen et long termes ont été ainsi portées à 188 Md€ (+13 Md€ par rapport à la LFI) tandis que les rachats effectués par l'AFT en toute fin d'année 2009 avaient permis de réduire les amortissements d'emprunts de 9 Md€. En complément, il a indiqué que les 13,45 Md€ remboursés par les banques, à l'issue du plan de soutien au secteur bancaire, seraient mobilisés par la réduction de l'encaisse de trésorerie, portant ainsi le total des nouvelles ressources de financement à un peu plus de 35 Md€. Ne correspondant en réalité à aucun besoin net de financement, ces opérations ont été compensées, pour l'essentiel, par une réduction de la croissance de l'encours de BTF de +31 Md€ en LFI à +1,2 Md€ dans la LFR du 9 mars.

Au total, la LFR du 9 mars 2010 a prévu une croissance de la dette négociable (106,2 Md€) moindre que la LFI (114,2 Md€).

C'est après le vote de la LFI par le Parlement le 18 décembre, qui avait arrêté le programme d'émission à moyen terme à 175 Md€, que l'AFT a indiqué porter ses émissions nettes à plus d'un an à 188 Md€, pour traduire les décisions annoncées par le Président de la République le

---

<sup>51</sup> Dont notamment 140 Md€ pour la recapitalisation d'OSEO et 500 M€ au titre de la première tranche du refinancement d'OSEO. L'affectation du produit de la taxe exceptionnelle sur les bonus versés en 2009 (298 M€) au capital d'OSEO n'entre pas dans le périmètre des investissements d'avenir.

14 décembre. Cette annonce, sans attendre la LFR, a cependant correspondu à un souci de transparence à l'égard du marché. L'AFT a simultanément précisé les grandes lignes de sa stratégie d'émission en 2010.

### **C - Un montant d'amortissement élevé**

Aucune reprise de dette d'autres organismes par l'Etat n'est intervenue au cours de l'exercice 2010.

L'amortissement de dettes précédemment reprises par l'Etat s'est élevé, comme prévu en loi de finances initiale, à 4,133 Md€. Les remboursements correspondent aux échéances d'emprunts du service annexe d'amortissement de la dette de l'entreprise de recherche et d'activité pétrolière (ERAP) pour 2,4 Md€ du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) de la SNCF pour 1,186 Md€, de Charbonnages de France pour 500 M€ et de l'entreprise minière et chimique (EMC) pour 46,7 M€.

L'encours résiduel de dettes reprises antérieurement s'élève fin 2010 à 5,185 Md€ dont 3,685 Md€ pour la SNCF, 200 M€ pour l'Entreprise minière et chimique et 1,3 Md€ pour les Charbonnages de France. Ces dettes seront totalement amorties d'ici 2023.

## **IV - La dette négociable de l'Etat**

L'encours de dette négociable de l'Etat est passé de 1 148 Md€ fin 2009 à 1 229 Md€ fin 2010, soit une augmentation de 81 Md€.

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

Fixé à 83,1 Md€ en loi de finances initiale, ce plafond a été relevé à 105 Md€ dans la LFR du 9 mars 2010. Ce relèvement résulte d'une substitution à de l'endettement à court terme (BTF), la croissance prévue de l'ensemble de la dette négociable étant revue à la baisse (cf. *supra*). En exécution, la variation de la dette négociable à plus d'un an a été de 104,6 Md€ (187,6 Md€ d'émissions nettes diminuées de 83 Md€ d'amortissements d'emprunts de l'Etat). Le plafond voté par le Parlement a par conséquent été respecté.

Cette « variation nette de la dette négociable à plus d'un an » ressort en deçà de l'augmentation de l'encours nominal de la dette à plus d'un an (105,847 Md€) ainsi que de son encours nominal indexé (107,968 Md€).

L'écart avec la croissance de l'encours nominal tient au mode de comptabilisation des emprunts indexés dans les opérations d'émission, de rachat et d'amortissement inscrits dans le tableau de financement voté par le Parlement. Les amortissements correspondent à la valeur de remboursement des titres arrivés à échéance dans l'année, c'est-à-dire leur valeur nominale indexée. En 2010, l'OATi 25 juillet 2010 a été amortie pour 8,807 Md€ dont 0,8 Md€ au titre de l'indexation du principal. Les rachats de titres qui constituent un remboursement anticipé, se traduisent par une annulation de dette envers les détenteurs et sont de la même façon comptabilisés et valorisés au capital indexé à la date du rachat. En 2010, l'AFT a procédé à plusieurs rachats de titres indexés (OATi 25 juillet 2011 et OAT€i 25 juillet 2012) pour un montant total de 3,3 Md€ qui se répartit en 2,9 Md€ de nominal et 0,4 Md€ au titre de l'indexation. En revanche, les émissions sont toujours valorisées au nominal. L'indexation à l'émission qui correspond à l'indexation du capital depuis la création du titre jusqu'à la date d'émission est inscrite dans les « autres ressources de trésorerie » au même titre que les primes et décotes sur rachat. L'AFT a retenu ce traitement car l'indexation, à la différence du nominal, constitue une dette contingente, non définitivement acquise par le souscripteur. Celle-ci peut en effet diminuer, voire à l'extrême s'annuler, en cas de baisse de l'indice des prix servant de référence à l'indexation du titre concerné. En 2010, l'indexation à l'émission s'est élevée à 0,7 Md€.

En conséquence, la variation de la dette négociable à plus d'un an prend en compte 0,8 Md€ d'indexation du côté des amortissements et 0,4 Md€ du côté des rachats. Il en résulte un écart de 1,2 Md€ par rapport à la croissance de l'encours nominal de la dette. Au total, bien que « le plafond de variation nette, appréciée en fin d'année, de la dette négociable à plus d'un an » voté par le Parlement soit respecté, la variation de l'encours nominal de la dette qui correspond à un concept différent, peut, en cas de rachats de titres indexés, lui être supérieure.

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

### **A - Le programme d'émission à moyen long terme le plus important jamais réalisé**

En 2010, l'AFT aura réalisé 210,7 Md€ d'émissions brutes à moyen et long terme (178,6 Md€ en 2009) répartis de la manière suivante : 102,4 Md€ d'OAT à taux fixe, 87,9 Md€ de BTAN et d'OAT à taux fixe de maturité résiduelle inférieure à 5 ans, et 20,4 Md€ d'obligations indexées (OATi et OAT€i).

A la fin de 2008, la faiblesse des anticipations d'inflation avait réduit l'attrait des investisseurs pour les emprunts d'Etat indexés. Par ailleurs, leur moindre liquidité par rapport aux emprunts à taux fixe, avait également contribué à affaiblir la demande dans un contexte de crise de liquidité. Ces deux facteurs ont progressivement disparu et la demande pour les titres indexés sur l'inflation s'est sensiblement raffermie en 2010. Les émissions d'obligations indexées ont atteint 20,4 Md€ (valeur nominale), soit 10,9 % des émissions nettes à plus d'un an contre 7,5 % en 2009. Cette réalisation correspond à l'annonce faite au marché fin 2009 par l'AFT de consacrer « environ 10 % » de son programme de moyen long terme aux émissions indexées. En définitive, l'encours nominal de titres indexés a progressé de 11,6 Md€ pour s'établir à 159,4 Md€ en fin d'année. Leur part dans la dette totale s'est stabilisée à 13,0 % fin 2010.

Les « autres ressources de trésorerie » ont apporté 10,6 Md€ de ressources supplémentaires en 2010, après 5,3 Md€ en 2009.

Cette catégorie constitue, dans le tableau de financement, un ensemble hétérogène qui comprend notamment la neutralisation de la charge d'indexation (2,3 Md€). Elle comprend également une série d'ajustements entre les flux d'entrée et de sortie en trésorerie et certaines opérations de dette enregistrées à leur valeur nominale dans la ligne « émission de dette à moyen et long terme, nettes des rachats ». L'indexation à l'émission constituée par la différence, au moment de l'émission d'un titre indexé sur l'inflation, entre la valeur nominale du titre et sa valeur indexée, a porté sur 0,7 Md€ en 2010. Les primes et décotes à l'émission ont constitué une ressource de 8,2 Md€ nettement supérieure aux années précédentes (4,4 Md€ en 2009 et -2,2 Md€ en 2008) en raison de la baisse des taux d'intérêt qui a conduit à une forte augmentation du prix d'émission des titres distribuant un coupon élevé. Les profits et pertes sur rachats ont présenté un solde négatif de -0,6 Md€.

## **B - Une politique de rachats très active sous la pression du déficit à financer**

En 2010, l'AFT a racheté, 22,7 Md€ de titres dont 18,2 Md€ arrivant à échéance en 2011 et 4,5 Md€ de maturité 2012. Ce montant dépasse très largement celui des années précédentes, résultat d'une intensification de la politique de rachats de titres. En 2008, ces derniers n'avaient porté que sur 3,4 Md€<sup>52</sup>. En 2009, 13,6 Md€ d'OAT et de BTAN avaient été rachetés de gré à gré, 11 Md€ de maturité 2010 et 2,6 Md€ de maturité 2011.

Ces opérations ont été dans l'ensemble plus précoces qu'en 2009. Les rachats de titres échéance 2011 ont démarré dès le mois de février 2010. Fin août, plus de la moitié de ces rachats (12,45 Md€ sur un total de 18,2 Md€) avaient déjà été réalisés. En revanche, les rachats de dette arrivant à échéance en 2012 ont été opérés au cours du dernier trimestre de l'année à raison d'environ 1,5 Md€ par mois.

Les rachats visent à lisser le profil d'amortissement tel qu'il résulte des émissions de titres réalisées au cours des années précédentes. Cette pratique permet d'abaisser ponctuellement le besoin de financement afin d'éviter des à-coups sur le programme d'émission, notamment lorsque le besoin de financement se trouve sous la pression d'un déficit budgétaire en forte croissance. Sans ces rachats avant échéance, les émissions à moyen et long termes se seraient, mutatis mutandis, inscrites en forte progression en 2010 et 2011 par rapport au niveau déjà considérablement élevé de 2009. En réalité, la technique des rachats consiste à refinancer la dette par anticipation, en remplaçant une partie des titres arrivant à échéance dans les deux années qui viennent par des titres de maturité plus longue, sans que cela figure dans le programme de financement. Enfin, les rachats permettent d'atténuer les variations infra annuelles du compte du Trésor en abaissant le montant de certaines tombées qui nécessitent d'accumuler au préalable les disponibilités nécessaires à leur remboursement. Au cours de l'année 2010, l'AFT a racheté pour 5,5 Md€ du BTAN janvier 2011, afin de réduire d'autant le besoin de financement du début d'année 2011 et partant, le niveau du solde du compte du Trésor à fin 2010.

---

<sup>52</sup> Dont 1,1 Md€ de titres arrivant à maturité 2032 dans le cadre d'une opération d'échange de titres conclue le 4 décembre 2008.

## C - Réduction sensible de l'endettement à court terme

La structure de la dette négociable de l'Etat a sensiblement évolué depuis 2007. L'encours des bons du Trésor (BTF) a d'abord enregistré une progression spectaculaire en passant de 78,5 Md€ fin 2007 à 214,1 Md€ fin 2009. L'endettement de court terme représentait à cette date 18,7 % de la dette négociable de l'Etat contre 8,5 % deux ans auparavant.

En 2009, le contexte particulier de marché avait conduit la plupart des gestionnaires de dette souveraine à adapter leur stratégie d'émission pour tirer parti d'une forte demande de titres à moins d'un an et de taux d'émission très faibles. Comme l'a relevé la Cour dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2009, la prépondérance accordée à l'émission de BTF était allée au-delà des besoins spontanés qu'ils visent traditionnellement à couvrir, conduisant à substituer de l'endettement à court terme à de l'endettement à moyen et long terme dans la couverture des besoins de financement structurels. Vu les conditions d'émission très favorables, cette pratique de gestion aura permis de réduire sensiblement la charge d'intérêt en 2009.

Toutefois, l'augmentation importante de l'endettement à court terme expose davantage l'Etat aux fluctuations du marché, notamment au risque d'une remontée rapide des taux d'intérêt. Fin 2009, un peu plus d'un quart de la dette négociable (25,8 %) devait être refinancé dans les douze mois. Par ailleurs, si l'émission de BTF est légitime pour faire face à des imprévus, voire à une situation de crise, dès lors que les conditions de marché le permettent, cette capacité de réaction doit être régulièrement réalimentée sauf à accroître indéfiniment le poids de l'endettement de court terme. Pour l'ensemble de ces raisons, la Cour avait souligné la nécessité d'organiser le reflux du poids de l'endettement à court terme avant la remontée des taux d'intérêt.

L'encours des BTF s'est réduit de 27 Md€ en 2010 ramenant ainsi la part de l'endettement à court terme à 15,2 % de l'ensemble de la dette négociable. En conséquence, la durée de vie moyenne de la dette s'est sensiblement allongée. Elle s'établit à la fin de l'année à 7 ans et 68 jours, ce qui constitue un nouveau maximum historique, contre 6 ans et 246 jours un an plus tôt.

Cette évolution reflète également une plus grande attirance du marché pour les maturités longues (10 ans et plus), en particulier des investisseurs en quête de rendement (banques centrales et compagnies d'assurance, notamment françaises) ou d'établissements financiers devant se préparer aux nouvelles règles prudentielles : les banques, d'une part,

que la réglementation Bâle III oblige à détenir des coussins de liquidité ; les compagnies d'assurance, d'autre part, que la réglementation Solvabilité 2 incite d'ores et déjà à détenir des obligations plutôt que des actions. Dans ce contexte, les émissions de titres à taux fixe d'échéance au moins 10 ans ont représenté en 2010 47,6 % de l'ensemble des émissions à taux fixe, contre seulement 39,6 % en 2009. La demande a été soutenue sur les emprunts de référence à 10 ans (26,7 % des émissions à plus d'un an en 2010 contre 21,5 % en 2009) et à 15 ans (12,7 % du même total en 2010 après 8,2 % en 2009). L'AFT a par ailleurs lancé, en mars 2010, un nouveau titre de référence à 50 ans (OAT 25 avril 2060) pour un montant de 5 Md€. Cette émission a rencontré une forte demande de la part des investisseurs finaux.

Au total, la part de la dette venant à échéance dans les douze mois a été sensiblement réduite à 22,9 % à fin 2010.

Cette évolution ne doit rien à la mise en place du grand emprunt, celle-ci n'ayant entraîné pratiquement aucun endettement supplémentaire en 2010. La modification, à l'occasion de la LFR du 9 mars 2010, de la structure de l'endettement prévue en LFI a laissé l'encours de BTF à son niveau de la fin de 2009. La baisse de l'encours des BTF observée par la suite correspond à un ensemble de facteurs largement non anticipés : augmentation des dépôts des correspondants au-delà du dépôt des fonds liés aux investissements d'avenir ; rachats anticipés du BTAN 12 janvier 2011 qui a réduit le besoin de trésorerie de fin d'année ; meilleure gestion du solde du compte du Trésor en fin d'année et primes encaissées lors de l'adjudication de titres ou d'anciennes souches à coupon élevé.

## **D - Les ressources de trésorerie**

L'encours des dépôts des correspondants du Trésor a fortement augmenté au cours de l'année passée : +43,7 Md€ entre le 31 décembre 2009 et le 31 décembre 2010.

Cette forte hausse résulte tout d'abord de l'obligation faite aux opérateurs chargés des investissements d'avenir de déposer sur le compte du Trésor l'ensemble des fonds (consommables et non consommables) qui leur ont été attribués à ce titre. Ces dépôts, y compris ceux liés au plan Campus doté de 5 Md€, s'élèvent à 37,643 Md€ au 31 décembre 2010.

Plusieurs autres mouvements ont affecté de manière significative les comptes de correspondants du Trésor : un nouveau recul des dépôts des Banques centrales africaines de 1,1 Md€ ; l'augmentation de 3,3 Md€ des dépôts des collectivités locales et de leurs établissements dont l'encours atteint 40,562 Md€ en fin d'année ; la hausse des dépôts des

établissements publics nationaux (+740 M€) et de l'encours des comptes à terme ouverts auprès du Trésor (+2,6 Md€) alimentée par le transfert d'une partie des placements détenus auparavant sous forme de SICAV.

L'AFT et la DGFIP ont entamé en 2010 un recensement ciblé sur les établissements publics ayant les encours de placement les plus significatifs de façon à réorienter ces derniers vers des comptes à terme auprès du Trésor, ce qui a conduit à une augmentation sensible de leur encours (+2,6 Md€). La centralisation de la trésorerie des établissements publics sur le compte du Trésor a elle-même été sensiblement renforcée (+740 M€).

Le mouvement ainsi amorcé doit être poursuivi. En particulier, la trésorerie d'un certain nombre de fonds gérés par des entités contrôlées par l'Etat devrait être déposée sur le compte du Trésor.

Le solde spontané du compte du Trésor a été sensiblement réduit de 47,75 Md€ fin 2009 à 25,68 Md€ fin 2010, soit un niveau légèrement supérieur à celui de 2007 (21,9 Md€).

L'encours de trésorerie de fin d'année avait été maintenu à un niveau relativement élevé en 2008 et 2009 en raison notamment d'opérations liées à la crise. Il avait été relevé à 47,202 Md€ à la fin de 2008 pour assurer le financement de l'apport de fonds propres aux banques par la Société de prise de participation de l'Etat (SPPE) et le préfinancement du plan de relance ainsi que le versement d'une dotation de 3 Md€ au Fonds stratégique d'investissement (FSI). La mise en réserve sur le compte du Trésor, dans la perspective des investissements d'avenir, des sommes remboursées en octobre et novembre 2009 (13,45 Md€) par les banques qui avaient bénéficié du soutien de l'Etat via la SPPE et des recettes fiscales inattendues - à hauteur d'environ 3 Md€ - encaissées après la dernière émission de BTF du 21 décembre 2009 avaient conduit à maintenir le solde de trésorerie à un niveau élevé fin 2009 (47,751 Md€).

En 2010, ces facteurs exceptionnels ont disparu, ce qui a contribué à abaisser le solde du compte du Trésor. De surcroît, l'AFT a procédé en cours d'année, on l'a vu, à d'importants rachats du BTAN échéance 12 janvier 2011, ce qui a permis de diminuer l'encaisse de précaution d'environ 5 Md€.

---

*CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

---

Bien qu'en léger recul par rapport à 2009 (-9,3 Md€), le besoin de financement de l'Etat est demeuré très élevé en 2010. Il a toutefois été majoré mécaniquement par les opérations liées aux investissements d'avenir, prises en compte dans le besoin de financement à hauteur de leur incidence sur le solde budgétaire. En effet, compte tenu de l'obligation de dépôt des fonds sur le compte du Trésor, le besoin net de financement lié à ces investissements d'avenir s'est limité à la couverture des seuls décaissements de l'exercice (675 M€).

L'exercice s'est cependant caractérisé par le programme d'émission à moyen et long terme le plus important jamais réalisé, et par une réduction sensible de l'endettement à court terme. Ce dernier ne représente plus que 15,2 % de l'ensemble de la dette négociable fin 2010 contre 18,6 % un an auparavant, contribuant à rallonger la durée de vie moyenne de la dette et à amoindrir le risque de refinancement. Le recours aux BTF a été limité en 2010 grâce notamment à une meilleure gestion du solde du compte du Trésor en fin d'année, à une centralisation plus forte de la trésorerie et des capacités de placement des établissements publics, à une majoration des dépôts des collectivités locales et à l'encaissement exceptionnel de primes à l'émission liées à la baisse des taux de marché (8,2 Md€).

La Cour formule les recommandations suivantes :

- établir le tableau de financement de manière à fournir une lecture directe du solde budgétaire en gestion ;
  - étirer la charge d'indexation des emprunts indexés qui n'est pas décaissée, de l'impact en trésorerie du solde budgétaire ;
  - continuer à mieux centraliser la trésorerie des entités contrôlées par l'Etat sur le compte du Trésor.
-

# **Deuxième partie**

## **L'exécution budgétaire**

# Chapitre I

## L'évolution des recettes de l'Etat

Les recettes nettes totales de l'Etat ont augmenté en 2010 de 11 Md€ par rapport à 2009 (+6,8 %), mais elles sont restées inférieures de 49,2 Md€ (-22,2 %) au montant de 2008.

Tableau n° 13 : Evolution des ressources de l'Etat de 2006 à 2010

*En Md€*

	2006	2007	2008	2009	2010
Recettes fiscales brutes	345,1	353,3	357,3	325,9	343,5
Remboursements et dégrèvements	-72,2	-81,0	-92,2	-111,7	-89,9
<b>Recettes fiscales nettes</b>	<b>272,9</b>	<b>272,3</b>	<b>265,1</b>	<b>214,2</b>	<b>253,6</b>
Recettes non fiscales brutes (dont FSC)	19,8	23,1	22,8	19,5	18,2
<b>Recettes totales</b>	<b>292,7</b>	<b>295,4</b>	<b>287,9</b>	<b>233,7</b>	<b>271,8</b>
Prélèvements	-65,8	-66,8	-69,9	-76,2	-102,9
Fonds de concours	3,6	3,8	3,2	3,5	3,1
<b>Recettes nettes</b>	<b>230,4</b>	<b>232,4</b>	<b>221,2</b>	<b>161,0</b>	<b>172,0</b>

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

Dans ce total, les recettes fiscales nettes ont progressé de 39,3 Md€ par rapport à 2009, tout en restant inférieures de 11,5 Md€ à celles de 2008. Cette augmentation est cependant en partie artificielle puisqu'elle résulte notamment de la perception transitoire de nouvelles recettes dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle. Elle s'accompagne par ailleurs d'une hausse du prélèvement sur recettes de 35 % par rapport à 2009 (+26,7 Md€).

En diminution de 1,3 Md€ par rapport à 2009, le montant des recettes non fiscales est inférieur de 9,7 Md€ à celui de 2008. L'écart par rapport à cette dernière année s'explique par des modifications de périmètre intervenues en 2009 et 2010<sup>53</sup>. Après neutralisation de ces modifications, les recettes non fiscales ont progressé de 11,7 %.

## I - Les recettes fiscales

### A - Un rebond limité

#### 1 - Une hausse des recettes fiscales qui rompt avec la tendance précédente

Les recettes fiscales brutes de l'Etat de l'exercice 2010 se sont établies à 343,5 Md€, en hausse de 17,6 Md€ (+5 % par rapport à 2009) et les remboursements et dégrèvements d'impôts ont diminué de 21,7 Md€ (-20 %). Cette baisse résulte pour une faible part des impôts locaux (-1,7 Md€) mais, pour l'essentiel, des impôts d'Etat (-20,1 Md€), notamment les remboursements et dégrèvements relatifs à l'impôt sur les sociétés (-11,7 Md€) et à la TVA (-6,2 Md€).

Au total, avec un montant de 253,6 Md€, les recettes fiscales nettes sont en augmentation de 39,3 Md€ (+18 %) par rapport à 2009.

Comme les années précédentes, le montant de ces dernières a été calculé par l'administration en déduisant les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (16,1 Md€). Cette présentation ne donne cependant pas une image exacte des recettes fiscales nettes de l'Etat. En effet, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, consentis par les collectivités territoriales et compensés par l'Etat, ne s'imputent pas sur des ressources de l'Etat. Dès lors, leur prise en charge par celui-ci doit s'analyser comme une véritable dépense et non comme une moindre recette. Abstraction faite de ceux-ci, les recettes fiscales nettes s'établissent à 269,7 Md€ en 2010 (232,1 Md€ en 2009) et augmentent donc légèrement moins (de 37,6 Md€) que dans la présentation retenue.

La hausse des recettes fiscales nettes en 2010 a interrompu la baisse constatée depuis 2005, y compris lorsqu'on prend en compte les changements de périmètre ou de législation intervenus dans l'année.

---

<sup>53</sup> Transfert en recettes fiscales des prélèvements sur les jeux en 2009 et des frais d'assiette et de recouvrement des impôts sur rôles établis au profit des collectivités territoriales en 2010.

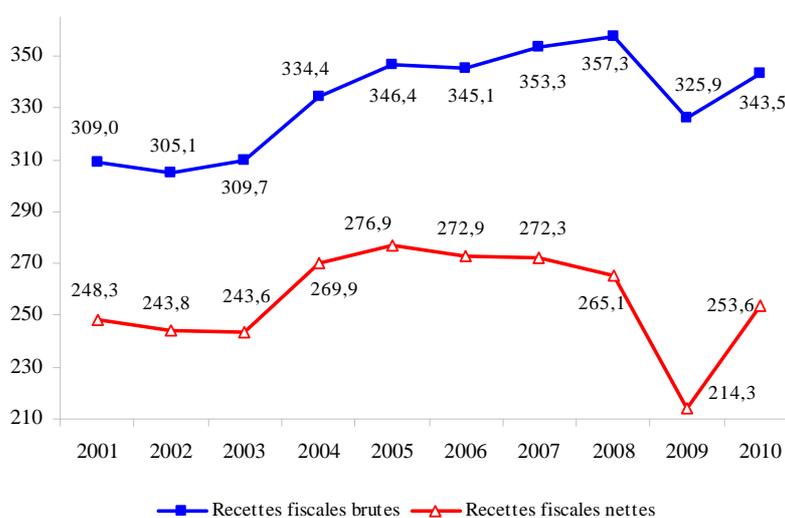
Tableau n° 14 : Evolution des recettes fiscales de 2008 à 2010

En Md€

	2008 (*)	2009	2010			
			Courant	Périmètre constant	Législation constante	Périmètre & législation constants
Recettes fiscales brutes	357,3	325,9	343,5	340,6	330,4	327,5
Remboursements et dégrèvements d'impôts	92,2	111,7	89,9	90,3	104,3	104,7
<b>Recettes fiscales nettes du total des R&amp;D</b>	<b>265,1</b>	<b>214,3</b>	<b>253,6</b>	<b>250,3</b>	<b>226,1</b>	<b>222,8</b>
<b>Recettes fiscales nettes des seuls impôts d'Etat</b>	<b>281,3</b>	<b>232,1</b>	<b>269,7</b>	<b>266,4</b>	<b>242,2</b>	<b>238,9</b>

Source : Cour des comptes d'après des données de la direction du budget

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



(en nouvelle nomenclature et à périmètre courant)

## 2 - Les principales causes de l'augmentation des recettes fiscales

La hausse des recettes fiscales résulte de causes de nature différente. Certaines ont artificiellement majoré les recettes (réforme de la

taxe professionnelle, mesures de périmètre) tandis que d'autres les ont réellement augmentées : fin de la majeure partie des mesures fiscales du plan de relance de l'économie mis en œuvre en 2009 et croissance spontanée des recettes corrigée de l'incidence des autres mesures fiscales.

A périmètre constant et hors impact de la réforme de la taxe professionnelle, les recettes nettes de 2010 ont été de 235,8 Md€, soit une croissance de 21,5 Md€ (+10 %) par rapport à 2009.

*a) L'impact sur les recettes fiscales nettes de la réforme de la taxe professionnelle (14,5 Md€)*

Comme indiqué précédemment, la suppression de la taxe professionnelle s'est accompagnée de la création de nouvelles taxes dont le produit a été temporairement affecté au budget de l'Etat, ce qui, sous la réserve des observations faites précédemment, a accru les recettes fiscales d'un montant net de 14,5 Md€<sup>4</sup>.

*b) Les mesures de périmètre (3,3 Md€)*

Des mesures prises en 2010 ont modifié le périmètre des recettes fiscales par rapport à 2009, les majorant de **3,3 Md€**. Ce montant est un solde entre les mesures qui les ont accrues et celles qui les ont réduites. Parmi ces mesures, une distinction doit être opérée entre celles qui, internes au budget général, n'ont pas d'impact sur le montant global des recettes de l'Etat et sur le solde budgétaire et celles qui ont un effet sur l'un et sur l'autre.

Des mesures, internes au budget de l'Etat, dont l'incidence globale s'élève à **2,5 Md€**, ont été prises en 2010 pour reclasser en recettes fiscales des recettes antérieurement imputées en recettes non fiscales ou pour imputer dans d'autres comptes des recettes antérieurement classées en recettes fiscales.

**Ont été ainsi reclassées en recettes fiscales, pour un montant de +4,2 Md€** les frais d'assiette et de recouvrement des impôts sur rôle établis au profit des collectivités territoriales qui étaient auparavant imputés en recettes non fiscales. Ce transfert reflète mieux leur caractère d'imposition de toute nature, conformément à la décision du Conseil constitutionnel relative à la loi de règlement pour 2008 et aux recommandations de la Cour. A l'inverse et conformément à la demande

---

<sup>54</sup> Parallèlement, l'Etat a versé aux collectivités territoriales une compensation sous la forme d'un prélèvement sur recettes. Sur la réforme de la taxe professionnelle, voir les chapitre I et III du présent rapport.

de la Cour, **ont été transférés en compte de trésorerie 1,7 Md€** de ressources propres traditionnelles (essentiellement les droits d'importation), celles-ci étant collectées par les Etats membres pour le compte de l'Union européenne.

Parallèlement, des transferts de recettes fiscales à d'autres entités publiques ou venant de celles-ci sont intervenus pour un montant global de +0,8 Md€. Il s'agit d'un solde entre des transferts de TIPP aux collectivités territoriales et des réaffectations à l'Etat de taxes antérieurement perçues par des tiers.

La réforme de la taxe professionnelle et les mesures de périmètre ont majoré les recettes fiscales de 17,8 Md€ par rapport à 2009 (8,3 %).

*c) La non reconduction de certaines mesures fiscales prises dans le cadre du plan de relance de l'économie de 2009 (+14,5 Md€)*

Le plan de relance de l'économie, mis en place en 2009, à la suite de la crise bancaire et financière de l'automne 2008, comportait un important volet fiscal composé de quatre mesures : trois concernant les entreprises (report en arrière de déficit, remboursement immédiat du crédit d'impôt recherche (CIR) et remboursement mensuel de la TVA) et une les ménages (crédit d'impôt en faveur des ménages modestes).

La non reconduction du report en arrière du déficit et du crédit d'impôt en faveur des ménages modestes, et l'absence d'impact en 2010 du maintien du remboursement mensuel de TVA ont procuré des recettes supplémentaires de 14,5 Md€. Ce montant correspond à la différence entre ce qu'aurait rapporté à l'Etat l'annulation des quatre mesures de 2009 (+17,4 Md€) et la prorogation de la mesure concernant le crédit d'impôt recherche pour un coût direct de 2,9 Md€.

*d) L'impact des autres mesures fiscales*

Toutefois, l'impact de la croissance spontanée des recettes a été atténué par les autres mesures fiscales hors réforme de la taxe professionnelle et hors plan de relance, qui ont réduit les recettes de 2,6 Md€ (-2,5 Md€ au titre des mesures antérieures à la LFI 2010 et -0,1 Md€ au titre des mesures de la LFI 2010 et des LFR suivantes).

Le coût supplémentaire de la loi TEPA s'est élevé en 2010 à 0,6 Md€, pour un coût global de 10,5 Md€ dont 7,4 Md€ de pertes de recettes fiscales. Au titre de ces dernières, la part la plus élevée se rapporte aux droits de mutation à titre gratuit (3 Md€). Par ailleurs, le coût en année pleine de la baisse de la TVA dans la restauration s'est élevé à 3,15 Md€, en augmentation de 1,9 Md€ par rapport à 2009.

Des recettes non reconductibles ont en outre été générées par la cellule de régularisation fiscale (+0,9 Md€)<sup>55</sup>.

*e) L'évolution spontanée des recettes corrigée des autres mesures fiscales (+7,0 Md€)*

Après avoir connu en 2009 une baisse sans précédent de 25,8 Md€, l'évolution spontanée des recettes est redevenue positive, pour atteindre 8,6 Md€, soit un accroissement de 4 % des recettes fiscales nettes.

L'évolution s'est inégalement répartie entre les différents impôts. Elle a été négative pour l'impôt sur le revenu (-0,4 Md€ soit -0,8 %), la TIPP (-0,2 Md€ soit -1,3 %) et les autres recettes fiscales nettes (- 1,4 Md€ soit -10,4 %). Elle a été positive pour l'impôt sur les sociétés (+6,7 Md€ soit +32,1 %) et pour la TVA (+3,9 Md€ soit +3,3 %).

### **3 - Des recettes encore très inférieures à celles d'avant la crise**

Hors réforme de la taxe professionnelle et mesures de périmètre, les recettes fiscales nettes, (235,8 Md€), restent inférieures de 29,3 Md€, soit de 11 %, au montant de 2008 qui peut être considérée comme la dernière année de référence.

L'écart avec la trajectoire définie par la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 est lui-même considérable. Par rapport aux recettes fiscales nettes envisagées par celle-ci pour l'exercice 2010 (271,0 Md€), il est de 35,2 Md€.

## **B - Des recettes supérieures aux prévisions initiales mais inférieures aux prévisions révisées**

### **1 - Les prévisions initiales et la réalisation**

La LFI pour 2010 prévoyait des recettes fiscales nettes de 252,1 Md€ dont 1,5 Md€ au titre de la contribution carbone. L'annulation de cette taxe par le Conseil constitutionnel, ainsi que d'une partie des dispositions de la réforme de la taxe professionnelle, a privé au total l'Etat de 2,2 Md€ de recettes fiscales. Aucune disposition postérieure n'a été adoptée pour compenser la perte correspondante. Cependant, les recettes enregistrées à la fin de l'année se sont élevées à 253,6 Md€ soit 1,5 Md€ au-dessus de la prévision initiale.

---

<sup>55</sup> Il s'agit de l'action de régularisation fiscale effectuée par le ministère du budget pour lutter contre la fraude fiscale (prise en compte en LFR I 2010).

Cet écart s'explique par une base de départ supérieure de 2,0 Md€ à celle projetée lors de l'établissement de la loi de finances initiale de 2010, compte tenu de l'exécution 2009, et par des recettes provenant des mesures fiscales nouvelles supérieures de 0,7 Md€ à la prévision initiale. En revanche, l'évolution spontanée des recettes a été plus faible de 1,2 Md€ que prévue (8,6 Md€ contre 9,8 Md€).

Bien que le taux de croissance du PIB en 2010 ait finalement été nettement supérieur à la prévision initiale (+1,5 % contre +0,75 %), l'évolution spontanée des recettes aura ainsi été inférieure à la prévision. Cette divergence d'évolution tient au fait qu'une partie des impôts perçus en 2010 (notamment l'IR et l'IS), sont assis sur les revenus de l'année 2009, qui ont connu une dégradation importante du fait de la crise économique. Nonobstant ce facteur, pourtant en partie prévisible, l'estimation budgétaire avait été construite sur une hypothèse d'élasticité de l'évolution spontanée des recettes fiscales de 2,4 alors que celle constatée *ex post* s'est élevée à 1,7<sup>56</sup>.

## 2 - Une réalisation inférieure aux prévisions révisées

Les estimations de recettes de l'année 2010 ont été modifiées par trois des quatre lois de finances rectificatives de l'année. La première, en date du 9 mars, a porté le montant prévisionnel de recettes à 254,5 Md€ en tenant compte de la décision du Conseil constitutionnel annulant la nouvelle taxe carbone et une partie de la réforme de la taxe professionnelle. La seconde, en date du 7 mai 2009, l'a porté à 255,2 Md€ tandis que le collectif de fin d'année la réduisait à 255,0 Md€. Avec un montant de 253,6 Md€, l'exécution a été inférieure de 1,7 Md€ à la prévision de milieu d'année et de 1,4 Md€ à celle de fin d'année.

Les écarts négatifs sont enregistrés sur deux impôts : l'impôt sur le revenu, inférieur de 1,5 Md€ à la LFR 2 et de 0,4 Md€ au collectif de fin d'année ; l'impôt sur les sociétés, inférieur de 2,1 Md€ à la LFR 2 et aux prévisions de fin d'année. Ces moins-values de fin d'année s'expliquent avant tout par une sous-estimation, en cours d'année, de certains effets persistants de la crise économique.

---

<sup>56</sup> D'autres facteurs étaient imprévus en LFI, mais se sont globalement compensés : dans le sens de l'amélioration des recettes, le produit de la cellule de régularisation fiscale (+0,9 Md€), dans celui de la détérioration, le report à 2011 des remboursements au titre du précompte mobilier initialement prévus en 2010 (+0,9 Md€).

Alors que la croissance spontanée des recettes avait été réévaluée à 12,1 Md€ par la LFR 2 de mai 2010, celles-ci n'ont été, comme indiqué ci-dessus, que de 8,6 Md€, soit un écart de 3,5 Md€.

### C - L'exécution 2010 par impôt

Tableau n° 15 : L'évolution des principales ressources

<i>En Md€</i>	LFI	LFR déc	Exécution à fin décembre		Evolution à périmètre	
			2010	2009	2010	courant
<b>Total recettes fiscales</b>	252,1	255,0	214,2	253,6	18,3 %	16,7 %
Impôt sur le revenu net	46,6	47,8	46,7	47,4	1,7 %	1,3 %
Impôt sur les sociétés net	33,0	34,9	20,9	32,9	56,8 %	56,8 %
Taxe sur la valeur ajoutée nette	125,4	126,8	118,4	127,3	7,5 %	7,2 %
Taxe sur les produits pétroliers	14,5	14,1	14,9	14,2	-4,7 %	-3,4 %
Autres recettes fiscales nettes	32,5	31,3	13,3	31,8	139,1 %	113,2 %

Source : ministère chargé du budget

Hors une légère variation de périmètre (+0,3 Md€), les recettes de TVA ont augmenté de 8,5 Md€. Cette hausse découle de l'effet de la suppression de la mesure prise dans le cadre du plan de relance (+6,5 Md€), de l'impact supplémentaire en 2010 par rapport à 2009 de la baisse de la TVA dans la restauration (-1,9 Md€) et, pour le solde, de la croissance spontanée des recettes de TVA (+3,9 Md€).

A périmètre inchangé, les recettes de l'impôt sur les sociétés ont augmenté de 12,0 Md€ soit une progression de 57 %. Celle-ci est avant tout due à l'évolution spontanée des recettes (+6,7 Md€ soit +32,1 %). Les mesures fiscales ont accru le produit de l'IS de 5,3 Md€ imputables au contrecoup des mesures de relance prises en 2009 (+9,9 Md€), à la prolongation en 2010 de la mesure CIR du plan de relance (-2,9 Md€) et aux autres mesures fiscales (-1,8 Md€). Au premier rang de ces dernières vient la suppression progressive, sur trois ans, de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) pour 0,6 Md€. L'exécution a été inférieure de 0,2 Md€ aux prévisions de la LFI et de 2,1 Md€ à celles de fin d'année. Cet écart sensible tient à un comportement inattendu des entreprises en fin d'année et à une surestimation, en cours d'année, des effets de la reprise économique.

La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) a enregistré une baisse de 0,7 Md€ (-4,7 %) résultant de l'évolution spontanée (-0,2 Md€) et de mesures de périmètre (-0,5 Md€) tenant aux transferts aux régions et aux départements.

Avec un montant de 47,4 Md€, les recettes nettes de l'impôt sur le revenu ont augmenté de 0,8 Md€ par rapport à 2009 (+1,7 %), presque exclusivement en raison de la non reconduction de la mesure prise en faveur des ménages en 2009 dans le cadre du plan de relance de l'économie (+1,0 Md€). Cet effet positif a été minoré de 0,4 Md€ par la baisse spontanée de cet impôt qui s'ajoute à celle enregistrée en 2009 pour un montant identique. Cette évolution négative peut s'expliquer par le fait que les recettes 2010 de l'IR sont assises sur les revenus de 2009, première année à subir pleinement l'impact de la crise de l'automne 2008.

C'est la catégorie des autres recettes fiscales qui a été le plus fortement impactée par les mesures prises en 2010. Avec un montant de 31,8 Md€ en 2010, elles ont augmenté de 18,5 Md€ par rapport à 2009. Cette hausse de 138 % tient beaucoup moins à celles de l'ISF, des retenues à la source sur les revenus des capitaux et des produits des jeux qu'à la réforme de la taxe professionnelle. Cette catégorie a en outre enregistré la quasi-totalité des mesures de périmètre de l'année (+3,4 Md€).

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

Les recettes non fiscales s'élèvent en 2010 à 18,2 Md€ et représentent 5,3 % des recettes fiscales brutes de l'Etat. Cette proportion est en baisse depuis 2007 en raison, en particulier, des modifications de périmètre et des transferts qui ont affecté ces recettes (6,5 % en 2007, 6,4 % en 2008, 6 % en 2009).

Après neutralisation des mesures de périmètre, les recettes non fiscales progressent en 2010 par rapport tant à la prévision (+3,1 Md€) qu'à l'exécution (1,9 Md€).

**Tableau n° 16 : La progression des recettes non fiscales en 2010***En M€*

	exécution 2009	exécution 2009 (retraitée au format 2010)	évaluation en LFI 2010	exécution 2010
RNF (yc loyers budgétaires)	19 452,2	16 254,8	15 035,0	18 156,4
RNF (hors loyers budgétaires)	18 787,3	15 158,8	13 904,0	17 060,1
Fonds de concours et attributions de produits	3 538,6	3 538,6	3 121,5	3 121,7

*Source : Cour des Comptes*

Les fonds de concours et attributions de produits se situent quant à eux à 3,1 Md€, conformément à la prévision faite en LFI, mais en retrait de 11,8 % par rapport à l'exécution 2009.

## A - Les recettes non fiscales

### 1 - Les changements de périmètre et les mesures de transfert

#### a) Une forte réduction de périmètre en 2010

Les mesures de périmètre au titre du transfert en recettes fiscales des frais d'assiette et de recouvrement des impôts sur rôle établis au profit des collectivités territoriales ont eu un impact de -4,2 Md€. En sens inverse, la budgétisation (+0,2 Md€) du dividende de l'Agence française de développement (AFD) et la généralisation des loyers budgétaires<sup>57</sup> (+0,5 Md€) se sont traduites par des recettes supplémentaires.

Cette réduction globale du périmètre vient s'ajouter aux mesures de périmètre et aux transferts opérés en 2009, avec en particulier un basculement en recettes fiscales du produit issu de la Française des jeux (-1,8 Md€), ainsi que des prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos (-1 Md€) et sur le Pari mutuel (- 0,7 Md€).

Cet effort de clarification visant à mieux distinguer les recettes fiscales des recettes non fiscales a abouti, pour la période 2009-2010, à réduire le périmètre de ces dernières de 8,6 Md€.

<sup>57</sup> En contrepartie de l'occupation des locaux dont l'Etat est propriétaire, les administrations versent un loyer censé refléter le coût pour l'Etat de l'immobilisation du patrimoine. Ces loyers budgétaires ont donc pour but de sensibiliser les responsables de programme à leur gestion immobilière.

*b) L'inscription de certaines recettes dans la catégorie des recettes non fiscales doit être revue*

Comme la Cour l'avait déjà recommandé dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2009, le mouvement de requalification amorcé devrait être complété par le classement en recettes fiscales des « autres frais d'assiette et de recouvrement » (518 M€ en LFI 2010). A l'instar des frais d'assiette et de recouvrement des impôts sur rôle établis au profit des collectivités territoriales, qui ont été imputés en recettes fiscales en 2010, ces recettes font l'objet d'un prélèvement par l'Etat à un taux forfaitaire qui n'est pas directement corrélé au coût du service. Leur maintien dans la catégorie des recettes non fiscales par assimilation à des redevances pour services rendus n'est donc pas fondé.

Le traitement des loyers budgétaires demeure toujours insatisfaisant. En raison de leur généralisation en 2010 à l'ensemble des biens domaniaux à usage majoritairement de bureaux occupés par l'Etat, ceux-ci s'élèvent à 1 131M€ (contre 466 M€ en 2009). Alors qu'ils ne se traduisent par aucun encaissement réel, leur comptabilisation augmente artificiellement le volume des recettes non fiscales. Ces loyers ayant pour objet de matérialiser le coût d'occupation de ses locaux par l'Etat, des dépenses sont parallèlement enregistrées au budget de l'Etat sans qu'elles se traduisent par un décaissement réel.

Si elle est neutre sur le résultat budgétaire de l'exercice, ainsi que l'a souligné le Conseil constitutionnel<sup>58</sup>, la comptabilisation des loyers budgétaires en recettes et en dépenses n'en apparaît pas moins en contradiction avec l'article 28 de la LOLF aux termes duquel les recettes et les dépenses sont comptabilisées lorsqu'elles sont encaissées, pour les premières, et décaissées pour les secondes. Il conviendrait à tout le moins de modifier la présentation dans les lois de finances des recettes et des dépenses liées aux loyers budgétaires. Celles-ci devraient être isolées sur une ligne spécifique « pour ordre ». Un document synthétique, par exemple sous la forme d'un « jaune » budgétaire, pourrait être établi.

## **2 - Les facteurs de hausse des recettes non fiscales**

Mis à part l'effet induit par la généralisation des loyers budgétaires, la progression du produit des recettes non fiscales par rapport à la prévision retenue en LFI s'explique principalement par l'importance des flux en provenance de la Caisse des dépôts et consignations, la progression des dividendes des sociétés financières et non financières et la perception de recettes non récurrentes.

---

<sup>58</sup> Décision n° 2009-585 DC du 6 août 2009.

*a) Les versements de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ont été supérieurs de 1 Md€ à la prévision*

Les prélèvements effectués sur la CDC sont de trois sortes : au versement de la contribution représentative de l'IS (CRIS) et au dividende, s'ajoute le prélèvement sur le fonds d'épargne.

**Tableau n° 17 : Versements effectués par la CDC**

	<i>En M€</i>				
	2007	2008	2009	2010 (LFI)	2010 (exéc)
Dividendes	1 383	937	0	500	660
CRIS	516	383	59	400	515
Prélèvement sur le fonds d'épargne	923	743	0	0	742
<b>Total</b>	<b>2 822</b>	<b>2 063</b>	<b>59</b>	<b>900</b>	<b>1 917</b>

*Source : Rapport général AN, retraitement Cour des Comptes*

La CRIS a été supérieure à la prévision de la LFI 2010 (+115 M€) en raison d'une réévaluation du résultat 2009 qui s'est finalement établi à 1,98 Md€. Elle enregistre ainsi un rattrapage par rapport à l'année précédente, aucun acompte n'ayant été versé en 2009 au titre de cet exercice (les 59 M€ versés correspondaient au solde de 2008).

Le dividende versé en 2010 a également été plus élevé que prévu. Il a représenté 33 % du résultat net. A partir de 2011, la règle de prélèvement sera modifiée et le dividende porté à 50 % du résultat net consolidé. Ce prélèvement sera toutefois plafonné à 75 % du résultat social afin de ne pas dégrader les fonds propres de la CDC.

L'essentiel de l'augmentation des recettes provient du prélèvement sur le fonds d'épargne géré par la CDC. Le résultat net 2009 du fonds d'épargne a en effet été revu à la hausse (+2,14 Md€), en raison notamment de la reprise des provisions passées en début de crise afin de couvrir des risques sur des produits de taux. Ce résultat a été majoritairement affecté à la reconstitution des fonds propres qui avaient subi le choc de la crise en 2008. L'excédent de fonds propres s'établissant à 742 M€ selon les normes de Bâle II, l'Etat l'a prélevé en totalité.

*b) Les recettes des sociétés financières et non financières sont en hausse par rapport à la LFI (+0,7 Md€ par rapport à la LFI)*

Non compris celui de la CDC, les dividendes versés à l'Etat ont été supérieurs à la prévision initiale, en particulier ceux provenant de la Banque de France, de la SPPE, d'EDF et de France Télécom.

Le versement de la Banque de France a été de 1,7 Md€ (+0,15 M€). Ce dividende correspond à 69 % du résultat net (2,5 Md€). Il est un peu inférieur au principe de partage du résultat convenu en 2006 lors de la réforme du régime de retraite de la Banque (75 % à l'Etat et 25 % à la Banque). Ce moindre prélèvement est destiné à compenser le fait que le remboursement par l'Etat des prestations que lui rend la Banque de France s'effectuait jusqu'en 2010 au « coût direct », inférieur au « coût complet » réel.

Le dividende de la société de prise de participation de l'Etat (SPPE), prévu à 0,3 Md€, s'est élevé à 0,6 Md€. La trésorerie de la société, renforcée par un résultat net de 0,7 Md€, s'élevait au 31 décembre 2009 à 1,8 Md€. Le dividende versé (637 M€) a été calculé en fonction des risques auxquels la SPPE est susceptible d'être confrontée<sup>59</sup>.

Le dividende d'EDF a progressé de 0,2 Md€ (à 1,8 Md€) et s'est inscrit dans une politique caractérisée par un taux de distribution élevé (supérieur à 50 % du résultat net, hors éléments non récurrents), souhaité par l'Etat qui contrôle 85 % du capital de l'entreprise. Celui de France Télécom se situe un peu au-dessus de la prévision (0,5 Md€ contre 0,429 Md€).

*c) Les recettes non récurrentes ont représenté une part significative de la croissance des recettes (+1,4 Md€ par rapport à la LFI)*

Les recettes classées dans la catégorie « divers » atteignent 4,4 Md€, soit une progression de 83 % par rapport à la LFI. Une part importante provient de la récupération d'une aide d'Etat indue (1 Md€) en provenance de France Télécom, à la suite d'un arrêt du tribunal de première instance de l'Union européenne. 0,4 Md€ correspondent à une amende prononcée par l'Autorité de la concurrence à l'encontre de onze établissements bancaires.

---

<sup>59</sup> Au total, si l'on intègre le versement de 162 M€ d'impôt sur les sociétés, la SPPE aura contribué aux recettes fiscales et non fiscales de l'Etat pour 0,8 Md€ au titre de l'exercice 2009.

#### *d) La contribution des autres recettes*

La progression des autres recettes résulte pour partie de la reprise progressive de l'activité économique. Tel est le cas du remboursement par l'Union européenne des frais d'assiette et de perception de ses ressources propres traditionnelles (prélèvements agricoles, droits de douane, cotisations sur le sucre et l'isoglucose), fixé à 25 % du produit collecté, qui s'est élevé à 494,2 M€ (+157,2 M€). Les prélèvements sur les salaires des conservateurs des hypothèques (489 M€), corrélés au niveau des ventes immobilières, excèdent également la prévision (+109,4 M€).

Les versements de la COFACE se sont établis à 850 M€ (+150 M€ par rapport à la prévision en LFI). Effectués sur la base des « excédents techniques » qu'enregistre l'assurance crédit, ces prélèvements ne sont pas établis en fonction du « capital notionnel » de la COFACE, c'est-à-dire du capital théorique destiné à faire face aux risques éventuels. Ils présentent un caractère relativement discrétionnaire.

Les remboursements des intérêts des prêts à des banques et à des Etats étrangers ont progressé (+101 M€ à 241 M€), en particulier sous l'effet des intérêts que la Grèce a versé en 2010 dans le cadre du mécanisme de stabilité de la zone euro.

### **B - Les fonds de concours**

Les attributions de produits et les fonds de concours encaissés s'élèvent à 3,2 Md€ (2,9 Md€ hors fonds de concours européens).

Ils sont principalement concentrés sur quatre ministères : écologie (en raison du rôle joué par l'Agence de financement des infrastructures de transports de France – AFITF – qui intervient en particulier sous la forme de fonds de concours versés à l'Etat), défense, intérieur et économie.

Le nombre de fonds de concours et d'attributions de produits a diminué en 2010 (582 fonds contre 598 en 2009). Sur ce total, 179 (soit 31 %) n'ont donné lieu à l'inscription d'aucune recette ou dépense. Ils étaient au nombre de 189 en 2009. *L'état récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits* annexé au PLF 2011 indique qu'un recensement des fonds inactifs depuis plusieurs exercices consécutifs a été réalisé et que le principe de leur suppression à compter de 2011 a été soumis aux ministères.

L'exécution sur le budget général et les budgets annexes (3,16 Md€) est légèrement supérieure à la prévision (3,14 Md€, soit +0,7 %). Plusieurs mouvements de sens contraires expliquent ce léger

écart. Les écarts positifs ont concerné les programmes 172 *Préparation et emploi des forces*, 149 *Forêt*, 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* et 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie*.

Deux fonds de concours non prévus en loi de finances initiale ont été ultérieurement rattachés à la mission ***Solidarité, insertion et égalité des chances*** : l'un provenant de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) au titre des groupes d'entraide mutuelle, pour 25,5 M€, l'autre en provenance de l'assurance-maladie, destiné au financement des agences régionales de santé (ARS) pour 27,9 M€.

A l'inverse, le programme 203 *Infrastructures et services de transports* a enregistré une sous-exécution importante (1,60 Md€ pour une prévision de 1,90 Md€) principalement en raison du report sur 2011 d'une opération sur l'A63 (financement via l'AFITF) et de divers versements trop tardifs pour être rattachés à l'exercice 2010 (147 M€).

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

*Après l'effondrement des recettes fiscales induit en 2009 par la crise économique, les recettes fiscales de l'Etat ont enregistré en 2010 une hausse qui marque un point d'arrêt par rapport à la dégradation constatée depuis 2005. Cette augmentation est liée pour partie à la perception, à titre transitoire, des impôts ayant remplacé la taxe professionnelle et de diverses mesures de périmètre. La non reconduction en 2010 d'une partie des mesures fiscales du plan de relance y a également contribué.*

*Au total, l'évolution spontanée des recettes apparaît limitée (8,6 Md€). Corrigée de l'impact des mesures nouvelles, elle est en outre ramenée à 7 Md€.*

*Le rebond limité des recettes fiscales, qui restent inférieures de 11 % à celles de 2008, met particulièrement en évidence la nécessité de préserver la ressource fiscale. Hors plan de relance et réforme de la taxe professionnelle, les mesures ayant réduit cette dernière se sont élevées à 2,5 Md€.*

*L'augmentation des versements de la Caisse des dépôts et consignations et la perception de recettes non récurrentes ont contribué à une forte augmentation des recettes non fiscales à périmètre constant.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et dépenses des lois de finances afin de ne déduire des recettes fiscales brutes de l'Etat que les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'Etat ;*
  - achever le reclassement en recettes fiscales des « autres frais d'assiette et de recouvrement » engagé en 2010 ;*
  - supprimer les fonds de concours inactifs depuis plusieurs années.*
-

## **Chapitre II**

### **L'évolution des dépenses**

Le présent chapitre procède à une analyse générale de l'évolution des dépenses budgétaires (I) et examine si leur progression a respecté la norme définie par le Gouvernement (II). Il mesure également l'évolution des dépenses fiscales de 2009 à 2010 (III).

#### **I - L'analyse des dépenses budgétaires**

En 2010, les dépenses de l'Etat se sont fortement éloignées en exécution des prévisions initiales, principalement sous l'effet du programme d'investissements d'avenir.

##### **A - L'évolution des dépenses**

Comme l'année précédente, les dépenses de l'Etat se sont fortement éloignées, en exécution, de la prévision inscrite en loi de finances initiale et, pour l'année, dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2009-2011. Les dépenses 2010 sont plus élevées de 37,54 Md€ par rapport à la première et de 40 Md€ par rapport à la seconde.

**Tableau n° 18 : Programmation pluriannuelle, loi de finances initiale et exécution pour l'année 2010**

*En Md€*

	Loi programmation pluriannuelle 2010	Crédits ouverts LFI pour 2010		Exécution 2010	
		AE	CP	AE	CP
Budget général ; dépenses brutes		380,95	379,42	407,759	412,638
Remboursements et dégrèvements		-94,21	-94,21	-89,885	-89,885
Dépenses nettes	284,10*	286,74	285,21	317,87	322,75

\* Soit 282,5 Md€ de dépenses à périmètre 2010 + une prévision de dépenses au titre du plan de relance de 1,6 Md€.

Source : Cour des comptes; loi de programmation des finances publiques pour 2009-2011, loi de finances pour 2010 et ministère chargé du budget.

### 1 - L'impact des lois de finances rectificatives

L'écart à la programmation pluriannuelle et à la loi de finances initiale est pour l'essentiel imputable aux changements inscrits dans les lois de finances rectificatives.

La première<sup>60</sup> a transcrit le plan d'investissements d'avenir à hauteur de 33,64 Md€ sur le budget général, de 1,194 Md€ sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'Etat* et de 1 Md€ sur le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés*. Elle a diminué les crédits du budget général de 1 848 M€ notamment au titre des remboursements et dégrèvements (-1 194 M€<sup>61</sup>) et des crédits de la mission *Recherche et enseignement supérieur* (125 M€).

Les deuxième et troisième lois de finances rectificatives<sup>62</sup> ont permis à la France de participer aux dispositifs de stabilisation financière mis en place dans la zone euro. La troisième LFR<sup>63</sup> reste sans incidence sur les dépenses de l'année. La deuxième porte essentiellement sur le compte de concours financiers *Prêts aux Etats étrangers*, doté d'un nouveau

<sup>60</sup> Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

<sup>61</sup> Essentiellement au titre des impôts d'Etat ; les remboursements et dégrèvements correspondants diminuant de 1.134 M€.

<sup>62</sup> Lois n°2010-463 du 7 mai 2010 et n° 2010-606 du 7 juin 2010 de finances rectificatives pour 2010.

<sup>63</sup> Elle autorise le ministre des finances à accorder la garantie de l'Etat, au titre de la quote-part de la France dans le dispositif de stabilisation dont la création a été décidée à l'occasion de la réunion du Conseil de l'Union européenne du 9 mai 2010, dans la limite d'un plafond de 111 Md€, jusqu'au 30 juin 2013.

programme *Prêts aux Etats membres de l'Union Européenne* et de 16,8 Md€ d'AE et 3,9 Md€ de CP. Des évolutions plus substantielles, qui portent davantage sur les comptes spéciaux que sur le budget général, ont été inscrites dans le collectif budgétaire de fin d'année<sup>64</sup>.

L'exécution 2010 est *in fine* proche du total des crédits ouverts. Les dépenses brutes du budget général se sont établies en 2010 à 407,8 Md€ en AE et 412,7 Md€ en CP. Par rapport à l'année précédente, elles sont respectivement en baisse de 0,7 % (AE) et en hausse de 2,5 % (CP).

**Tableau n° 19 : Les dépenses de l'Etat en 2010**

*En Md€*

	Exécution 2009		Crédits ouverts LFI+ LFR 2010		Exécution 2010	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Budget général (BG) dépenses brutes	410,563	402,593	411,223	412,525	407,759	412,638
Remboursements et dégrèvements	111,669	111,669	90,553	90,553	89,885	89,885
Budgets annexes (BA)	1,929	2,263	2,153	2,132	2,348	2,258
<b>Total dépenses nettes BG et BA</b>	<b>300,823</b>	<b>293,187</b>	<b>322,823</b>	<b>324,104</b>	<b>320,222</b>	<b>325,011</b>
Variation du solde des comptes d'affectation spéciale et d'opérations financières	-8,841	-8,542	-18,456	-0,721	-10,689	1,837
Variation du solde des autres comptes spéciaux (hors opérations avec le FMI) <sup>65</sup>	0,435		0,00		0,290	
<b>Total dépenses nettes et variation du solde des CS</b>	<b>309,229</b>	<b>301,294</b>	<b>341,279</b>	<b>324,825</b>	<b>330,622</b>	<b>322,884</b>

Source : loi de règlement pour 2009 et ministère chargé du budget

S'agissant des dépenses nettes totales du budget général et des budgets annexes, et une fois prise en compte la variation du solde des comptes spéciaux<sup>66</sup>, elles sont passées de 309,2 (AE) et 301,3 Md€ (CP) en 2009 à 330,6 (AE) et 322,9 (CP) Md€ en 2010, soit des augmentations en volume<sup>67</sup> de 5,4 % (AE) et 5,7 % (CP).

<sup>64</sup> Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

<sup>65</sup> Une variation négative des soldes des comptes spéciaux (CAS, comptes de concours financiers et autres comptes spéciaux) s'analyse en une dépense supplémentaire.

<sup>66</sup> Hors opérations avec le FMI. Le total des dépenses des comptes spéciaux (194,6 et 182,1 Md€) est en général peu significatif et induit un risque de doubles comptes, mais l'évolution de leur solde a une incidence réelle.

<sup>67</sup> Hors inflation 2010 moyenne de 1,5 % (source INSEE).

## 2 - Une exécution marquée par les investissements d'avenir et par la baisse des remboursements et dégrèvements

En dépenses, l'exercice 2010 se distingue peu du précédent, alors que 2009 constituait une année de crise exceptionnelle ayant donné lieu à un plan de relance qui avait majoré la dépense du budget général de 11,8 Md€. Cette similitude est trompeuse. Hors investissements d'avenir (32,4 Md€), les dépenses nettes du budget général et des budgets annexes baissent de 4,3 % en AE et de 0,2 % en CP<sup>68</sup>.

Ce constat traduit la forte diminution des remboursements et dégrèvements, la poursuite du plan de relance en 2010 (à hauteur de 2,9 Md€ en AE et 5 Md€ en CP) et l'importance des paiements effectués en 2010 au titre d'engagements antérieurs<sup>69</sup>. Hors plan de relance et investissements d'avenir, les dépenses nettes du budget général et des budgets annexes diminuent en volume de 2,9 % en AE et augmentent de 0,6 % en CP. Hors investissements d'avenir, plan de relance, charges de la dette et pensions, les dépenses nettes du budget général et des budgets annexes en volume ont diminué en AE (-4,7 %) et sont restées quasiment stables en CP.

Les dépenses de la mission *Remboursements et dégrèvements* ont diminué de 21,8 Md€ en raison de l'amélioration de la conjoncture, des effets du volet fiscal du plan de relance de l'année 2009 et de la réforme de la taxe professionnelle<sup>70</sup>. Le plan de relance se traduit « mécaniquement » par une diminution des remboursements et dégrèvements (au titre de la TVA, de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu) de 13 Md€ en 2010, alors que son coût budgétaire est limité en 2010 à 3,6 Md€ (au titre du seul impôt sur les sociétés).

Outre les programmes « investissements d'avenir », le « plan campus » a marqué tant le budget général que les comptes spéciaux au cours de l'exercice. Au 31 décembre 2010, l'encours des comptes de correspondants au titre des investissements d'avenir et du plan Campus s'élevait à 37,6 Md€.

L'ensemble des dotations de l'opération « plan campus » – y compris 1,3 Md€ financés sur le budget général au titre des investissements d'avenir - constitue un capital non consommable, déposé

<sup>68</sup> Passant de 300,8 Md€ à 287,8 Md€ en AE et de 289,7 Md€ à 292,6 Md€ en CP.

<sup>69</sup> Les reports des crédits de paiement de la mission *Plan de relance* non consommés en 2009 ont en effet atteint 975 M€ (plus de 1,2 Md€ si l'on y intègre les reports de crédits de relance déjà alloués à d'autres programmes).

<sup>70</sup> Qui conduit à une diminution de 1,6 Md€ des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

sur un compte au Trésor en 2007 et rémunéré à 4,25 % pour la fraction issue de la vente des titres EDF et 3,413 % pour les crédits issus du programme d'investissements d'avenir, soit une rémunération moyenne de 4,03 %. La rémunération des dotations non consommables allouées à la Caisse des dépôts et consignations et à certains opérateurs, dans le cadre du programme d'investissements d'avenir et du plan Campus, a représenté un coût de 165 M€.

Sur deux points importants, l'Etat n'avait plus de dettes, à fin 2010 : d'une part, les dettes à l'égard de la sécurité sociale ont été apurées ; d'autre part, pour la première fois depuis 2006, les dépenses d'épargne logement ont été presque intégralement financées sur le programme *Epargne* de la mission **Engagements financiers de l'Etat**. Dans un contexte de diminution des primes d'épargne logement (630 M€ de dépenses engagées par les banques), les crédits ouverts ont permis de résorber la quasi-totalité des reports de charges antérieurs (719 M€).

## B - Les caractéristiques de l'exécution

### 1 - Un exercice exceptionnel pour les comptes spéciaux

Les comptes spéciaux ont été très fortement mouvementés par la loi de finances rectificative de fin d'année. Celle-ci a ouvert 1 927 M€ de CP supplémentaires pour la mission **Prêts aux Etats étrangers**<sup>71</sup>. Elle a annulé les prévisions de recettes et de dépenses du compte d'affectation spéciale **Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien** (les 600 M€ de recettes prévus n'ayant pas été perçus), ainsi que 3 800 M€ de recettes du CAS **Participations financières de l'Etat**<sup>72</sup>. Elle a majoré également les dépenses du compte **Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics** à hauteur de 1 174 M€<sup>3</sup> et minoré ses recettes de 587 M€.

Parallèlement, cette quatrième LFR a augmenté la prévision de recettes du compte d'affectation spéciale **Avances aux collectivités territoriales** de 4,84 Md€.

Les comptes spéciaux de l'Etat ont en effet été très fortement affectés par plusieurs événements exceptionnels en 2010.

<sup>71</sup> Il annule corrélativement 117 M€ d'AE et de CP, mais hors du programme créé pour prêter aux autres Etats membres de l'UE.

<sup>72</sup> Ce qui traduit, comme l'an passé, la surévaluation des recettes du compte en LFI.

<sup>73</sup> L'ouverture d'une avance de 1,2 Md€ au profit du « fonds pour la société numérique » dans le cadre des investissements d'avenir a pour corollaire une annulation équivalente au budget général (1,2 Md€ de crédits du nouveau programme *Développement de l'économie numérique*, créé par la LFR de mars).

La suppression de la taxe professionnelle a fortement diminué les dépenses du compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*, car le produit de la taxe professionnelle (31,4 Md€ en 2009) n'a plus été versé à celles-ci. Des produits de taxe professionnelle au titre des exercices antérieurs ont cependant continué à être enregistrés, pour un montant de 10,8 Md€, ce qui a très fortement amélioré le solde du compte en fin d'année (10,25 Md€), dans les conditions et avec les réserves mentionnées au chapitre I du présent rapport.

Les investissements d'avenir ont majoré la dépense du compte d'affectation spéciale *Prêts et avances à des organismes privés* à hauteur de 1 Md€. Les recettes de ce compte ont parallèlement été accrues de 2,25 Md€ par le remboursement anticipé de prêts consentis à la filière automobile en 2009, dans le cadre du plan de relance.

Un montant de 2,39 Md€ a été porté en dépense du compte *Participations financières de l'Etat* au titre des investissements d'avenir et 3,69 Md€ au titre du « plan campus ». Cette première tranche du plan Campus a été financée sur l'excédent du CAS généré depuis la fin de 2007 par le produit de 2,5 % du capital d'EDF (pour 3,7 Md€).

**Tableau n° 20 : Impact des événements exceptionnels de l'année sur l'évolution des soldes des comptes de concours financiers et d'affectation spéciale<sup>74</sup>**

*En Md€*

	<b>AE</b>	<b>CP</b>
Variation du solde des CAS et CCF en exécution	-10,69	1,84
Dont prêts aux Etats membres de l'Union Européenne	-16,80	-4,45
Dont investissements d'avenir (PFE et prêts aux PME)	-3,39	-3,39
Dont plan campus (PFE)	-3,69	-3,69
Dont remboursements anticipés filière automobile (plan de relance)	2,25	2,25
Dont réforme de la taxe professionnelle	10,20	10,20
Variation du solde hors événements exceptionnels	<b>-2,95</b>	<b>-2,78</b>

## 2 - Les caractéristiques de l'exécution pour le budget général

Outre les opérations d'ampleur précédemment mentionnées<sup>75</sup>, l'exécution budgétaire a été marquée par la nécessité de corriger des sous-budgétisations initiales et par des modifications résultant de choix

<sup>74</sup> Hors dotations du budget général et contribution au désendettement de l'Etat.

<sup>75</sup> Voir chapitre I et II du présent rapport.

politiques affectant certaines missions. Des tensions sur les dépenses de personnel sont également apparues<sup>76</sup>.

*a) Les sous-évaluations*

Dans son rapport au Parlement sur les décrets d'avance publiés en novembre 2010, la Cour a relevé qu'une partie des ouvertures de crédits effectuées en cours d'année résultait d'insuffisances ayant affecté la sincérité des dotations correspondantes en loi de finances initiale<sup>77</sup>, en contravention avec l'obligation édictée à l'article 32<sup>78</sup> de la LOLF.

Ces insuffisances ont notamment concerné les crédits destinés au financement des opérations extérieures du ministère de la défense, de l'aide à l'acquisition de véhicules propres, de la « prime à la casse », ou encore des dispositifs de veille sociale ou d'hébergement d'urgence. La Cour a évalué le montant des principales ouvertures de crédits par décret d'avance sur des dotations sous-évaluées à 1,1 Md€.

A ce montant, s'ajoute une part des crédits de personnel, également ouverts par décret d'avance<sup>79</sup>.

Plusieurs postes sous-évalués de la mission **Justice** ont nécessité des abondements en cours de gestion. De même, la sous-évaluation persistante du coût des opérations extérieures de la mission **Défense** a nécessité un financement complémentaire par décret d'avance de 337 M€<sup>80</sup>. L'exécution budgétaire de la mission **Ville et logement** a nécessité des abondements massifs des deux principaux programmes<sup>81</sup>.

Les crédits de la mission **Immigration, intégration et identité nationale** nécessaires au financement de l'accueil et de l'hébergement des demandeurs d'asile ont été sous-évalués en LFI. Ce besoin de financement a été compensé par des apports de crédits en décrets d'avance et en loi de finances rectificative<sup>82</sup>. Enfin, les principales

<sup>76</sup> Voir l'analyse spécifique développée au chapitre VII du présent rapport.

<sup>77</sup> Rapport au Parlement conjoint au projet de loi de finances rectificative - Mouvements de crédits opérés par voie administrative, du 26 novembre 2010.

<sup>78</sup> « 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 ».

<sup>79</sup> Voir infra, chapitre III, 2<sup>ème</sup> partie.

<sup>80</sup> Le complément de 71 M€ prévu en LFI pour financer les opérations extérieures n'a pas suffi à combler cette sous-budgétisation.

<sup>81</sup> Les programmes *Aide à l'accès au logement* (aides au logement) et *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* (hébergement) ont été abondés de 192 et 193 M€ par décret d'avance et en collectif budgétaire.

<sup>82</sup> 135,1M€ en AE et 134,6M€ en CP.

ouvertures et annulations de crédits sur les programmes de la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances** ont porté sur le revenu de solidarité active, dont la montée en puissance a, comme l'an passé, été surévaluée<sup>83</sup> et la correction de la sous-dotation de l'allocation adulte handicapé et de la garantie de revenus des travailleurs handicapés<sup>84</sup>.

Le compte **Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres**, dont le déséquilibre structurel est patent depuis l'origine, a également été abondé en cours d'année à hauteur de 370 M€. Il offre un autre exemple de dispositif peu soutenable. Depuis la création du fonds, l'exécution des dépenses s'est trouvée constamment beaucoup plus élevée que celle prévue initialement, alors que le niveau des recettes a été nettement en retrait par rapport à celui espéré. Le déficit du fonds atteignait 516,8 M€ en 2010.

#### *b) La traduction de choix politiques*

D'autres évolutions ont résulté de choix politiques. Ainsi, l'important accroissement des crédits de la mission **Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales** en loi de finances initiale<sup>85</sup> visait à corriger non seulement sa sous-budgétisation, induite à la fois par la crise traversée pendant deux ans par l'ensemble des filières agricoles<sup>86</sup>, mais aussi le plan exceptionnel en faveur de l'agriculture lancé en 2009 par le Président de la République<sup>87</sup>. L'exécution a dépassé cette prévision de 690 M€ en AE et 720 M€ en CP, après trois abondements successifs en LFR.

De même, l'exécution 2010 de la mission **Aide publique au développement** a été marquée par un très fort besoin de CP qui s'explique par le choix d'un fort niveau d'engagement de l'Etat, et par un niveau de décaissement très rapide, notamment dans le cadre de la gestion de la crise de Haïti. La dernière loi de finances rectificative a également accru les aides à la presse et les crédits de l'action audiovisuelle extérieure.

---

<sup>83</sup> Le montant total des annulations atteint 126 M€ en CP (120 M€ en AE). En 2009, 137,98 M€ de crédits avaient été annulés en LFR. Le FNSEA enregistre cependant un excédent de trésorerie de près de 1 Md€, soit la quasi-totalité de la dotation de l'Etat (1089 M€) qui pourrait réduire la dépense de l'année 2011.

<sup>84</sup> 369 M€ ont été ouverts en collectif budgétaire (après 321,4 M€ en LFR 2009 et de 236 M€ en LFR en 2008) malgré une dotation initiale en progression de 423 M€ par rapport à celle de 2009. L'exécution du programme « handicap et dépendance » a dépassé la LFI de 383 M€ en CP.

<sup>85</sup> +13% en AE et +4% en CP par rapport à la LFI pour 2009.

<sup>86</sup> Poursuite de la crise liée à la fièvre catarrhale ovine et aggravation de la tuberculose bovine, poursuite de la crise de la filière animale et de la pêche, tempête Xynthia.

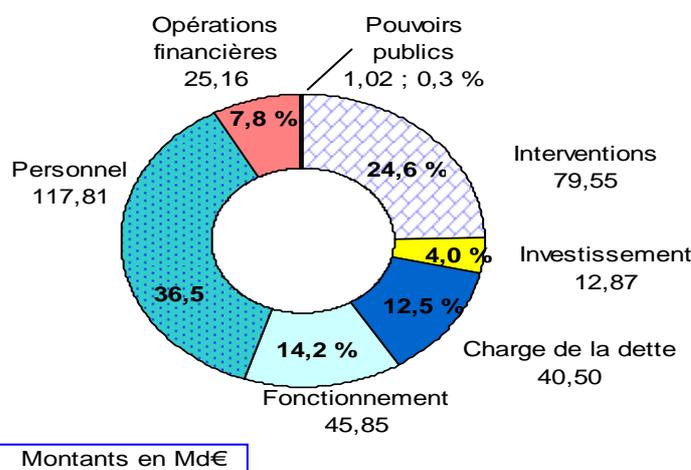
<sup>87</sup> Le 27 octobre 2009, dans son discours de Poligny, (le montant annoncé de ce plan de soutien aux agriculteurs atteint 650 M€, auxquels s'ajoutent 1 Md€ de prêts).

En revanche, si les crédits de la mission *Ecologie, développement et aménagement durables* avaient augmenté en LFI 2010 par rapport à la LFI 2009, pour l'essentiel au titre des priorités liées au Grenelle de l'environnement, cet accroissement a été réduit par la première loi de finances rectificative<sup>88</sup>. De même, la sous-consommation des AE de la mission *Justice* traduit le retard de ses programmes immobiliers.

### 3 - L'analyse des dépenses par nature

Le graphique ci-après présente la ventilation par nature des dépenses de l'Etat<sup>89</sup>, hors remboursements et dégrèvements (89,9 Md€). La rubrique « Autres » regroupe les moyens des pouvoirs publics et les budgets annexes. Les opérations financières, plus importantes que l'an passé en raison du programme « investissements d'avenir », sont présentées en tant que telles.

**Graphique n° 4 : Les dépenses nettes du budget général de l'Etat par nature en 2010**



<sup>88</sup> Ces crédits avaient augmenté de 0,6 %, notamment sur le programme *Urbanisme, paysage, eau et biodiversité* (+5 %) sous-exécuté en 2009. La première LFR a réduit les crédits « hors investissement d'avenir » de 0,5 % et ramené l'augmentation, pour ce programme, à 2,5 % par rapport à 2009. Elle a aussi partiellement gommé la hausse des crédits du programme *Prévention des risques et des pollutions*.

<sup>89</sup> 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.

## C - L'impact de la dynamique des dépenses en 2010 sur l'évolution pluriannuelle

Le principal écart à la programmation a été, en 2010, la prolongation du plan de relance, alors que seuls des crédits de paiement résiduels étaient initialement prévus pour l'année.

La loi de programmation 2009-2012 prévoyait 1,1 Md€ au titre de la réserve de budgétisation mais, dans la nouvelle loi de programmation 2011-2014, la mission *Provisions* n'est plus dotée que de 30 M€ (2011) à 70 M€ (2012 et 2013) de crédits. Cette évolution résulte de l'adoption de la règle de progression des dépenses « zéro valeur hors dette et pensions » qui, selon le rapport sur la programmation pluriannuelle des dépenses publiques doit donner sa pleine portée au principe d'« auto-assurance »<sup>90</sup> par les programmes : si une des dépenses d'un programme augmente, cet accroissement doit être financé par une économie ailleurs.

Il n'est cependant pas certain que cette programmation soit tenue. Compte tenu de la dynamique de leurs dépenses, les engagements pluriannuels de certaines missions apparaissent insuffisamment couverts. La rigidité de certaines dépenses limite les marges de manœuvre des ministères et les recettes sont parfois évaluées avec optimisme.

Certaines dépenses ont fait l'objet d'un rebasage dans la deuxième loi de programmation qui, selon les cas, entérine ou prend acte d'un accroissement durable des dépenses par rapport à la précédente.

### 1 - L'insuffisante couverture d'engagements pluriannuels

Une incertitude demeure sur les besoins réels des établissements d'enseignement supérieur passés en 2010 aux responsabilités et compétences élargies, au titre de leur masse salariale.

De même, le lancement d'opérations immobilières financées dans le cadre de contrats de partenariats public privé (plan Campus, mission *Recherche et enseignement supérieur*), engage l'Etat pour des montants significatifs, qui ne sont pas à ce stade chiffrés avec précision. S'ils ne pèsent pas tous directement sur le budget général, leur impact budgétaire sera suffisamment important pour justifier que soient élaborés des scénarios financiers permettant d'apprécier leurs risques potentiels.

---

<sup>90</sup> Annexe à la loi n°2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

L'absence de couverture en AE du montant global de l'engagement souscrit par la France vis-à-vis de l'Agence spatiale européenne doit être également soulignée<sup>91</sup>.

La principale contrainte pesant sur les budgets futurs de la mission **Ecologie, développement et aménagement durables** est constituée par les engagements de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), extérieurs au budget de l'Etat. En 2014, le montant des restes à payer atteindrait plus de 24 Md€<sup>92</sup>.

Le montant élevé des restes et charges à payer, l'ouverture de nouvelles autorisations d'engagement supérieures aux CP en 2010 et en 2011 et l'absence de crédits, pour certains dispositifs, sont susceptibles d'affecter la soutenabilité de la mission **Aide publique au développement**. Les fortes contraintes qui pèsent d'ores et déjà sur les budgets futurs du fait des restes à payer sur le programme *Aide économique et financière au développement* (5 Md€ en 2010 et 6,3 Md€ en 2011) et sur le programme *Solidarité à l'égard des pays en développement* (plus de 2 Md€ d'engagements non couverts par des crédits de paiement) sont à cet égard inquiétantes. Le niveau très bas des AE de la deuxième programmation ne permettra de réduire le montant de ces restes à payer que s'il se traduit par leur diminution effective.

Enfin, le solde très positif du compte d'affectation spéciale **Participations financières de l'Etat** n'a pas été utilisé pour couvrir une part de l'important besoin de financement de l'Etablissement public de financement et de restructuration (EPFR)<sup>93</sup>, qu'il sera cependant nécessaire de couvrir d'ici à 2014.

## 2 - La rigidité de certaines dépenses

Le ministère de la **défense** a procédé en 2009 à des renégociations de contrats d'équipements qui ont rigidifié la dépense et de ce fait considérablement réduit les marges de manœuvre. Parallèlement, l'hypothèse d'exportation de l'avion RAFALE est maintenue<sup>94</sup>, mais si

<sup>91</sup> Le montant des charges à payer correspondantes devrait atteindre 450 M€ fin 2010.

<sup>92</sup> Voir également sur ce point les chapitres III et VIII du présent rapport.

<sup>93</sup> L'EPFR, chargé de l'apurement des passifs du Crédits Lyonnais, devra faire face à une dernière échéance de remboursement d'emprunt en 2014 ; l'encours de la dette atteignait 4,4 Md€ fin 2010. Ce besoin de financement devra être couvert par les recettes dégagées sur le compte de concours financiers **Participations financières de l'Etat** jusqu'à cette date. La Cour recommande de rembourser progressivement cette somme pour éviter une reprise de 4,4 Md€ de dette par l'Etat en 2014.

<sup>94</sup> Le nombre d'avions commandés intègre des ventes à l'export qui, ajoutées aux achats français, permettent d'atteindre le minimum contractuel de 11 livraisons par an.

les ventes exports n'étaient pas réalisées, l'armée de l'air devrait augmenter le nombre d'avions commandés, ce qui représente un impact de l'ordre d'1 Md€ entre 2010 et 2012.

L'exécution du budget 2010 est marquée par la rigidité persistante et sans doute durable d'une partie significative des dépenses hors personnels<sup>95</sup> de la mission *Justice*.

### 3 - Les dépenses gagées par des surévaluations de recettes

Le ministère de la **défense** prévoit 2,37 Md€ de recettes exceptionnelles au cours des trois prochaines années. Une estimation plus prudente serait préférable. Des montants ambitieux de recettes exceptionnelles attendues risquent en effet d'entraîner, dans le contexte décrit ci-dessus, des prises de décisions non soutenables si les prévisions ne se réalisent pas.

De même, sans abondement budgétaire, le rendement modeste du CAS immobilier présage des difficultés de financement pour les projets liés à la réforme de la carte judiciaire.

### 4 - La persistance de sous-estimations

Plusieurs sous-estimations persistent dans la deuxième loi de programmation. Ainsi, malgré l'accroissement des crédits de la mission *Justice*<sup>96</sup>, le maintien de sous-évaluations en compromet la soutenabilité en 2011. Le financement des aides sociales aux étudiants a à nouveau été sous-évalué en 2010, et la Cour a recommandé de veiller à la sincérité de sa prévision budgétaire<sup>97</sup>. Le plan de relance aura encore un impact significatif sur la mission *Travail et emploi* en 2011 et même au-delà, compte tenu de la durée de certains dispositifs, dont les contrats aidés qui ont débuté en 2010. Un nouvel effort budgétaire sur les contrats aidés a par ailleurs été annoncé. On peut donc douter de la soutenabilité de la trajectoire décrite dans le budget 2011 et la programmation triennale

---

<sup>95</sup> Loyers des PPP et de gestion déléguée, frais de justice, aide juridictionnelle, dépenses de santé des détenus.

<sup>96</sup> La hausse continue des crédits du ministère de la justice (+3,9 % de CP en 2008, +2,1 % en 2009, +3,2 % en 2010) se poursuit en 2011 (+4,28 %) et s'élève, sur la période 2007-2011, à 14 % en CP et même 26 % en AE compte-tenu du lancement des programmes immobiliers.

<sup>97</sup> Ainsi, en 2010, les écarts entre la prévision et l'exécution résultaient des reports de charges de 2009, de l'augmentation de 1,5 % du plafond de ressources des bourses et du versement d'un demi mois de bourse supplémentaire pour l'année 2010-2011 annoncé en septembre 2009 (qui aurait pu être intégré au budget par amendement).

2011–2013<sup>98</sup>.

Le triennal 2011-2013, qui anticipe une stabilisation des coûts du budget annexe *Contrôle et exploitation aérien*, n'est en cohérence ni avec l'évolution observée en 2010<sup>99</sup>, ni avec l'évolution prévisible. De même, la stabilité des dotations de la mission *Médias* en 2010<sup>100</sup> après la croissance intervenue en 2009, suscite une interrogation sur la capacité de l'Etat à diminuer - voire à simplement maîtriser - ses engagements dans ce secteur, en particulier dans le domaine des aides à la presse dont le montant a été doublé après 2009 à la suite des états généraux de la presse écrite<sup>101</sup>. Dès à présent, au titre de l'exercice 2011, les programmes *Presse* et *Action audiovisuelle extérieure* sont exposés à un risque d'insoutenabilité au vu des crédits ouverts en loi de finances initiale.

### 5 - Les augmentations intégrées à la nouvelle programmation

La programmation pluriannuelle 2009-2011 de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* a été ajustée en 2010 dans le cadre de la préparation de la deuxième programmation<sup>102</sup>, pour tenir compte de la poursuite de l'effort en faveur des adultes et travailleurs handicapés<sup>103</sup> et financer les *minima* sociaux.

L'exécution de la mission *Agriculture, pêche, alimentation et forêt*, qui s'est écartée de la première loi de programmation<sup>104</sup>, a conduit à relever les plafonds de la deuxième programmation. Ceux-ci atteignent, en 2011 et en 2012, 95 % des crédits ouverts en LFI 2010. Ils resteront insuffisants si l'exécution reste plus élevée, comme en 2010<sup>105</sup>.

La première programmation pluriannuelle de la mission *Ville et logement* a elle aussi été remise en cause en 2010 pour les programmes les plus importants et ajustée à la hausse.

---

<sup>98</sup> Laquelle affiche une diminution du plafond de la mission de 24,4 % sur la période.

<sup>99</sup> Les dépenses d'exploitation ont augmenté de 2 %, et les dépenses de personnel de 0,36 % (+1,2 % à effectifs constants).

<sup>100</sup> En loi de programmation, une dépense de 1 Md€ en AE et CP était prévue en 2010. En LFI 2010, ce montant a atteint 1,14 Md€ (1,15 Md€ en exécution).

<sup>101</sup> Pour financer un ensemble de dispositifs de modernisation devant s'achever en 2011.

<sup>102</sup> Le plafond de la mission a été relevé de plus de 700 M€.

<sup>103</sup> L'AAH qui augmente de 11 % entre 2011 et 2013 (740 M€), les crédits des établissements et services d'aide par le travail de 39 M€ supplémentaires et la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH), de 6 % (74 M€).

<sup>104</sup> Celle-ci prévoyait une diminution marquée des crédits en 2010 et en 2011.

<sup>105</sup> L'exécution 2010 présente une augmentation de 19 % des AE et de 20 % des CP ouverts en LFI 2010.

Le programme *Aide économique et financière au développement* voit son périmètre évoluer au cours de la deuxième programmation, ce qui atténue la portée de l'objectif de quasi-stabilité de ses crédits. En effet, 130 M€ de dépenses en AE et CP sont transférés à des comptes d'affectation spéciale. A périmètre constant, en 2011, les crédits de ce programme progressent de près de 10 % par rapport à la LFI 2010.

Les deux plafonds de la mission *Sécurité*<sup>106</sup>, assez proches, ont été respectés en 2010 mais ils avaient été dépassés en exécution en 2009. La soutenabilité de la mission rend cependant nécessaire une pause dans l'évolution des dépenses de rémunération de la police nationale<sup>107</sup>. Cependant, quoique le dépassement constaté en 2009 ait conduit le ministère de l'intérieur à se doter d'un plan d'action pour améliorer le pilotage de la masse salariale, le projet de loi de finances pour 2011 a intégré un socle d'exécution 2010 du programme *Police* aussi proche que possible de la réalisation, ce qui majore d'autant les crédits de personnels des budgets suivants<sup>108</sup>.

Enfin, les perspectives d'accroissement de la dépense sur l'ensemble de la mission *Régimes sociaux et de retraite*, liées à celle des besoins de financement des régimes, sont effectivement traduites dans les plafonds de crédits déterminés par la deuxième loi de programmation des finances publiques<sup>109</sup>.

## 6 - L'insuffisante fiabilité de certaines prévisions

Pour la mission *Enseignement scolaire*, le premier exercice de programmation pluriannuelle a constitué un apprentissage et permis de rapprocher des méthodes employées par le ministère de l'éducation nationale et la direction du budget pour calculer le coût des personnels « entrants » et « sortants ». Le constat d'un écart et le non-respect des plafonds d'emplois ont nécessité des ajustements en LFR de fin d'année. Il serait nécessaire que des schémas d'emplois pluriannuels soient

<sup>106</sup> Fixés par la programmation pluriannuelle des finances publiques et la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure.

<sup>107</sup> L'évolution est plus limitée pour le programme *Gendarmerie*. L'augmentation des crédits de personnel est en 2011 de 2 % par rapport à la LFI 2010 et de 3,2 % par rapport aux crédits consommés 2010.

<sup>108</sup> Par rapport à l'exécution 2009, les crédits de personnel progressent de 3,8 %.

<sup>109</sup> En raison de la suppression totale de la compensation spécifique en 2012 et de la poursuite de la dégradation des ratios démographiques des régimes encore ouverts, une bonne partie du gain de la réforme des régimes SNCF et RATP ayant été engrangée dès 2009.

élaborés pour l'ensemble de la mission<sup>110</sup>.

Le ministère de la **défense** rencontre la même difficulté ; parallèlement, il cherche à affiner les prévisions d'impact des réformes lancées dans le cadre de la RGPP. Des informations essentielles n'étaient pas suffisamment fiables lorsque la deuxième loi de programmation a été élaborée, au cours de l'année 2010.

## **II - L'évolution des dépenses au regard de la norme**

### **A - L'évolution dans le périmètre défini par le Gouvernement**

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 », qui est un élément central de pilotage du budget de l'Etat. En 2010, les dépenses entrant dans le périmètre de calcul de la norme ne devaient pas augmenter plus vite que l'inflation prévue (norme « zéro volume »). Son champ comprend les dépenses du budget général de l'Etat, après déduction des remboursements et dégrèvements d'impôts, les prélèvements sur recettes opérés au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, assimilées en l'espèce à des dépenses, et certains impôts et taxes affectés à d'autres entités publiques que l'Etat.

Au regard de ce champ, un régime dérogatoire a été réservé en 2010 aux opérations relatives au plan de relance, aux dépenses d'avenir ainsi qu'à la compensation en faveur des collectivités territoriales consécutivement à la suppression de la taxe professionnelle.

La vérification du respect de la norme nécessite un examen approfondi. Son mode de calcul, son périmètre dans les conditions de calcul actuelles et la définition de la norme elle-même méritent d'être plus particulièrement analysés.

---

<sup>110</sup> Les ministères de l'**éducation nationale** et de l'**agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire**.

## 1 - Le mode de calcul de la norme

### a) Une comparaison de l'exécution à la LFI

Le calcul de la norme s'effectue sur un périmètre de dépenses qui, outre les dépenses nettes du budget général, intègre depuis la LFI 2008 les prélèvements sur recettes et certaines affectations de recettes. Il repose sur une prévision des dépenses de l'exercice  $n+1$  par rapport à la LFI de l'année  $n$  en cours, seule base de référence stable et connue au moment de l'élaboration du projet de loi de finances (PLF) de l'année suivante. La règle du « zéro volume » conduit à limiter la progression des dépenses comprises dans ce périmètre à partir à l'hypothèse d'inflation retenue par le Gouvernement.

Cette prévision de dépenses sur le périmètre concerné suppose que le PLF de  $n+1$ , en l'espèce 2010, puisse être comparé à la base de référence constituée par la LFI de  $n$ , en l'espèce 2009, ce qui implique de raisonner à périmètre constant<sup>111</sup>. Divers retraitements sont opérés. Pour 2010, ils concernent pour 1,3 Md€ les dépenses et pour 1,2 Md€ les prélèvements sur recettes, dont notamment le produit des ressources propres traditionnelles de l'Union Européenne<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> La définition des mesures de périmètre retenue par le Gouvernement pour 2010 est restée celle qui figure en annexe à la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques. Trois cas de figure principaux sont envisagés pour justifier que des dépenses ne soient pas prises en compte pour calculer la norme, en retenant un critère de neutralité : 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 il inscrit à son budget une dépense nouvelle auparavant financée par un autre acteur, ainsi que les recettes correspondantes ; quand il prend en charge une dépense financée jusqu'alors par des dotations en capital ou par une entité supprimée.

<sup>112</sup> Droits de douane et cotisation sucre.

**Tableau n° 21 : Construction de la norme de dépenses 2010***En Md€*

	<b>LFI 2009</b>	<b>LFI 2010</b>	<b>LFI 2010 + LFR</b>
Dépenses nettes BG à périmètre 2009	277,1	280,1	280,1
PSR hors compensation relais de la réforme TP à périmètre 2009	71,1	72,4	72,4
<b>Objectif de dépenses sur le périmètre de la norme élargie (constant)</b>	<b>348,2</b>	<b>352,6</b>	<b>352,6</b>
<i>var. 2010/2009</i>		<i>1,2 %</i>	
Mesures de périmètre en 2010 sur BG		1,0	1,3
mesures de périmètre en 2010 sur PSR		-1,2	-1,2
<b>Objectif de dépenses sur le périmètre de la norme élargie (courant)</b>	<b>348,2</b>	<b>352,3</b>	<b>352,6</b>

*NB : une mesure de périmètre est intervenue dans la LFR de mars pour 0,3 Md€.*

Le respect de l'objectif de croissance des dépenses en  $n+1$  est ensuite examiné, en comparant sur le périmètre élargi, les dépenses exécutées à la prévision de la LFI de  $n+1$ .

Avec une hypothèse d'inflation de 1,2 %, la norme correspondait en 2010 à une progression des dépenses, des prélèvements sur recettes et des affectations de recettes de 4,4 Md€ par rapport à la LFI 2009.

*b) Le calcul de l'évolution des dépenses entrant dans la norme, d'exécution à exécution*

Pour opérationnelle qu'elle soit afin d'évaluer le respect de la norme, cette méthode consistant à comparer l'exécution à la LFI devrait être complétée, une fois l'exercice clos, par une comparaison de l'évolution des dépenses, sur le périmètre « élargi », d'exécution à exécution (exécution 2010 / exécution 2009). La Cour recommande la présentation, par la loi de règlement (ou dans son exposé des motifs), de cette évolution. Une information relative aux modifications intervenues sur le périmètre de la norme par chaque loi de finances rectificative devrait également y figurer.

A partir des éléments fournis par l'administration, on constate que les dépenses sont passées, dans le périmètre de la norme (et hors plan de relance), de 347,9 Md€ en 2009 à 352,5 Md€ en 2010, soit une progression de 1,3%. Dans le même temps, la hausse des prix a été de 1,5 %. La règle du « zéro volume », si elle était appliquée à l'évolution de la dépense entre l'exécution 2009 et celle de 2010, aurait donc été

respectée, du moins dans le cadre méthodologique présenté par l'administration.

## 2 - L'analyse du respect de la norme de dépenses en 2010

### a) La norme de dépenses a été en apparence respectée

Le tableau ci-dessous montre que l'objectif de dépenses du Gouvernement, tel que défini par l'administration, a été tenu.

**Tableau n° 22 : La norme de dépenses en 2010 au sens du Gouvernement**

*En Md€*

	<b>LFI 2010 + LFR</b>	<b>Exécution</b>
Dépenses nettes BG (1)	281,4	282,2
PSR hors compensation relais de la réforme TP (2)	71,2	70,4
<b>Dépense sur le périmètre de la norme élargie (1+2)</b>	<b>352,6</b>	<b>352,5</b>
<b>Dépenses "exceptionnelles" hors norme (plan de relance, investissements d'avenir, compensation taxe professionnelle)</b>	<b>69,0</b>	<b>70,0</b>

La norme prévoyait pour 2010 un « plafond » de dépenses fixé à 352,6 Md€. L'exécution s'est située légèrement en-deçà, à 352,5 Md€.

L'appréciation du respect de la norme doit prendre en compte le taux d'inflation moyen de l'année. En 2010, la hausse des prix a été légèrement supérieure à la prévision inscrite en LFI (1,5 % en moyenne sur l'année, pour une prévision de 1,2 %). Cette hausse des prix plus forte que prévu a, toutes choses égales par ailleurs, rendu plus difficile le respect de la norme puisque celui-ci doit dès lors s'accompagner d'une baisse en volume. Par exemple, la charge des obligations indexées augmente mécaniquement.

Plusieurs éléments ont en revanche facilité le respect de la norme. La charge de la dette s'est révélée moindre que prévue (42,5 Md€ en LFI, 40,5 Md€ en exécution en raison de la faiblesse des taux d'intérêt), de même que les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales (71,2 Md€ en LFI, 70,4 Md€ en exécution).

Ces moindres dépenses ont permis que, à plafond inchangé, puissent être financés sur la loi de finances rectificative de décembre 2010, les crédits nécessaires à des missions budgétaires qui ont connu une forte croissance de leurs dépenses (*Solidarité, insertion et égalité des chances*<sup>113</sup>, *Agriculture, Défense, Enseignement scolaire, MIRES*)<sup>114</sup>.

*b) Certaines mesures ont été exclues de façon contestable du calcul de la norme*

Diverses mesures n'ont pas été incluses par l'administration dans le champ de la norme, qu'il s'agisse de mesures de périmètre, d'affectations de recettes ou que ces dépenses aient été exécutées sur des comptes spéciaux. Ces exclusions d'assiette sont contestables au regard même de la méthodologie utilisée par l'administration, et sont de nature à fausser le respect de la norme :

- une partie de l'excédent prévisionnel du panier fiscal assurant la compensation des allègements généraux de cotisations sociales a été affectée par la LFR de décembre 2010 à la couverture des dettes résiduelles de l'État vis-à-vis des organismes du régime de base de sécurité sociale (1,4 Md€). Cette méthode a permis de faire sortir une partie du règlement de la dette de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale du champ de la norme. Ces affectations de ressources à d'autres entités publiques, en lieu et place de dépenses doivent être intégrées dans le calcul de la norme<sup>115</sup>.
- le recours à des *comptes spéciaux* est un moyen de contourner la norme dès lors qu'il concerne des opérations qui pourraient relever du budget général de l'Etat. Il en va ainsi des dotations versées à l'Agence de services et de paiement (ASP) à partir du compte de concours financiers *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres* (707 M€) ou du versement géré à partir du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'Etat* à la RATP en 2010, pour le renouvellement anticipé de matériel roulant, sans rapport avec la finalité du compte (150 M€) ;

<sup>113</sup> En particulier du à la revalorisation de l'allocation due aux adultes handicapés.

<sup>114</sup> Celles-ci particulièrement pour des dépenses de personnel.

<sup>115</sup> Le produit de la taxe exceptionnelle sur les bonus des professionnels de marché au titre de 2009 (298 M€), bien que correspondant à de nouvelles dépenses financées par une affectation de taxe, n'est pas pris en compte dans la mesure où il a contribué à la recapitalisation d'Oséo.

- *la prime pour l'emploi (PPE)*, traitée en mesure de périmètre dans le PLF 2010 devrait être prise en compte : l'augmentation de la dépense relative au revenu de solidarité active (RSA) inscrite sur la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances** (350 M€) est compensée, selon l'administration, par une économie sur la prime pour l'emploi (PPE) dont la traduction budgétaire est une moindre dépense sur la mission **Remboursements et dégrèvements**. Il s'agirait donc d'une simple « réallocation de moyens globalement neutre sur le solde de l'Etat » selon l'exposé des motifs du PLF. Ce raisonnement revient à neutraliser une dépense budgétaire au motif qu'elle a pour contrepartie la réduction d'une dépense fiscale. Une telle démarche est peu cohérente avec la « charte de budgétisation » selon laquelle « la norme de dépenses vise à appréhender les seules mesures ayant un impact sur le niveau des dépenses publiques et non l'ensemble des mesures ayant un impact sur le solde (...). Elle opère une déconnexion entre l'évolution des dépenses et l'évolution des recettes »<sup>116</sup>. Pour cette raison, la Cour des comptes considère que cette somme devrait être réintégrée dans l'assiette de calcul de la norme<sup>117</sup>. Le raisonnement de l'administration pourrait conduire à vider la norme de son contenu en substituant, sans les prendre en compte, des dépenses budgétaires à des dépenses fiscales<sup>118</sup>.
- pour 2010, les dépenses effectivement décaissées au titre des investissements d'avenir (675 M€)<sup>119</sup> doivent être prises en compte dans le calcul (cf. infra).

En intégrant les éléments mentionnés ci-dessus, dont le montant total est de 3,3 Md€, les dépenses du champ de la norme se sont élevées à 355,8 Md€ en 2010. L'objectif de 352,6 Md€ fixé par le gouvernement et correspondant à l'application de la norme "zéro volume" a donc été dépassé de 3,2 Md€, ce qui représente 0,9 % de la dépense soumise à la norme. Par rapport à l'exécution 2009, les dépenses ainsi recalculées pour l'année 2010 ont augmenté de 2,2 % en valeur, soit de 0,7 % en volume compte tenu de l'inflation constatée de 1,5 %.

---

<sup>116</sup> PLF 2010, p. 21, *Exposé général des motifs*.

<sup>117</sup> Pour la même raison, il en va de même des moindres dégrèvements de taxe d'habitation engendrés par la mise en place du RSA (30 M€).

<sup>118</sup> L'approche de la Cour ne doit pas être considérée comme désincitatrice à la réduction des dépenses fiscales. En tout état de cause, lors de sa création, la dépense fiscale n'avait pas été comptée dans la norme. On ne peut donc pas la déduire lors de sa suppression.

<sup>119</sup> Le Commissariat général à l'investissement considère que 900 M€ ont été dépensés au titre des investissements d'avenir.

c) *Les dépenses d'avenir doivent être intégrées au calcul de la norme*

Un montant important de dépenses a été sorti du calcul de la norme en raison de leur caractère exceptionnel ou temporaire : 32,4 Md€ au titre de la compensation aux collectivités territoriales pour la suppression de la taxe professionnelle, 32,4 Md€ pour les dépenses d'avenir, 5,2 Md€ pour le plan de relance, soit un total de près de 70 Md€ en 2010 représentant 20 % des dépenses incluses dans le périmètre de la norme élargie.

Les dépenses afférentes aux investissements d'avenir ont été engagées et payées sur le budget général au cours de l'exercice et versées à des opérateurs. Si la dépense budgétaire a donc eu lieu en une fois en 2010, les dépenses effectives ne se feront que progressivement, au rythme des décaissements des opérateurs (cf. *supra*). Ce dispositif appelle plusieurs remarques.

Rien ne justifie que ces dépenses, qui ont effectivement été imputées sur des programmes budgétaires, soient soustraites à la norme, sauf à considérer que celle-ci devrait de façon privilégiée porter sur des dépenses de fonctionnement et de personnel, les investissements se voyant appliquer un traitement dérogatoire. Une telle logique, déjà perceptible les années précédentes pour le financement du Plan « Campus » *via* le compte d'affectation spéciale **Participations financières de l'Etat**, serait contraire à l'objectif de maîtrise des dépenses et de l'endettement. L'effort effectué *via* les investissements d'avenir pour augmenter le potentiel de croissance de l'économie française doit s'inscrire dans une perspective budgétaire réaffirmée de contrôle de la dépense, ce qui suppose de « gager » ces investissements par des économies accrues sur d'autres postes.

La Cour propose, pour que la norme de dépenses ne soit pas, de longues années durant, contournée, d'ajouter chaque année à compter de 2011 la consommation de dotations consommables aux dépenses entrant dans le champ de la norme.

Si la norme telle que définie par le Gouvernement a exercé une contrainte sur les gestionnaires et a pu contribuer, ainsi, à limiter l'augmentation des dépenses, elle n'aura pas été suffisante pour assurer la pleine maîtrise des dépenses de l'Etat.

## **B - Une norme dont le périmètre actuel est trop restrictif**

La Cour recommande, depuis plusieurs années, des ajustements, par rapport à la norme actuelle, destinés à donner une signification accrue à l'encadrement *a priori* des dépenses.

Certains de ces ajustements devraient figurer dans la norme de dépenses présentée par le Gouvernement et sont énumérés ci-dessous. D'autres dépenses, qui ne sont pas intégrables par nature à la norme actuelle, devraient cependant faire l'objet d'un suivi spécifique. Il s'agit essentiellement des dépenses fiscales

### **1 - Les dépenses qui devraient figurer dans la norme de dépenses présentée par le Gouvernement**

#### *a) Les dépenses qui ne se différencient pas de celles du budget général*

Les dépenses des comptes d'affectation spéciale *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route, Développement agricole et rural* et *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat* ne se distinguent des dépenses du budget général que par l'affectation de recettes spécifiques. Elles ont donc vocation à être prises en compte dans le calcul de la norme élargie<sup>120</sup>, à la différence de celles du compte d'affectation spéciale *Pensions* et *Participations financières de l'Etat*<sup>121</sup>. Le montant réintégré aurait atteint 0,79 Md€ en 2010. La variation du solde du CAS *Pensions*, devrait être prise en compte notamment lorsque le solde correspond à un financement au moyen de la variation du fond de roulement<sup>122</sup>.

Les dépenses du fonds d'aide à l'acquisition d'un véhicule propre (0,71 Md€) sont également assimilables à des dépenses du budget général, car les « avances » du fonds ne seront jamais compensées par le

---

<sup>120</sup> Il est toutefois tenu compte des dotations du budget général à ces comptes, afin d'éviter de les compter deux fois (une fois en dépenses du budget général, puis une seconde fois en dépenses des CAS). La participation des comptes au désendettement de l'Etat et les fonds de concours sont également ôtés du montant des dépenses.

<sup>121</sup> Le CAS *Pensions* est en effet à la fois abondé par l'Etat et par d'autres employeurs. L'essentiel de la dépense correspondante – les dotations du budget général au compte – est déjà intégré à la dépense du budget général. Son solde est aussi intégré (*supra*) au calcul de la norme élargie. Les dépenses du CAS *Participations financières de l'Etat* sont des investissements à caractère financier.

<sup>122</sup> Dans cette hypothèse, l'augmentation des dépenses est financée par des ressources de trésorerie.

produit du « malus automobile » destiné à l'alimenter. En outre, le bonus n'est pas une avance à l'acquéreur de véhicule mais une dépense, le malus étant de son côté une recette et non le remboursement d'une avance.

### *b) Certains remboursements et dégrèvements d'impôts*

Le programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'Etat* comprend pour la première année, conformément aux recommandations de la Cour, une action spécifique retraçant les dépenses liées à des politiques publiques. Les sommes correspondantes devraient également être comptabilisées<sup>123</sup> dans la norme (8,74 Md€ en 2009 ; 9,38 Md€ en 2010)

Malgré ses modalités de calcul et de versement spécifiques, la compensation, par l'Etat, des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux est très proche d'une dépense d'intervention du budget général dont seraient bénéficiaires les collectivités locales. Elle devrait donc être prise en compte.

L'inclusion de ces catégories particulières de remboursements et dégrèvements est importante au regard de l'objectif de maîtrise d'ensemble des finances de l'Etat. Eu égard à cette importance, ces dépenses ne sauraient être écartées de l'agrégat sur lequel doit s'apprécier l'évolution des charges budgétaires.

## **2 - D'autres dépenses requièrent un suivi particulier mais ne peuvent sans doute pas être encadrées par une norme comparable à la norme budgétaire**

La définition d'une norme répond au souci de piloter la dépense. L'application d'une norme au périmètre budgétaire se conçoit aisément car les gestionnaires disposent en cours d'exercice de différents leviers leur permettant en principe de contrôler l'évolution des dépenses. Il n'en va pas de même pour les dépenses fiscales dont, une fois créées, il est difficile de suivre l'évolution. Les différentes solutions mises en œuvre pour en limiter la progression (évaluation de leur impact, règle destinée à gager une création par la suppression d'une autre dépense fiscale) n'ont d'effet que différé. En outre, l'évolution du coût d'une dépense fiscale n'a pas la même précision que celle du montant d'une dépense budgétaire.

---

<sup>123</sup> Compte non tenu du report en arrière des déficits (impôt sur les sociétés), qui relève davantage de la mécanique de l'impôt que d'une politique publique.

Pour autant, ces dépenses doivent faire l'objet d'un suivi spécifique et, comme la Cour l'indiquait l'an passé, la loi de programmation des finances publiques devrait leur assigner un objectif global d'évolution.

### **III - Les dépenses fiscales**

Les dépenses fiscales correspondent à des dispositions législatives ou réglementaires entraînant pour l'Etat une perte de recettes<sup>124</sup> par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la fiscalité de droit commun. En 2010 l'évolution des dépenses fiscales a été très influencée par l'achèvement du plan de relance et la taxe professionnelle. Les analyses qui suivent actualisent les constats formulés dans le chapitre relatif aux dépenses fiscales du rapport public annuel de février 2011. Elles seront complétées par la Cour dans son rapport de juin 2011 sur la situation et les perspectives des finances publiques.

#### **A - Le non respect de la « règle de gage » en 2010**

L'article 11 de la loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 avait fixé une « règle de gage » applicable à l'ensemble des modifications législatives conduisant à la création, à la suppression ou à la modification d'une dépense fiscale, afin d'en garantir la neutralité. En 2010 comme en 2009, il fallait compenser toute augmentation des dépenses fiscales par une économie du même montant, cette compensation étant appréciée globalement pour l'ensemble des changements législatifs intervenus dans l'année.

La « règle de gage » n'a pas été respectée en 2010. Du dépôt du PLF 2010 à celui du PLF 2011<sup>125</sup>, le solde des mesures adoptées est une augmentation de 300 M€. Surtout, si l'on prend pour point de départ le dépôt du PLF pour 2009, l'impact global des mesures nouvelles de 2009 et 2010 sur l'exercice 2010 correspond à un accroissement de 1,9 Md€.

---

<sup>124</sup> La plus grande partie des dépenses fiscales viennent réduire l'impôt payé par le contribuable et se traduisent donc par une perte de recette de l'Etat. Une partie très minoritaire d'entre elles prend toutefois la forme d'un versement en numéraire, notamment pour la part des crédits d'impôt excédant l'impôt dû (exemple de la prime pour l'emploi). En 2011, cette partie restituée est estimée à 8,9 Md€ sur un montant total de dépenses fiscales de 65,3 Md€.

<sup>125</sup> La règle de gage est présentée au moment du PLF dans le tome 2 des « Voies et moyens ».

La « règle de gage », qui pouvait être un point de repère utile, a été abandonnée dans la loi de programmation 2011-2014 et remplacée par une règle générale relative à l'ensemble des prélèvements obligatoires, d'une part, et un gel du coût total des dépenses fiscales, d'autre part.

Dans son rapport public annuel de février 2011, la Cour a souligné que cette règle d'une stabilisation du coût total des dépenses fiscales était à la fois peu ambitieuse – ces dépenses doivent être réduites – et très difficile à appliquer compte tenu des délais de connaissance de ces coûts et de l'imprécision de leurs estimations. La Cour a recommandé la mise en place d'une autre règle consistant à « remplacer, dans la prochaine loi de programmation, le gel du coût total des dépenses fiscales par une disposition imposant de prendre des mesures de suppression ou de réduction des dépenses fiscales dont le rendement total soit supérieur à un montant minimum ».

## **B - L'évolution globale des dépenses fiscales**

Le raisonnement en termes de flux ci-dessus ne rend pas compte de l'évolution de l'ensemble de la dépense fiscale, car celle-ci résulte aussi de textes antérieurs à 2009.

L'annexe « voies et moyens » du PLF 2011 (tome II) permet d'évaluer cette dépense totale, sur le périmètre 2009<sup>126</sup>, à 72,8 Md€ en 2010 après 74,5 Md€ en 2009, soit une baisse de 1,7 Md€. Cette variation globale prend en compte les impacts respectifs du plan de relance et de la suppression de la taxe professionnelle.

### **1 - L'impact du plan de relance**

Le régime transitoire de remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche (CIR) mis en place à l'occasion de la LFR 2008 a en effet été prolongé jusqu'à la fin de l'année 2010, pour un coût net de 2,9 Md€. Parallèlement, le remboursement anticipé en 2009 de créances de CIR anciennes qui serait normalement intervenu en 2010 vient réduire la dépense fiscale de l'année 2010 de 1,1 Md€. Au total, le plan de relance a eu un impact de + 1,8 Md€ sur les dépenses fiscales, inférieur de 3 Md€ à celui de 2009 (4,85 Md€ de dépenses fiscales « plan de relance »).

Hors impact du plan de relance, la dépense fiscale atteint 71,0 Md€ en 2010, en hausse de 1,3 Md€ par rapport à 2009 (69,7 Md€).

---

<sup>126</sup> Après correction des mesures nouvellement classées ou déclassées en dépenses fiscales en 2010

## 2 - L'impact de la suppression de la taxe professionnelle

La disparition de la taxe professionnelle a parallèlement diminué les dépenses fiscales de 2010 de 1,1 Md€ à périmètre 2009, les dépenses fiscales rattachées aux nouvelles impositions, qui ne sont pas encore montées en charge, étant plus faibles que celles qui ont été supprimées.

**Tableau n° 23 : Impact de la réforme de la taxe professionnelle sur l'évolution des dépenses fiscales en 2010**

*En M€*

Dépenses fiscales:	2009	2010
occasionnées par la taxe professionnelle ( <i>à périmètre constant</i> )	1 330	194
occasionnées par la CVAE		0
occasionnées par la CFE		2
<b>Total</b>	<b>1 330</b>	<b>196</b>
<b>Evolution constatée</b>	<b>-1 134</b>	

*Sources : annexe « voies et moyens », tome II, PLF 2011 et Cour des comptes.*

## 3 - L'évolution des dépenses fiscales, hors plan de relance et réforme de la taxe professionnelle

Les impacts du plan de relance et de la réforme de la taxe professionnelle ont conduit à diminuer les dépenses fiscales de 4,2 Md€. Hors ces deux effets, le total des dépenses fiscales aurait non pas diminué mais augmenté de 2,5 Md€ (+ 4,3 %).

## 4 - L'évaluation des dépenses fiscales

La loi du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 a imposé l'évaluation des dépenses fiscales nouvelles et existantes. Dans ce cadre, l'inspection générale de finances s'est vu confier la mission de refondre la démarche d'évaluation.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*Au regard des dépenses, l'exercice 2010 a été fortement marqué par plusieurs éléments qui ont fortement majoré les dépenses de l'Etat et le prélèvement sur ses recettes: la suppression de la taxe professionnelle, le plan « campus » et les « investissements d'avenir », la poursuite du plan de relance au-delà de la prévision inscrite en loi de programmation 2009-2011.*

*Hors programme d'investissements d'avenir, les dépenses du budget général ont baissé en autorisations d'engagement (-4,33 %) et en crédits de paiement (-0,2 %).*

*L'exercice s'est notamment caractérisé par des sous-dotations lors de l'établissement du budget initial. La rigidité de certaines dépenses est également apparue, ainsi que l'optimisme de la programmation de dépenses supposées gagées par des recettes exceptionnelles et incertaines et l'insuffisante couverture d'engagements pluriannuels.*

*Le dynamisme des dépenses a conduit au « rebasage » des dotations de plusieurs missions du budget général, dans la seconde loi de programmation triennale des finances publiques.*

*Le respect apparent de la norme de dépenses telle que définie par le Gouvernement n'a été atteint que grâce à la réduction conjoncturelle de la charge de la dette. En outre, cette norme a été contournée, notamment pour l'apurement des dettes à l'égard de la sécurité sociale, réalisé en partie par voie extrabudgétaire. La réintégration de l'ensemble des mesures exclues de façon contestable du calcul de la norme met au contraire en évidence que les dépenses relevant du périmètre de la norme ont progressé de 7,7 Md€ en 2010 soit 3,3 Md€ de plus que ce qu'indique l'administration.*

*Il convient d'améliorer la fiabilité des prévisions de dépenses en loi de finances initiale et de veiller à une meilleure couverture des engagements pluriannuels. L'évolution d'exécution à exécution des dépenses sur le périmètre de la norme tel que défini par le Gouvernement doit être présentée dans la loi de règlement, ou dans l'exposé des motifs qui l'accompagne.*

*Les dépenses des comptes spéciaux qui ne se distinguent pas de celles du budget général, ainsi que les remboursements et dégrèvements retraçant les dépenses liées à des politiques publiques ou se rapportant à des impôts locaux devraient être intégrés au périmètre de la norme les dépenses.*

*Si le montant total des dépenses fiscales a diminué en 2010, cette décrue reste apparente. En effet, sans l'épuisement des effets du plan de relance et de la réforme de la taxe professionnelle, ce total aurait encore augmenté de 3 Md€, pour l'essentiel à la suite des mesures nouvelles des années 2009 et 2010.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- prendre en compte, à compter de 2011, les dépenses annuelles relatives aux investissements d'avenir dans le calcul de la norme de dépenses ;*
- intégrer au périmètre de la norme de dépenses les dépenses des comptes spéciaux qui ne se distinguent pas de celles du budget général, ainsi que les remboursements et dégrèvements retraçant les dépenses liées à des politiques publiques ou se rapportant à des impôts locaux ;*
- présenter en loi de règlement, ou dans l'exposé des motifs qui l'accompagne, l'évolution des dépenses d'exécution à exécution sur le périmètre de la norme tel que défini par le Gouvernement.*

## Chapitre III

### La masse salariale

L'évolution de la masse salariale de l'Etat constitue un élément majeur de la maîtrise de ses dépenses. L'exercice 2010 a été marquée par des difficultés de prévisions des crédits de titre 2 qui justifie d'approfondir particulièrement cette année l'analyse de l'évolution de la masse salariale. Des crédits supplémentaires ont dû être ouverts en toute fin d'année pour permettre le versement des rémunérations de décembre. Au regard de son montant (82,5 Md€ hors compte d'affectation spéciale *Pensions*, 117 Md€ y compris celui-ci), la masse salariale constitue un enjeu majeur qui justifie un examen approfondi.

Parmi les dépenses de l'Etat en valeur qui, selon le budget triennal pour 2011-2014 devraient diminuer légèrement (-0,2 % en 2013 par rapport à 2010), la masse salariale (titre 2 hors compte d'affectation spéciale des pensions), qui constitue 30 % de ces dépenses hors intérêts de la dette, baisse continûment à périmètre courant. En effet, tous les ans, des mesures de transfert et de périmètre ôtent du titre 2 une partie de la masse salariale alors même qu'elle reste supportée par l'État, sous forme de concours à des opérateurs, comptabilisés sur le titre 3. Ces mesures ont été croissantes jusqu'en 2010 où elles ont atteint 2,7 Md€. La masse salariale apparaît ainsi en trompe-l'œil dans les comptes.

En exécution et à périmètre constant, la masse salariale (hors compte d'affectation spéciale *Pensions*) a augmenté de 0,7 % en 2010 (+575 M€), soit cependant moins que l'ensemble des dépenses entrant dans le champ de la norme. Parallèlement, le montant de la contribution au CAS *Pensions* pesant sur les dépenses de personnel s'est accru de

1,8 Md€ (+5,2 %). Globalement, les dépenses salariales y compris les pensions ont augmenté de 2 % à périmètre constant.

Le tableau ci-dessous montre que les transferts de personnel vers d'autres entités que l'Etat ont cru davantage chaque année. En dépit de ces transferts, la masse salariale a continué d'augmenter à périmètre constant par rapport à l'année précédente, quoiqu'à un rythme plus lent.

**Tableau n° 24 : La masse salariale en valeur (CP)**

*En Md€*

Source	Année	Périmètre courant	Mesures de transfert et de périmètre	Périmètre de l'année précédente	
				Montant	Evolution périmètre courant de l'année précédente (%)
Exécution (chiffres définitifs connus au début de l'année suivante)	2006	86,5	ND	ND	ND
	2007	86,5	1,0	87,6	1,27
	2008	85,8	1,4	87,2	0,81
	2009	84,6	2,0	86,6	0,93
	<b>2010</b>	<b>82,5</b>	<b>2,7</b>	<b>85,2</b>	<b>0,71</b>
Loi programmation des finances publiques 2011 2014 (prévisions)	2011	81,2	1,6	82,7	0,24
	2012	80,7		80,7	-0,6
	2013	80,2		80,2	-0,6

Source : Cour des comptes sur données de la direction du budget.

Par rapport aux budgets initiaux, l'exécution de 2010 a confirmé le constat de dépassements croissants, déjà dressé dans une enquête de la Cour communiquée en septembre 2010 à la commission des finances de l'Assemblée nationale en application de l'article 58 (2°) de la LOLF, qui montrait « *que les dépenses de personnel tiennent de plus en plus difficilement dans les crédits qui leur sont impartis* ».

**Tableau n° 25 : L'écart de masse salariale entre LFI et exécution**

*En Md€*

Année	Loi de finances initiale	Exécution	Ecart (%)
2006	87,1	86,5	-0,7
2007	86,8	86,5	-0,4
2008	85,9	85,8	-0,1
2009	84,2	84,6	+0,5
<b>2010</b>	<b>82,1</b>	<b>82,5</b>	<b>+0,6</b>

Source : Cour des comptes

En 2010, le dépassement de l'autorisation votée en loi de finances initiale a ainsi atteint 459 M€. Il paraît principalement explicable par l'effet sur 2010 du dépassement de 400 M€ en 2009, qui n'avait pu être pris en compte que partiellement dans l'élaboration du budget pour 2010.

Par rapport à 2009, l'évolution de la masse salariale à périmètre constant (+575 M€) a certes été freinée par la mise en œuvre de la règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux. La réalisation du schéma d'emploi a procuré une économie de 808 M€, mais dont 47 % en ont été annulés par le montant de la rétrocession aux agents d'une part de cette économie (380 M€) qui a représenté 70 % des mesures catégorielles de l'exercice (544 M€).

**Tableau n° 26 : L'évolution de la masse salariale en exécution en 2010**

	(M€)	(%)
Schéma d'emploi	-808	-1,0
Effet de noria <sup>127</sup>	-1 117	-1,4
Mesures individuelles	+1 298	+1,6
Mesures générales	+584	+0,7
<i>Dont revalorisation du point</i>	+537	+0,7
Mesures catégorielles	+544	+0,7
<i>Dont rétrocession de la moitié du schéma d'emploi</i>	+380	+0,5
Mesures diverses	+467	+0,6
Retraitement de la base de 2009 (mesures non reductibles, etc)	-393	-0,5
<b>Total</b>	<b>+575</b>	<b>+0,7</b>

Source : Cour des comptes sur évaluations de la direction du budget

## I - Le non-remplacement d'un départ en retraite sur deux

La baisse de l'effectif, qui reste le principal facteur de la masse salariale, est recherchée par le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux. La mise en œuvre de cette règle se heurte aux difficultés à prévoir les départs.

<sup>127</sup> L'effet de noria résulte de la différence de coût moyen entre les sortants et les entrants. Il est estimé en multipliant cette différence par le nombre de sortants.

En 2010, le taux de non-remplacement effectivement réalisé serait, de 48,4 %, soit 31 194 emplois en moins sur le périmètre du budget général et des budgets annexes.

### **A - Des départs en retraite inférieurs aux prévisions**

Une partie du besoin de financement de 2010 s'explique par le fait que, en 2009, le nombre de départs en retraite (60 000) s'était avéré inférieur de 13 % à la prévision initiale fondée sur la poursuite de la tendance observée en 2007 et 2008 (69 000).

Ce phénomène s'est renouvelé en 2010, quoique avec une ampleur moindre, au lieu du rattrapage attendu : -6 % entre les prévisions établies au printemps 2009 et l'exécution constatée au printemps 2011 (64 000 au lieu de 68 000).

Quelques programmes font exception. En particulier, les départs constatés des personnels militaires (13 000 en 2010, 12 150 en 2009) ont été supérieurs aux prévisions (12 000 en 2010, 11 700 en 2009).

### **B - Une règle différenciée**

Depuis 2009, la règle s'applique en principe à l'ensemble des ministères, mais globalement et non uniformément, certaines missions étant considérées comme prioritaires. De fortes disparités apparaissent également dans l'application du plafond d'autorisations d'emplois.

#### **1 - Des programmes politiquement prioritaires**

En 2010, le rapport du Gouvernement sur la programmation pluriannuelle des finances publiques pour 2009-2012 précisait que « *l'effort (...) est plus faible pour les ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche ; il est au contraire plus élevé pour les ministères du budget, des comptes publics et de la fonction publique, de l'agriculture et de la pêche, de la défense, de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, avec le remplacement d'un départ en retraite sur trois* ».

Les contraintes liées au passage des universités au régime des responsabilités et compétences élargies ont conduit le Premier ministre à annoncer en février et mai 2009 un gel des suppressions de poste prévues en 2010 et 2011 dans les organismes de recherche et les établissements d'enseignement supérieur. En 2010, le schéma d'emploi sur les programmes relevant de la mission *Recherche et enseignement supérieur* ne comportait aucune suppression. De même, la règle n'a

concerné ni les services judiciaires ni l'administration pénitentiaire qui représentent 86 % de l'effectif de la mission *Justice*.

La règle n'est pas non plus appliquée à la mission *Outre-mer*, dont le plafond d'emploi a augmenté de 74 ETPT en 2010 compte tenu du doublement en trois ans de la capacité de formation du service militaire adapté, portée de 2 900 volontaires en 2009 à 6 000 chaque année à dater de 2012. Le coût du passage à 6 000 volontaires n'est pas estimé.

Une décision prise en cours d'année 2010 a conduit à modifier le schéma d'emploi du programme 176 *Police nationale* pour permettre le recrutement de 1 500 adjoints de sécurité supplémentaires décidé en cours d'année. La quasi-totalité des départs en retraite ont délibérément été remplacés malgré le taux de non-remplacement initialement fixé à 53 %.

## 2 - Une règle faiblement appliquée dans certaines missions

Hors transferts, le programme 307 *Administration territoriale* a atteint 1 015 suppressions contre 767 prévues dans le projet annuel de performances pour 1 021 départs en retraite, en raison notamment de départs en retraite plus nombreux que prévu et d'un ralentissement des recrutements en fin d'année lié aux incertitudes sur la paie de décembre.

Si, pour la première année, l'Aviation civile a globalement respecté la règle, d'autres programmes ne l'ont pas appliquée. Ainsi, au sein du programme 220 *Statistiques et études économiques*, le nombre de départs en retraite en 2010 a certes été inférieur à la prévision (287 ETP contre 308), mais les entrées ont été supérieures (261 ETP contre 180).

Dans la mission *Enseignement scolaire*, la règle devait se traduire par 16 000 suppressions d'emplois en 2010. Cependant, des dépassements importants ont été constatés lors des rentrées 2009 et 2010 dans le premier degré. Les suppressions d'emploi ont été limitées en exécution à 14 551 ETP.

## 3 - Le cas particulier de la défense

Pour la mission *Défense*, prévaut la mise en œuvre des réflexions conduites à la suite du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (2008) et de la révision générale des politiques publiques. Un objectif de suppression de 54 000 emplois sur la période 2008-2015, soit 17 % de l'effectif, a été fixé. Entre 2008 et 2010, l'effectif a été réduit de 20 000 ETP environ.

## II - L'effet de la politique de rémunération

En réponse à la question qui lui avait été posée par la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les conditions d'une maîtrise de la masse salariale, l'enquête de la Cour de septembre 2010 déjà mentionnée soulignait que sa stabilisation en valeur « *ne peut pas uniquement résulter du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux* », mais qu'elle dépendait « *des politiques suivies en matière de gestion des effectifs et de rémunération des agents* ». L'exercice 2010 a confirmé qu'une maîtrise de la masse implique également une modération des rémunérations. Pour la mission *Défense*, les dépenses de titre 2 ont progressé de 597 M€ (de 18,7 Md€ en 2008 à 19,1 Md€ en 2009 et 19,3 Md€ en 2010) malgré la suppression de 20 000 ETP. L'exercice 2010 renforce la nécessité de recentrer la gestion des dépenses de personnel sur le pilotage de l'ensemble de la masse salariale plutôt que sur celui du seul effectif.

### A - Les mesures générales et catégorielles

L'exercice 2010 a vu se poursuivre les effets des relevés de conclusion du 21 février 2008, qui visent à rénover la politique de rémunération.

#### 1 - Des augmentations générales limitées en 2010

La création d'un mécanisme de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA), qui permet de compenser les pertes pouvant résulter pour certains agents d'une limitation des revalorisations du point d'indice, vise à lever un obstacle à la déconnexion entre les augmentations générales et l'inflation.

En 2010, une seule augmentation de 0,5 % a ainsi été appliquée au 1er juillet, pour des effets en masse sur 2010 et de report sur 2011 de 0,25 %. Compte tenu du report de 2009, l'augmentation en masse a été de 0,73 % en 2010 (537 M€). En outre, la GIPA a coûté 41 M€ en faveur des agents plafonnant au sommet de leur grade.

#### 2 - Des mesures catégorielles en contrepartie des efforts demandés

Le total des mesures catégorielles de 2010 a atteint 544 M€, soit 0,7 % de la masse salariale, à un niveau intermédiaire entre le maximum des deux années précédentes (1,5 % en 2008 et 1,2 % en 2009) et le

niveau de l'ordre de 0,3 à 0,5 % constaté antérieurement. Les politiques de non-remplacement d'un départ en retraite sur deux et de modération des augmentations générales ont eu en effet pour contrepartie des mesures catégorielles supplémentaires, trop souvent décidées en l'absence d'évaluation fiable.

*a) La rétrocession de la moitié des économies de remplacement des départs en retraite*

Les relevés de conclusion du 21 février 2008 prévoient que la moitié des économies tirées du non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux est rétrocédée aux agents dans le cadre d'enveloppes catégorielles. L'effet est évalué à 380 M€ en 2010, soit un taux de rétrocession effectif global de 47 % au regard des économies réellement réalisées (808 M€).

Pour la mission *Enseignement scolaire*, les mesures de retour catégoriel devaient initialement représenter 234 M€ hors CAS, soit un taux de retour de 60 %. Cependant, compte tenu des surcoûts liés à la mastérisation et de la non-réalisation des schémas d'emploi 2009 et 2010, l'enveloppe catégorielle pour 2010 a finalement été arrêtée à 146 M€ hors pensions, ce qui représente un taux de 35 %.

Les missions *Défense* et *Justice* déclarent ne pas être en mesure d'évaluer avec fiabilité les économies produites par les réformes.

*b) Des mesures décidées sans évaluation fiable*

Certains crédits ouverts par le décret d'avance du 30 novembre 2010 ont couvert des surcoûts sur des mesures catégorielles déjà connues lors de la budgétisation, et ne pouvant donc être considérés comme imprévisibles. La sous-évaluation initiale indique un défaut de qualité de la prévision budgétaire et de l'évaluation préalable.

Les mesures catégorielles accordées paraissent souvent mal évaluées. Sur le programme 176 *Police nationale*, les plans de revalorisation convenus par accords de décembre 2007, d'octobre 2008 et d'avril 2009 ont eu un coût plus important que prévu, alors que leur effet devait être prévisible dès le printemps 2009.

Pour l'ensemble de la fonction publique, les relevés de conclusion du 21 février 2008 prévoyaient de revoir les primes et indemnités pour les rendre plus cohérentes et pour mieux rémunérer les fonctions et les résultats des agents. Cette démarche a été engagée par le décret n° 2009-1211 du 9 octobre 2009 relatif à la prime de fonctions et de résultats des chefs de services, des directeurs adjoints, des sous-directeurs, des experts

de haut niveau et des directeurs de projet, en vigueur depuis 2010. La nouvelle prime a vocation à se substituer aux régimes indemnitaires actuels de la filière administrative au plus tard en 2012. La cotation des postes associée à sa part fonctionnelle reste cependant à affiner.

Outre la fiabilisation des évaluations sur la base desquelles les mesures catégorielles sont décidées, il serait opportun d'en limiter le coût à des enveloppes prédéfinies.

## **B - L'impact des mesures individuelles et des flux de personnel**

La mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* se caractérise par des insuffisances de budgétisation dont les explications seraient recevables si elles n'étaient récurrentes. La programmation budgétaire des dépenses de personnel est de qualité décroissante pour tous les programmes de la mission. En 2010, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel a émis une série d'avis réservés sur le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*<sup>128</sup>. Leur bien-fondé en a été confirmé par les comptes rendus de gestion de mi-année et par la nécessité de couvrir les rémunérations courantes par un décret d'avance.

Les problèmes relevés dans cette mission se retrouvent dans bien d'autres secteurs de l'administration.

### **1 - Des mesures individuelles toujours élevées**

Dans l'ensemble de la fonction publique, l'effet des mesures individuelles sur la rémunération moyenne des personnes en place est relativement élevé. Une rénovation des grilles indiciaires destinée à ralentir cet effet et à relever les bas et les hauts de grille a été entreprise.

Telle est l'orientation du nouvel espace statutaire ouvert à dater de 2010 à l'adhésion des agents de catégorie B de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Cette mesure a cependant un coût ponctuel, à caractère catégoriel, dont l'effet sur les programmes 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* et 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* a été de 19 M€ en 2010, compte tenu de son effet rétroactif à compter du 1er septembre 2010.

---

<sup>128</sup> Ce programme concerne la direction générale des finances publiques.

Il resterait à évaluer avec fiabilité et régularité les mesures individuelles et leur décomposition entre mesures automatiques d'ancienneté, considérées comme largement prépondérantes, et mesures de promotion et de technicité, qui peuvent être pilotées par la fixation *a priori* de taux de promotion.

## **2 - Un effet de noria tributaire de plusieurs facteurs**

L'effet de noria créé dans la fonction publique par la différence de coût moyen entre les sortants et les entrants est estimé à périmètre constant en multipliant cette différence par le nombre de sortants. A structure constante, il compenserait exactement les mesures individuelles, mais le renchérissement croissant des recrutements se traduit par de moindres économies à ce titre, notamment dans certaines missions techniques.

Cet effet est assez volatil et difficile à prévoir. En 2010, les économies prévues n'ont pas été entièrement réalisées, notamment en raison du nombre de départs en retraite inférieur aux prévisions. A titre d'exemple, l'effet de noria a été deux fois moindre que prévu au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*.

# **III - Le pilotage de la masse salariale**

## **A - Une insuffisante réactivité en cours d'exécution**

### **1 - Des insuffisances identifiées très tôt**

En 2010, des insuffisances de budgétisation ont été identifiées très tôt, parfois même avant le vote de la loi de finances initiale, mais sans que leur prise en compte ait été jugée compatible avec les procédures parlementaires. Quelques cas relèvent cependant de sous-budgétisations.

Pour la mission *Défense*, l'insuffisance globale et l'écart entre la prévision et l'exécution étaient identifiés par le ministère dès le début de la gestion. En l'espèce, la sincérité même de la budgétisation se trouve mise en question : certains éléments de dérapage auraient dû être mieux anticipés au moment de la loi de finances initiale.

L'ouverture de 46 M€ sur le titre 2 du programme 107 *Administration pénitentiaire* par le décret d'avance du 30 novembre 2010 résulte également d'une insuffisance des crédits, constatée en gestion mais déjà relevée fin décembre 2009 par le contrôleur budgétaire et

comptable ministériel, puis en février 2010 par le document prévisionnel de gestion du ministère.

Enfin, pour le programme 307 *Administration territoriale*, certains budgets opérationnels régionaux étaient présentés en déséquilibre en raison de difficultés de répartition des crédits entre budgets opérationnels déconcentrés et centraux. Ces difficultés ont été résolues en gestion par la possibilité pour le responsable de programme d'abonder les budgets opérationnels régionaux à partir des deux budgets opérationnels centraux.

## 2 - Un décret d'avance tardif

L'insuffisance du budget pour 2010 a amené l'ouverture nette de 760 M€ de crédits de dépenses de personnel en autorisations d'engagement et en crédits de paiement par décret d'avance<sup>129</sup>. L'ouverture brute de 930,7 M€ était notamment destinée à assurer la paie de décembre des ministères de l'**éducation nationale** (378,0 M), de la **défense** (231,5 M€), de l'**intérieur** (115,0 M€), du **budget** (110,8 M€) et de l'**économie** (6,2 M€), de la **justice** (46,0 M€), des **affaires étrangères** (31,9 M€) et de la **culture** (11,3 M€).

Dans son rapport du 26 novembre 2010 sur les décrets d'avance, la Cour observait que, « *d'une manière générale, la loi organique a entendu faire de l'ouverture de crédits par voie réglementaire une faculté exceptionnelle et dérogatoire destinée à ne permettre, dans des conditions précisément énoncées, que la couverture de besoins urgents et imprévisibles. Son utilisation à des fins de pilotage de la fin de gestion apparaît critiquable. Un suivi plus précis de l'exécution budgétaire et une analyse plus précoce des écarts devraient permettre de les corriger, au moyen d'une loi de finances rectificative adoptée à une date appropriée* ».

## B - Une budgétisation ajustée et pilotée

La direction du budget a indiqué au cours de la préparation du rapport qu'elle souhaitait ajuster le plus précisément possible la budgétisation du titre 2 à sa prévision et piloter l'exécution de telle sorte qu'elle puisse prendre des mesures correctrices à une date appropriée.

---

<sup>129</sup> Décret n° 2010-1458 du 30 novembre 2010 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

## **1 - Une meilleure gouvernance des programmes**

Le pilotage de la masse salariale pourrait être favorisé par un renforcement du contrôle interne exercé au sein des programmes par les services à vocation budgétaire sur les services de gestion des ressources humaines. Une réorganisation des circuits de décision en matière de ressources humaines, prévoyant systématiquement un examen de durabilité, comme la direction générale des finances publiques s'y est récemment employée, y contribuerait également.

La préparation du budget des programmes organisés en budgets opérationnels bénéficierait par ailleurs d'une amélioration du dialogue de gestion entre le responsable de programme et les responsables des budgets opérationnels qui favoriserait les ajustements.

## **2 - Un suivi centralisé mensuel pour une rectification en temps utile**

Une circulaire du 22 février 2011 portant renforcement du pilotage et du contrôle de la masse salariale et des emplois de l'Etat rappelle la nécessité de respecter la discipline collective en la matière, et annonce la mise en place d'un document prévisionnel de gestion des crédits de personnel et des emplois pour 2011. Ce document vise à suivre mensuellement les entrées et les sorties de personnel. Ce suivi mensuel de la masse salariale devrait permettre d'adapter les recrutements à l'évolution de la situation budgétaire, ou les ouvertures budgétaires à l'évolution des priorités politiques.

## **C - La nécessité d'un encadrement plus complet**

La loi organique relative aux lois de finances attribue aux dépenses de personnel un caractère particulier en définissant les crédits correspondants comme limitatifs par programme et les plafonds d'autorisation des emplois comme limitatifs par ministère. La norme d'emploi et le plafond de masse salariale doivent cependant être complétés, notamment pour encadrer les rémunérations des opérateurs.

### **1 - Le taux de non-remplacement des départs en retraite**

Le taux de non-remplacement des départs en retraite, qui rapporte le solde des entrées et des sorties aux départs en retraite sur une année donnée, s'applique aux seuls ETPT notifiés et non à l'ensemble des agents entrant dans la masse salariale, ce qui nuit à la lisibilité budgétaire.

La masse salariale rémunère aussi des agents ne relevant ni du plafond annuel ni du schéma triennal.

Tel est le cas, par exemple, des agents en congé de formation de plus d'un an, en congé de longue maladie, indemnisés pour perte d'emploi, ou rémunérés à l'acte ou à la tâche, comme ceux bénéficiant d'une indemnité de jury. A cet égard, la rémunération chaque année de centaines d'agents recenseurs sur le programme 220 *Statistiques et études économiques*, à raison de 5 % de son titre 2, limite la maîtrise pluriannuelle de la masse salariale.

## 2 - La masse salariale transférée vers des opérateurs

Les transferts d'emplois vers des opérateurs ont été particulièrement importants en 2010, année marquée par l'accession d'établissements d'enseignement supérieur au régime des responsabilités et compétences élargies et par la création des agences régionales de santé. Or l'encadrement des dépenses de personnel est beaucoup plus lâche sur les opérateurs que sur l'Etat.

### a) *Le plafonnement des emplois des opérateurs*

L'article 64 de la loi de finances initiale pour 2008 soumet les opérateurs de l'Etat à des plafonds d'autorisations d'emplois annuels à dater du 1er janvier 2009. La circulaire du 24 avril 2008 leur permet néanmoins de recruter hors plafond sur des emplois non permanents et financés intégralement sur ressources propres.

Au sein de la mission **Recherche et enseignement supérieur**, dont le mode de gestion repose principalement sur des opérateurs, le respect du plafond voté en loi de finances initiale pour les emplois sous plafond est compensé ou atténué par la progression des emplois hors plafond. Ainsi, pour les opérateurs de recherche rattachés aux programmes 172 et 187, dont les données sont disponibles sur l'exécution 2010, la baisse des emplois sous plafond entre 2008 et 2010 (1 076 ETPT) est inférieure de près de moitié à l'augmentation des emplois hors plafond (2 015 ETPT).

### b) *L'absence de plafond sur la masse salariale des opérateurs*

La masse salariale des opérateurs relève du calibrage de la subvention pour charges de service public, dotation globale et fongible dont chaque établissement peut modifier la structure dans le seul respect de son plafond d'emplois. Cette possibilité, cumulée avec celle de recruter hors plafond, induit un risque de dérapage.

L'appréhension complète de la masse salariale des universités passées au régime des responsabilités et compétences élargies est rendue difficile par le fait que l'informatique ne permet pas de distinguer précisément la masse salariale qui relevait antérieurement de l'Etat et celle propre à l'université. Il en découle une incertitude quant aux besoins réels des établissements, qui pourrait être amplifiée si la paie à façon devait être abandonnée après 2012.

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

*A périmètre constant, la masse salariale de l'Etat a augmenté de 0,7 % en 2010, soit moins que l'ensemble des dépenses entrant dans le champ de la norme de dépenses.*

*L'analyse de la gestion 2010 met cependant en évidence divers facteurs qui ont fait naître des tensions en gestion :*

*- des erreurs de prévision sur le nombre de départs en retraite qui se sont renouvelées, quoique dans une moindre mesure qu'en 2009 ;*

*- une correction tardive de ces erreurs et sous la forme contestable de l'ouverture de crédits par décret d'avance en toute fin d'exercice alors que le dérapage, qui était certain et identifié bien avant, aurait dû être traduit plus tôt par une loi de finances rectificative ;*

*- des politiques et mesures catégorielles incompatibles avec l'objectif d'ensemble se sont poursuivies ;*

*- des transferts d'effectifs vers des opérateurs se sont poursuivis avec des risques pour ceux-ci comme pour le budget de l'Etat dès lors qu'il continue à en assurer la charge sous la forme de subventions pour charges de service public ;*

*L'ensemble de ces constats souligne la nécessité d'un resserrement du pilotage, passant par l'amélioration des prévisions et une plus grande réactivité dès lors que des dérapages sont identifiés et, par conséquent, par un renforcement du contrôle de gestion.*

*L'application de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux, qui fait d'ailleurs l'objet d'une différenciation croissante selon les ministères et les services, a certes joué un rôle dans le ralentissement de la croissance de la masse salariale. Toutefois, l'objectif de maîtrise de cette dernière ne saurait reposer sur la seule gestion des effectifs.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- mettre en place un dispositif mensuel de surveillance de l'évolution de la masse salariale afin d'identifier le plus précocement possible les écarts à la prévision et d'adopter rapidement des mesures correctrices ;*
  - affiner les outils de calcul de la masse salariale, en particulier le GVT (mission **Enseignement scolaire** en particulier) ;*
  - fiabiliser la prévision et le suivi des plafonds d'emplois des opérateurs.*
-

# Chapitre IV

## L'exécution budgétaire de quatre missions

Au-delà de l'analyse générale de l'exécution 2010, à la lumière d'exemples relevés dans un grand nombre de missions et de programmes, la Cour présente ci-après une analyse spécifique de l'exécution budgétaire de quatre missions majeures du budget général dont les dépenses cumulées atteignent 114,7 Md€ (CP) soit 35 % des dépenses nettes du budget général. Outre l'enjeu budgétaire particulier qui les caractérise toutes, elles présentent une problématique commune de soutenabilité et, pour deux d'entre elles, tiennent une place essentielle dans le dispositif des investissements d'avenir. Il s'agit des missions *Défense, Recherche et enseignement supérieur, Travail et emploi, Ecologie, développement et aménagement durable*.

Les analyses qui suivent rendent compte des contraintes qui ont pesé sur ces missions et des interrogations qui en découlent pour leur gestion future.

### A - La mission Défense

Cette mission représente 39,26 Md€ de crédits en AE et 37,14 Md€ en CP, avec une exécution de 37,08 en AE et 39,13 en CP. Au regard de l'analyse des conditions de l'exécution 2010, les prévisions de ressources optimistes, une sous-exécution des AE, et une diminution des crédits pour

2011 augurent mal de la réalisation de la loi de programmation militaire (LPM) 2008-2015.

## **1 - Des écarts importants entre la programmation et l'exécution budgétaire**

### *a) Une programmation optimiste*

La programmation budgétaire était fondée sur des hypothèses particulièrement optimistes concernant notamment l'équipement des forces porté par le programme 146. Les recettes exceptionnelles prévues au titre de la cession des fréquences hertziennes pour 600 M€ en 2010 n'ont pas été réalisées. Par ailleurs, l'absence de vente de l'avion *Rafale* à l'export a, conduit la mission à porter ses commandes à 11 appareils par an compte tenu de ses engagements contractuels, ce qui se traduit par un impact de 1 Md€ entre 2010 et 2012.

De même, le financement du surcoût des opérations extérieures porté par le programme 178 *Préparation et emploi des forces* a, une nouvelle fois, été sous-budgété de 297 M€, alors que les engagements prévisibles laissaient entrevoir dès la LFI un montant comparable à celui de 2009. Enfin, les intérêts moratoires liés aux retards de paiement par la mise en place de l'application Chorus ont amputé les crédits de 45 M€.

L'excès d'optimisme concerne également l'immobilier et les infrastructures pour lesquels 102 M€ de recettes exceptionnelles ont été réalisées en 2010 alors qu'un montant de 700 M€ était prévu.

Par ailleurs, l'exercice 2010 s'est caractérisé par une très forte sous-exécution des AE (37,1 Md€, soit -2,2 Md€ par rapport au montant de la LFI et -6,3 Md€ sur les crédits ouverts), explicable en partie seulement par le rééchelonnement d'opérations d'investissement. L'ampleur du phénomène soulève des interrogations au regard de la réalisation du programme d'équipements prévu par la LPM.

### *b) Les difficultés de fiabilisation du titre 2*

Malgré une réduction d'effectifs en avance sur les prévisions (8 100 ETPE supprimés pour un prévisionnel de 7 810 ETPE), les dépenses de titre 2 continuent à progresser (19,3 Md€ en 2010 contre 19,1 Md€ en 2009) et sont supérieures au montant initialement prévu (19,04 Md€). Une sous budgétisation de 241 M€ a ainsi été partiellement couverte par l'ouverture de nouveaux crédits par la loi de finances rectificative de fin d'année, pour 169 M€.

### *c) Un chiffrage non fiabilisé des réformes*

Le ministère de la **défense** a entrepris une réforme importante devant conduire à supprimer 54 000 emplois entre 2008 et 2015 (17 % des effectifs) dont les économies devaient être redéployées au profit du plan d'équipement des forces et de la revalorisation des personnels. La dernière estimation, présentée à la Cour en janvier 2011, affiche une économie nette cumulée de 6,8 Md€ sur la période 2008-2015 par rapport à la situation avant réforme, mais l'examen de ce chiffrage met en lumière de nombreuses incertitudes qui conduisent à s'interroger sur le montant et le calendrier des économies qui seront *in fine* réalisées.

## **2 - Des incertitudes sur la soutenabilité de la LPM**

En 2010, comme en 2009, la trajectoire de la loi de programmation militaire (LPM) a été globalement respectée, grâce à l'apport du plan de relance (1,8 Md€ en deux ans), à des reports de crédits (1,3 Md€ en deux ans), et à une inflation plus faible que prévue, alors que les recettes exceptionnelles attendues ne se sont pas réalisées.

Ces constats augurent mal de la soutenabilité de la loi de programmation militaire. La loi de finances pour 2011 prévoit une perte nette de 1,26 Md€ de CP pour la période de 2011 à 2013, qui pourrait même se traduire par une baisse de 3,63 Md€ si les recettes exceptionnelles attendues (2,37 Md€) n'étaient pas réalisées, à l'instar de ce qui s'est produit en 2010. Les révisions stratégiques ont été repoussées à 2012 (année du bilan à mi-parcours de la réforme des bases de défense), qui interviendront dans un contexte de très forte réduction des marges de manœuvre.

## **3 - Des recommandations non suivies, pourtant réitérées**

A l'occasion de l'examen de l'exécution budgétaire des exercices précédents, la Cour avaient formulé des recommandations qui n'ont pas recueilli une attention suffisante de la part du ministère.

Comme en 2009, les ressources extrabudgétaires de 2010 ont été très inférieures aux prévisions. Pour autant, la mission **Défense** maintient des prévisions optimistes chiffrant à 3,26 Md€ le montant des recettes exceptionnelles sur les années 2011, 2012 et 2013, dont 1,02 Md€ inscrits en LFI 2011.

Si des progrès ont été accomplis en ce qui concerne les délais de transmission de la programmation budgétaire initiale (PBI) au contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), la transmission des

documents prévisionnels de gestion (DPG) n'a été achevée que mi-mars 2010. Ces documents présentent par ailleurs des lacunes qualitatives importantes. D'une manière générale, les informations transmises au CBCM demeurent insuffisantes.

Le plan de relance a bénéficié à la mission de *Défense* à hauteur de 770 M€ en 2010 (après de 985 M€ en 2009) et constitue pour l'essentiel des anticipations de dépenses, son apport net se limitant à 159,5 M€. Toutefois, la mission ne dispose toujours pas des instruments de mesure permettant d'évaluer l'impact sur l'activité et l'emploi.

## **B - La mission MIRES**

La mission *Recherche et enseignement supérieur (MIRES)* figure au nombre des missions à fort enjeu budgétaire. Celui-ci est accru par la place qu'elle occupe dans le dispositif des investissements d'avenir. En 2010, ceux-ci ont pratiquement doublé les crédits ouverts, passant de 25,36 Md€ en AE et 24,76 Md€ en CP en LFI, à 47,54 Md€ en AE et 46,92 Md€ en CP.

### **1 - Une mission prioritaire**

La MIRES présente deux caractéristiques principales : un périmètre financier élargi compte tenu de la dépense fiscale (5,8 Md€ en 2010), et des programmes d'investissement d'avenir (21,9 Md€ en 2010), d'autre part ; un mode de gestion des politiques d'enseignement supérieur et de recherche qui repose principalement sur des opérateurs, dont les dotations représentent, tous titres confondus, 73 % des crédits ouverts sur la mission (18,16 Md€ en CP en 2010).

Avec 24,7 Md€ de crédits de paiements votés en loi de finances initiale, la MIRES regroupe, hors programmes d'investissements d'avenir, 6,5 % des CP ouverts au budget général en 2010. Première priorité budgétaire, la mission bénéficie d'un accroissement de ses crédits, qui progressent en LFI de 2,7 % par rapport à 2009, contre 0,1 % pour le budget général à périmètre courant. Elle est également exonérée de l'application de la règle du non remplacement d'un départ sur deux et enregistre une progression sensible de ses effectifs, opérateurs compris (285 349 contre 281 034 en 2009).

## **2 - Des prévisions budgétaires insuffisantes tant pour la gestion courante que pour les engagements pluri-annuels**

La nature des impasses financées en gestion révèle, non seulement l'insuffisante qualité des prévisions de certaines catégories de dépenses, mais également l'absence récurrente de couverture des engagements juridiques représentatifs d'engagements pluriannuels. Ainsi, une incertitude demeure sur les besoins réels au titre de la masse salariale des établissements d'enseignement supérieur passés aux responsabilités et compétences élargies (RCE), soit 56 établissements depuis 2009 (dont 38 en 2010). Comme indiqué au chapitre précédent, les difficultés rencontrées dans leur estimation montrent que le dispositif de pilotage et de contrôle des plafonds d'emplois et de la masse salariale de ces opérateurs doit être consolidé.

Le financement des aides sociales aux étudiants apparaît structurellement sous évalué. En 2010, les écarts entre la prévision et l'exécution résultent, comme en 2009, des reports de charges de la gestion précédente, compte tenu des conditions et du calendrier d'instruction des dossiers des bénéficiaires. Ces écarts découlent également de l'augmentation de 1,5 % du plafond de ressources ouvrant droit à l'attribution d'une bourse et du versement d'un demi mois de bourse supplémentaire au titre de l'année universitaire 2010-2011. Cette seconde mesure, annoncée en septembre 2009, aurait pu être intégrée, par voie d'amendement, dans le budget 2010.

La dette contractée par la France vis-à-vis de l'Agence spatiale européenne (ESA) est apurée de façon échelonnée dans le temps en AE=CP, qui ne couvre qu'une partie des charges à payer constatées à la clôture de l'exercice précédent. De nouvelles charges à payer sont ainsi reconstituées en fin d'exercice, et devraient s'accroître en 2010. Or le montant global de l'engagement international souscrit par la France n'est pas couvert en 2010.

Il en est de même des contrats de partenariat public privé, majoritairement les opérations immobilières qui relèvent de l'Opération Campus, qui engagent l'Etat pour des montants qui, s'ils ne sont pas à ce stade chiffrés avec précision compte tenu des montages financiers impliquant de multiples partenaires, et s'ils ne pèsent pas tous directement sur le budget général, ne sont pas sans impact budgétaire. Les opérations envisagées sont suffisamment ambitieuses pour justifier que soient élaborés des scénarii financiers permettant d'apprécier leurs risques potentiels et que soient apportées des garanties supplémentaires sur leur pilotage.

### 3 - Un dispositif dérogatoire porteur de risques

La mission est la principale bénéficiaire des crédits ouverts au titre des programmes d'investissements d'avenir. Les dérogations aux principes budgétaires ont conduit à définir un mode de gouvernance spécifique visant à assurer l'utilisation efficiente des crédits et à permettre l'information et le contrôle du Parlement. Cependant, ces nouveaux moyens ne financent pas tous de nouveaux projets<sup>130</sup>. Ils sont destinés parfois à financer des opérations antérieurement annoncées mais qui n'avaient pas obtenu de financements, à apporter des ressources complémentaires à des opérations lancées mais dont les plans de financement étaient incomplets, voire à se substituer à des crédits budgétaires annulés en gestion 2010 ou devant être réduits en 2011. Ces constats mettent en évidence le caractère contestable d'avoir placé les investissements d'avenir en dehors de la norme de dépenses.

En outre, le défaut d'articulation d'ensemble de plusieurs actions, associé à l'empilement actuel des dispositifs de soutien à la recherche et à l'innovation comporte deux types de risques : un risque opérationnel, le suivi et l'évaluation de projets en multi partenariats reposant sur l'efficacité des opérateurs, au premier rang desquels l'ANR, un risque budgétaire et financier, dès lors que la traçabilité des fonds n'est pas parfaitement assurée et pourrait conduire au financement de dépenses non éligibles et à la création d'emplois publics.

## C - La mission Travail et emploi

Interministérielle de 2007 à 2010, cette mission est placée, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 sous la responsabilité du ministre du **travail, de l'emploi et de la santé**. Cette évolution devrait lui donner une véritable gouvernance d'ensemble. Ses crédits ont fortement augmenté en cours de gestion, sous l'effet conjugué du plan de relance et du programme d'investissements d'avenir. Ils sont passés de 11,35 Md€ en AE et 11,40 Md€ en CP en LFI à 14,75 Md€ en AE et 14,69 Md€ en CP en exécution.

### 1 - Le pilotage budgétaire et stratégique de la mission

Bien que détaillée, la présentation budgétaire ne permet pas de garantir une budgétisation fiable et soutenable. Opérée en AE=CP, la budgétisation sur les programmes 102 *Accès et retour à l'emploi* et 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de*

---

<sup>130</sup> Voir le chapitre I, première partie et chapitre I, troisième partie du présent rapport.

*l'emploi* a obéi jusque là à une simple logique de décaissement, à laquelle il sera cependant remédié en 2011 pour deux dispositifs (les contrats aidés et les conventions de Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences-Engagement pour le développement de l'emploi et des compétences (GPEC-EDEC) qui feront l'objet d'une inscription en AE différente de celle en CP.

L'enjeu est particulièrement important pour le pilotage budgétaire des programmes 102 et 103. Il impose de mettre en place une gestion de ces AE impliquant à la fois les services déconcentrés, à qui une enveloppe de crédits est notifiée, Pôle emploi, qui est le prescripteur de ces contrats et qui en détermine la durée, et l'ASP qui assure les paiements aux intéressés. Elle nécessite un système d'information partagé qui garantisse le respect des enveloppes d'AE allouées et puisse ensuite être interfacé avec Chorus. La réussite de ce chantier est déterminante pour fiabiliser la programmation budgétaire sur ces programmes.

Il est souhaitable que la réunification de la mission sous l'autorité d'un seul ministre se traduise maintenant par la mise en place d'un véritable dialogue de gestion, formalisé dans une charte de gestion associant la Direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) et les directions « métiers », qui s'étende également aux relations entre responsables de programme et opérateurs. Les conventions d'objectifs signées entre l'Etat et les opérateurs constituent un des instruments privilégiés de pilotage entre les mains du responsable de programme.

## **2 - L'analyse de l'exécution dans une perspective pluriannuelle**

Le transfert, sans crédits correspondants, de certains dispositifs du Plan de relance depuis le programme 316 de la mission *Plan de relance de l'économie* vers le programme 103, a eu pour conséquence une réallocation des crédits au sein de ce dernier programme, à partir du mois de septembre. Ce redéploiement de crédits s'est traduit par le report en fin d'année et sur la période complémentaire des versements liés aux compensations d'exonérations de charges aux régimes de base de sécurité sociale, de retraite complémentaire et d'assurance chômage. Ces derniers n'ont pu intervenir qu'après le dégel des crédits de la réserve de précaution et les ouvertures votées en loi de finances rectificative.

Le plan de relance aura encore un impact significatif sur la gestion 2011 et même au-delà, compte tenu de la durée de certains dispositifs. La budgétisation 2011 ne les prend pas en compte de façon certaine. A cela, s'ajoute d'ores et déjà l'annonce d'un nouvel effort budgétaire à consentir sur les contrats aidés.

Le budget triennal 2011–2013 affichant néanmoins une forte diminution du plafond de la mission (-24,4 % sur la période), la soutenabilité de la trajectoire paraît incertaine, alors que les dépenses fiscales en matière d'aide à l'emploi restent stables et ne font pas l'objet de projections pluriannuelles.

## D - La mission Ecologie

La mission *Ecologie, développement et aménagement durables* n'est que dixième en volume sur les quarante-huit missions du budget mais elle a également fortement bénéficié du dispositif des investissements d'avenir. Les crédits ont ainsi progressé de +18,3 % en AE et de +21,7 % en CP par rapport à 2009, soit 17,90 Md€ en AE et 15,80 Md€ en CP ouverts durant l'exercice.

### 1 - D'importantes ouvertures de crédits en cours de gestion

Les trois programmes temporaires sur les investissements d'avenir ont accru de plus du tiers les moyens attachés aux neuf programmes pérennes de la mission. D'importantes ressources extrabudgétaires s'y ajoutent, destinées aux établissements rattachés comme l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

La consommation des crédits de paiement est de même en augmentation du fait principalement des investissements d'avenir. Hors ces derniers, elle baisse de 3,7 % par rapport à 2009. De même, celle des AE diminue de 6,8 %. Ce mouvement est particulièrement marqué pour le programme 203 *Infrastructures et services de transport*, qui subit ainsi le contre-coup du plan de relance en 2009. La baisse est également importante (315 M€) pour la subvention budgétaire à l'AFITF (programme 203). Comme chaque année, le fort écart entre les crédits votés initialement et les crédits ouverts, qui s'élève en 2010 à 7,58 Md€ en AE et à 5,66 Md€ en CP, s'explique par le rattachement de fonds de concours en cours de gestion et par d'importants reports affectant le programme 203, en particulier pour les AE affectées mais non engagées. Cette année, s'y sont ajoutés 3,6 Md€ liés aux investissements d'avenir.

La dépense fiscale associée à la mission est au 8<sup>ème</sup> rang parmi les 48 missions recensées dans la loi de finances initiale. Elle a sensiblement augmenté par rapport à 2009 (+50 % en volume). Le chiffrage des mesures, lacunaire, ne permet cependant pas une information suffisante du Parlement. Cette situation, insatisfaisante, appelle de la part des ministères chargés de l'économie et du développement durable un travail

coordonné d'amélioration.

## **2 - Des retours catégoriels importants**

Le ministère indique qu'il a exécuté son schéma d'emplois au-delà des prévisions (- 1 322 ETPT). Il a pourvu 554 postes au titre du Grenelle de l'environnement sur un total de 893 postes notifiés en 2009 et 2010. Le nombre de départs en retraite a été, pour la deuxième année consécutive, inférieur aux prévisions (-1 979 réalisés contre -2 296 prévus). De ce fait et en raison du respect des suppressions de postes programmées initialement, le taux de non remplacement est supérieur à l'objectif de non remplacement d'un sur deux (70 %). Le montant attribué au titre des mesures catégorielles a été conforme aux prévisions. Cependant, en raison d'une enveloppe de 21 M€ attribuée au titre des rapprochements indemnitaires des agents originaires du ministère de l'agriculture et de ceux originaires du ministère de l'équipement, les « retours catégoriels » représentent 73 % du montant des économies réalisées par le schéma d'emplois sur les années 2009 et 2010.

## **3 - La gestion particulière des ressources exceptionnelles ne doit pas nuire à la cohérence des politiques publiques**

Le plan de relance par son programme 315 *Programme exceptionnel d'investissement public* a apporté à la mission 920 M€ en AE et CP sur les exercices 2009 et 2010, pour des opérations en infrastructures de transport. Le taux de consommation de ces crédits a été important (99,8 % pour les AE, 92,6 % pour les CP), sans atteindre 100 % sur les deux années, ce qui nécessite la poursuite du plan en 2011.

Les investissements d'avenir, qui obéissent à une gouvernance spécifique, ne doivent nuire ni à la cohérence des politiques publiques, en particulier à l'effort de présentation de ces dernières au Parlement, ni au pilotage par les ministères compétents. Ces dépenses, qui répondent à une nouvelle exigence d'un retour financier pour l'Etat, s'affranchissent de certaines contraintes annuelles lors du vote et en gestion.

En outre, leur caractère additionnel n'est pas garanti, notamment quand les projets financés préexistaient dans des dispositifs à l'avenir ou au financement incertains. Tel est le cas de la reprise du fonds démonstrateur de l'ADEME qui avait été arrêté en 2010 ou du financement de projets d'« écocités » rendus éligibles après avoir été sélectionnés en 2008 par le ministère.

Enfin, le cloisonnement des crédits et l'organisation spécifique prévus par la loi conduisent à une multiplication des commissions, à l'absence d'outil de prévision et de programmation, à un suivi extrabudgétaire spécifique non dénué de risques inhérents à l'absence de comptabilité des engagements, à une restriction des rôles respectifs des conseils d'administration de l'opérateur et des ministères compétents ainsi qu'à une responsabilité mal définie de l'ordonnateur, qui agit en tant que mandataire.

#### **4 - Les engagements de l'AFITF**

Bien que n'étant pas votés par le Parlement, les engagements de l'AFITF, qui sont approuvés par les représentants de la tutelle au conseil d'administration, engagent l'Etat. La programmation et la validation par l'approbation des tutelles semblent contraires aux articles 7 et 9 de la LOLF. La loi de finances initiale devrait prévoir au minimum une ouverture d'AE pour le montant des dépenses non couvertes par les ressources propres de l'agence<sup>131</sup>.

Le montant des restes à payer devant atteindre 24 Md€ à l'horizon 2014, sans assurance de financements correspondants. La simulation retracée ci-dessous résulte d'hypothèses de ressources où la nouvelle taxe poids lourds engendrerait 580 M€ de recettes en 2012 et plus d'1 Md€ à partir de 2013, ce qui n'est pas à ce jour démontré. Même si cette simulation de ressource s'avérait exacte, le montant des recettes sur la période 2010-2014 (10,5 Md€) serait inférieur de presque un tiers au montant des engagements. Ces engagements constituent la principale contrainte pesant sur les budgets futurs de la mission.

---

<sup>131</sup> Voir chapitre I, troisième partie du présent rapport.

---

*CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

---

*L'examen de l'exécution budgétaire de ces quatre missions à enjeux met en évidence une double problématique qui confirme et approfondit l'analyse de l'évolution globale des dépenses.*

*D'une part, ces quatre missions présentent des incertitudes sur le caractère soutenable de leurs engagements pluriannuels et sur la fiabilité de la programmation budgétaire, qu'il s'agisse du respect de la trajectoire de la loi de programmation militaire, de la capacité de la **MIRES** et de la mission **Travail et emploi** à faire face à leurs charges futures ou de la nécessité pour l'Etat de supporter les engagements de l'AFITF non couverts par des ressources propres.*

*D'autre part, elles se caractérisent par l'importance de la mobilisation de ressources extrabudgétaires destinées à desserrer la contrainte pesant sur les dotations du budget général, mais porteurs de risques ou d'incertitudes.*

---

## **Chapitre V**

### **Les relations avec les collectivités territoriales et l'Union européenne**

Les concours financiers aux collectivités territoriales et les prélèvements sur recettes qui leur sont destinés, ainsi qu'à l'Union européenne, représentent une part importante du budget de l'Etat qui justifie qu'une attention particulière leur soit apportée.

La réforme de la taxe professionnelle, analysée au chapitre I du présent rapport, contribue à modifier la nature des flux financiers entre l'Etat et les collectivités territoriales.

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

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales ont atteint en 2010 le montant exceptionnel de 130 Md€ en progression de près de 30 % par rapport à 2009. Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales (cf. tableau *infra*) ont été marquées en 2010 par :

- les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle (TP), 2010 étant à cet égard une année exceptionnelle de transition ;
- la baisse importante des dotations au titre du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) ;

- la progression modérée des autres prélèvements sur recettes ainsi que des subventions imputées sur le budget général ;
- la forte progression de la fiscalité transférée.

**Tableau n° 27 : Les concours de l'Etat aux collectivités territoriales**

En Md€

	2007	2008	2009	2010	2010/2009
<b>Prélèvements sur recettes de l'Etat</b>	<b>49,60</b>	<b>51,17</b>	<b>56,20</b>	<b>85,34</b>	51,9 %
<i>dont versement anticipé du FCTVA au titre du plan de relance de l'économie</i>			3,85	<b>0,14</b>	-96,4 %
<i>dont compensation relais 2010 de la TP</i>				<b>32,43</b>	
<b>Dépenses du budget général</b>	<b>22,79</b>	<b>22,60</b>	<b>24,55</b>	<b>22,87</b>	-6,8 %
<i>dont mission Relations avec les collectivités territoriales</i>	3,29	2,37	2,52	<b>2,71</b>	7,5 %
<i>dont DGD formation professionnelle</i>	1,68	1,68	1,69	<b>1,70</b>	0,7 %
<i>dont dotations et subventions imputées sur d'autres programmes</i>	4,33	2,33	2,54	<b>2,39</b>	-5,9 %
<i>dont dégrèvements</i>	13,49	16,21	17,80	<b>16,06</b>	-9,9 %
<b>Total des opérations budgétaires (A)</b>	<b>72,39</b>	<b>73,77</b>	<b>80,75</b>	<b>108,21</b>	34,0 %
Fiscalité transférée aux régions et aux départements (B)	19,12	20,24	19,34	<b>21,79</b>	12,7 %
<b>Total général (A+B)</b>	<b>91,51</b>	<b>94,01</b>	<b>100,09</b>	<b>129,90</b>	<b>29,9 %</b>

Source : direction du budget - avril 2011

Hormis la compensation relais et les versements anticipés de FCTVA, la progression des concours financiers de l'Etat ralentit sensiblement : +2,7 % de 2007 à 2008, +2,4 % de 2008 à 2009, +1,2 % de 2009 à 2010. Prévus pour 94,89 Md€ par la LFI 2010, hors compensation relais, les concours financiers s'élèvent à 97,43 Md€ : ce dépassement de 2,53 Md€ est en grande partie imputable à la fiscalité transférée (+2,04 Md€).

### **A - Un effet marginal de la prolongation du dispositif de versement anticipé FCTVA**

En 2009, dans le cadre du plan de relance de l'économie, les collectivités locales qui ont signé un engagement de faire en 2009 des dépenses d'investissement supérieures à celles de l'année précédente ont bénéficié de dotations du FCTVA avec un an d'avance par rapport au calendrier de versement antérieur ( $n+1$  au lieu de  $n+2$ ).

19 668 collectivités locales et établissements publics de coopération intercommunale<sup>132</sup> ont pris cet engagement, soit 34,2 % des collectivités qui y avaient droit<sup>133</sup>. Parmi elles, 18 072 collectivités, soit 92 % des signataires, ont respecté leur engagement avec des dépenses d'investissement (y compris les « restes à réaliser ») de 45 Md€, pour un seuil de 35,3 Md€, soit un dépassement de 27,5 %. Ces collectivités bénéficient désormais de façon permanente des dotations de FCTVA avec un an de décalage par rapport à leurs dépenses d'investissement qui y ouvrent droit. Les 1 596 autres collectivités ne recevront en principe aucune dotation de FCTVA en 2011 et devront attendre 2012 pour recevoir celles afférentes à leurs investissements de 2010.

Le dispositif a été reconduit en 2010. Il a concerné moins de collectivités qu'en 2009 : 2 873 d'entre elles<sup>134</sup> ont signé un engagement de faire au moins 1,36 Md€ de dépenses d'investissement.

Les dotations de FCTVA versées en 2010 ont été de 6,16 Md€ (contre 6,228 Md€ prévu en LFI), dont 0,14 Md€ versés par anticipation, contre respectivement 9,91 Md€ et 3,85 Md€ en 2009. La baisse des versements au titre du FCTVA a donc été de 3,75 Md€ (-38 %); l'évolution des versements, hors versements anticipés, a été de -0,04 Md€.

## **B - Les autres prélèvements sur recettes et les concours imputés sur le budget général**

### **1 - Les prélèvements sur recettes**

Hormis la « dotation relais de compensation de la réforme de la taxe professionnelle » (32,43 Md€) et le FCTVA (6,16 Md€), les autres prélèvements sur recettes se sont élevés à 46,75 Md€ en 2010 (pour 46,854 Md€ prévus par la LFI 2010), contre 46,26 Md€ en 2009 (hors FCTVA également).

La progression de 2009 à 2010 est de 0,42 Md€, soit seulement 0,9 %. Elle est due à celle de la principale dotation, la dotation globale de fonctionnement (DGF) : +0,32 Md€, soit +0,8% de 2009 à 2010. Cette modération tranche avec les évolutions passées.

---

<sup>132</sup> 17 282 communes, 90 départements, 23 régions et 11 EPCI à fiscalité propre.

<sup>133</sup> A l'exception des communautés de communes et d'agglomération, qui perçoivent le FCTVA l'année même de réalisation de la dépense.

<sup>134</sup> 2 282 communes, un département et 2 EPCI à fiscalité propre.

## 2 - Les concours imputés sur le budget général

Les dépenses imputées sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (2,71 Md€) progressent de +7,6 % par rapport à 2009. Ces dépenses dépassent les crédits ouverts par la LFI 2010 (2,624 Md€ de CP) qui eux mêmes dépassaient d'environ 200 M€ le plafond de 2,42 Md€ fixé par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) du 9 février 2009, bien que le périmètre de la mission n'ait pas changé. Ce dépassement s'explique notamment par la majoration de la dotation globale de décentralisation (DGD) et l'ouverture de crédits par amendement parlementaire pour les subventions pour travaux d'intérêt local.

Les dépenses de la DGD formation professionnelle, imputées sur le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, se sont élevés en 2010 à 1,70 Md€<sup>135</sup>. Leur progression de +0,6 % est inférieure au taux d'indexation de l'enveloppe normée fixé à 1,2 % par la LPFP du 9 février 2009.

Les dotations et subventions imputées sur d'autres programmes se sont élevées à 2,39 Md€ en 2010 en diminution de 5,9 % par rapport à 2009. Cette évolution s'explique essentiellement par une forte diminution (-315 M€) du budget de fonctionnement de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et par les retards de redéploiement des unités territoriales de la défense.

## 3 - L'enveloppe normée : un nouveau périmètre plus pertinent

### a) *Le quasi respect de la norme fixée par la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009*

Afin d'associer les collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques, l'article 7 de la LPFP du 9 février 2009 aligne l'évolution des prélèvements sur recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales, la DGD formation professionnelle ainsi que les dépenses de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, sur l'évolution prévisionnelle des prix à la consommation : celle-ci était de 1,2% pour 2010.

---

<sup>135</sup> 1,71 Md€ prévus au PLF 2010

**Tableau n° 28 : Evolution de la nouvelle enveloppe normée**

En exécution	2007	2008	2009	2010	2010/2009
<b>Concours dans l'enveloppe</b>					
<b>Prélèvements sur recettes (A)</b>	<b>49,60</b>	<b>51,17</b>	<b>52,35</b>	<b>52,77</b>	<b>+ 0,80 %</b>
<i>dont DGF</i>			40,89	41,21	+ 0,78 %
<i>dont FCTVA (hors PRE 2010)</i>	5,06	5,56	6,06	6,02	- 0,71 %
<b>Dépenses du budget général (B)</b>	<b>4,97</b>	<b>4,05</b>	<b>4,21</b>	<b>4,41</b>	<b>+ 4,75 %</b>
<i>dont mission RCT</i>	3,29	2,37	2,52	2,71	+ 7,54 %
<i>dont DGD formation professionnelle</i>	1,68	1,68	1,69	1,70	+ 0,59 %
<b>Ensemble (A) + (B) (hors PRE 2010)</b>	<b>54,57</b>	<b>55,22</b>	<b>56,56</b>	<b>57,18</b>	<b>+ 1,10 %</b>
<b>Plafond prévu par la LPFP</b>			<b>56,42</b>	<b>57,10</b>	<b>+ 1,20 %</b>

Source : Cour des comptes

En 2009, les concours avaient été un peu supérieurs à la norme de l'article 7 de la LPFP du 9 février 2009 (+ 0,25 %), notamment parce que la croissance du FCTVA (hors PRE) avait été sous-estimée. En tenant compte des versements anticipés de FCTVA au titre du PRE, sous estimés par la LFR du 4 février 2009, le dépassement avait été de 2,5 %<sup>136</sup>.

En 2010, le montant des concours a été à peine supérieur à la norme (+0,14 %). Le respect de celle-ci vient principalement de la légère réduction des dotations de FCTVA (incidence du PRE exclue) qui contraste avec leur tendance antérieure de forte progression.

*b) Le nouveau périmètre de l'enveloppe normée fixé par la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010*

La Cour avait observé qu'il était difficile d'inclure dans une enveloppe normée les dotations de FCTVA qui sont versées par l'Etat à guichet ouvert et dont la maîtrise en gestion, à droit constant, est donc impossible. L'article 7 de la LPFP du 28 décembre 2010 les exclut à l'avenir de l'enveloppe normée. Il exclut aussi :

<sup>136</sup> Total des concours dans l'enveloppe de 60,41 Md€, pour un plafond porté à 58,92 Md€ avec l'ajout des 2,5 Md€ de prélèvements sur recettes supplémentaires prévus par la LFR, pour le versement anticipé de dotations de FCTVA au titre du PRE, ajouté au plafond de la LPFP.

- le produit des amendes<sup>137</sup> ;
- les deux nouvelles dotations, dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et le Fonds national de garantie individuelle des ressources, qui après avoir été éventuellement ajustées par une LFR en 2011, seront ensuite stabilisées en valeur ;
- les crédits pour les subventions aux travaux divers d'intérêt local, exclusion mentionnée seulement dans l'annexe de la loi ainsi que les crédits de fonctionnement de la DGCL.

Ce sont certaines dotations de compensation qui serviront de variables d'ajustement.

#### 4 - Les dégrèvements

##### *a) La diminution des dégrèvements pris en charge par l'Etat*

Le total des dégrèvements d'impôts locaux pris en charge par l'Etat a baissé de 17,93 Md€ en 2009 à 16,06 Md€ en 2010. Les montants des dégrèvements d'impôts locaux ont en effet encore été peu affectés par la suppression de la TP. Les règles applicables à ceux relatifs à la taxe d'habitation et aux taxes foncières sont inchangées. Les dégrèvements relatifs à la TP, environ 80 % du total des dégrèvements, ont peu diminué en 2010 (cf. *supra*), mais devraient baisser bien davantage en 2011 jusqu'à 1,7 Md€ : l'étalement dans le temps de cette réduction est due à celle des dégrèvements résultant du plafonnement de la TP à 3,5 % de la valeur ajoutée, cette dernière n'étant connue qu'*a posteriori*. Les nouveaux impôts (CET et CVAE) font l'objet de dégrèvements, d'un montant estimé à 470 M€ en 2010 et 4 580 M€ en 2011.

##### *b) Le maintien du « ticket modérateur »*

Depuis 2007, la cotisation de TP calculée sur le taux de l'année courante est plafonnée à 3,5 % de la valeur ajoutée des entreprises. Les collectivités territoriales et leurs EPCI sont depuis associées au coût de ce dégrèvement, c'est le principe du « ticket modérateur ». Le dispositif est maintenu pour la nouvelle CET mais avec un plafond réduit de 3,5 à 3 %.

---

<sup>137</sup> Le produit des amendes versé aux collectivités locales est retiré en 2011 des prélèvements sur les recettes de l'Etat et directement imputé en dépenses du compte spécial *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* dont le périmètre a été élargi.

## 5 - La fiscalité transférée

La fiscalité transférée aux régions et aux départements (21,79 Md€) enregistre une progression de 12,7 % par rapport à 2009. Elle résulte principalement, hors mesures de décentralisation, du dynamisme des droits de mutation à titre onéreux qui s'accroissent de +35 % passant de 5,26 Md€ en 2009 à 7,11 Md€ en 2010.

## II - Les relations financières de l'Etat avec l'Union européenne (UE)

L'année 2010 a été la seconde année d'application, pour le financement du budget de l'Union européenne, de la décision relative aux ressources propres (DRP) du 7 juin 2007<sup>138</sup>, décision dont certaines dispositions doivent entrer en vigueur progressivement<sup>139</sup>. Pas plus que l'année 2009, où il y avait eu, à hauteur de plus de 1 Md€, d'importants ajustements rétroactifs sur les exercices 2007 et 2008, l'année 2010 ne peut donc être considérée comme pleinement représentative de l'incidence des diverses modifications apportées par la DRP précitée au régime des ressources propres de l'UE. Ses résultats font apparaître, toutefois, davantage qu'en 2009, une nette réduction du coût de la participation au financement de la compensation britannique.

Les opérations de l'exercice appellent les remarques ci-après<sup>140</sup> :

a) la principale novation intervenue en 2010 par rapport à 2009, concerne la modification du mode de comptabilisation des ressources propres dites « traditionnelles » de l'UE (ressources douanières et cotisations sucre). Jusqu'en 2009, ces ressources étaient constatées en recettes de l'Etat avant de faire l'objet d'un prélèvement sur ses recettes (PSR). Depuis 2010, ces ressources sont traitées en comptes de tiers, seuls leurs frais de perception (25 %) restant, comme auparavant, des recettes non fiscales de l'Etat. Ce changement répond à une recommandation de la Cour, cette méthode apparaissant mieux adaptée, sur le fond, aux caractéristiques des ressources concernées.

b) le montant du prélèvement sur recettes au profit de l'UE (PSRUE), dans ces nouvelles conditions, n'est plus représentatif de la

<sup>138</sup> RRGB sur l'exécution 2009, page 55 et, ci-après, dernier tableau de l'annexe relative aux relations financières de l'Etat avec l'Union européenne (annexe VI).

<sup>139</sup> Dans le cas, notamment, des modifications apportées au calcul de la correction accordée au Royaume Uni (annexe VI, dernier tableau).

<sup>140</sup> Ces remarques sont complétées par l'annexe VI).

totalité des recouvrements de ressources propres effectués à son profit<sup>141</sup>. Pour apprécier l'évolution globale de ces recouvrements, il y aura lieu, désormais, d'additionner le montant du PSRUE et celui des recouvrements de ressources propres en comptes de tiers (RPT)<sup>142</sup>.

c) Le montant total des recouvrements de ressources propres effectués, en 2010, au profit de l'UE (19,5 Md€) a été inférieur à celui de 2009 (20 Md€) mais il y avait eu, en 2009, divers ajustements au titre de 2007 et 2008 qui avaient accru d'environ 1 Md€ le montant des recouvrements à effectuer (application immédiate et rétroactive des concessions accordées à quatre Etats membres<sup>143</sup> alors que la réduction du montant à reverser au Royaume-Uni commençait en 2009 selon des modalités progressives ne devant atteindre leur plein effet qu'en 2011).

Exprimée en points de PIB, le montant total des recouvrements réalisés en 2010, net des frais de perception, s'est élevé à un peu moins d'un point (0,99), soit légèrement moins qu'en 2009 (1,04 point) et un peu plus qu'en 2008 (0,94 point)<sup>144</sup>. En comparaison des recettes fiscales nettes (en nomenclature actuelle des recettes de l'Etat), ce montant est revenu à 7,7 % des recettes fiscales nettes en 2010 après avoir atteint 9,1 % en 2009 et 6,9 % en 2008.

Le montant du prélèvement sur recettes (17,6 Md€) a baissé par rapport à celui de 2009 (près de 20 Md€ en y comptant, conformément aux règles du moment, le montant des RPT) mais aussi par rapport à la part hors RPT de ce montant (18,3 Md€).

Plus des quatre cinquièmes (81 %) du PSRUE, en 2010, a correspondu à des demandes de mises à disposition au titre de la ressource RNB (73 % en 2006 à périmètre de PSR équivalent). Cette évolution est la conséquence directe des choix effectués, pour le financement du budget communautaire, depuis la décision relative aux ressources propres du 24 juin 1988. La ressource « revenu national brut » est, en effet, collectivement perçue, par les Etats membres, comme

---

<sup>141</sup> Il ne l'a totalement été, en fait, que pendant de brèves périodes : de 2002 à 2006 (années au cours desquelles il n'y a plus eu de cotisations au stockage du sucre à faire recouvrer par le FIRS) et en 2008-2009 (années où les cotisations sucre recouvrées par FranceAgriMer ont été budgétisées, malgré leur recouvrement par le biais d'un opérateur et le précédent des recouvrements du FIRS, par souci de cohérence avec les informations données au Parlement lors de la présentation des PLF 2008 et 2009).

<sup>142</sup> Voir, dans l'annexe relative aux relations entre l'Etat et l'UE, le tableau n° 4.

<sup>143</sup> Allemagne, Pays Bas, Suède et Autriche (voir la tableau de la fin de l'annexe VI).

<sup>144</sup> Sur la base des données de PIB contenues dans le communiqué INSEE du 13 mai 2011.

possédant, entre autres qualités<sup>145</sup>, celle de pouvoir assurer, dans la durée, le maintien d'une clé de répartition jugée plus équitable que celle des autres ressources<sup>146</sup>.

d) L'exécution du prélèvement sur recettes (17,6 Md€) a fait apparaître, en 2010, par rapport au montant inscrit en LFI (18,2 Md€), un écart de -556 M€. L'un des tableaux fournis en annexe donne la ventilation des causes de cet écart qui n'appelle pas d'observation.

e) Le budget de l'Etat a dû supporter, en 2010, 170,5 M€ de charges par suite de refus d'apurement de dépenses réalisées dans le cadre de la politique agricole commune. Ce montant élevé résulte de l'addition d'une donnée de fond (augmentation du volume des refus d'apurement de l'année 2010) et, en réponse aux observations de la Cour dans son rapport de l'an dernier<sup>147</sup>, d'une amélioration dans la façon de régler, sur le plan budgétaire français, ces refus d'apurement (abandon du renvoi en N + 1 du traitement de tous les refus d'apurement notifiés par la Commission au cours de l'année N et retour à la pratique antérieure d'un règlement, dès l'année N, de tous les refus notifiés suffisamment tôt pour être imputés sur cet exercice). Il a donc fallu, en 2010, supporter des dépenses reliées à deux gestions.

---

<sup>145</sup> Très grande simplicité et quasi gratuité de gestion ; grande capacité de rendement ; plus grande homogénéité des objectifs, méthodologies et administrations concernés que dans le domaine fiscal (aussi bien au sein de l'UE que dans les divers Etats avec lesquels des négociations d'adhésion sont en cours) ; assiette d'un calcul moins fragile que celle de la ressource TVA et moindre exposition que celle-ci à l'inégalité des performances dans la perception de l'impôt ; grande phase avec l'esprit de « subsidiarité » puisque cette ressource laisse aux Etats membres et aux parlements nationaux un maximum de compétences fiscales sans pour autant faire obstacle aux harmonisations jugées nécessaires ; même garantie de financement de l'UE que dans le cas des RPT puisque toutes les ressources propres ont, en droit, le même statut.

<sup>146</sup> Elle a permis depuis sa mise en œuvre, d'absorber sans difficultés additionnelles, sur le plan du financement, l'unification allemande, l'hétérogénéité accrue d'une Union à 27, les effets du taux de change de la livre sterling sur le poids économique relatif du Royaume-Uni ainsi que la transformation progressive, du fait des différentiels de croissance, du poids relatif du RNB des différents Etats membres dans la somme des RNB des Etats de l'UE. Il n'y a pas de risque, a priori, avec cette ressource, de voir apparaître des situations qu'il serait, par la suite, dans un contexte de contrainte d'unanimité, difficile ou onéreux de remettre en cause. On observe au contraire qu'il a fallu, pendant la même période, pour des raisons d'équité de répartition, rendre en partie aux Etats membres, en portant à 25 % leur taux de frais de perception, les ressources les plus liées aux attributions de l'UE (ressources douanières notamment) et chercher à réduire au maximum, faute de mieux, la place de la ressource TVA.

<sup>147</sup> RRGB sur l'exercice 2009 (page 56, point d).

Si l'abandon de la pratique critiquée par la Cour dans son dernier rapport, constitue un progrès, il doit être souligné que ce sont le plus souvent les mêmes raisons qui, depuis plusieurs années, sont à l'origine de la plus grande partie des refus d'apurement, ce qui semble appeler un effort de redressement spécifique.

Il conviendrait également que les indications données dans le « jaune » sur les refus d'apurement soient plus précises afin que puissent être mentionnés, notamment, les motifs de refus ainsi que les modalités d'apurement. Ni le renvoi à l'année n+1 ni le retour aux pratiques antérieures n'ont été indiqués dans les « jaunes » concernés. Il s'agit d'un domaine, au demeurant, où le jaune annexé au PLF n+1 ne parle parfois, comme dans celui annexé au PLF 2011, que de faits relatifs à n-1.

f) Au total, en 2010, l'Etat a recouvré 19,5 Md€ au profit du budget de l'Union européenne (20,3 Md€ en 2009).

L'Etat a reçu un peu plus de 11,4 Md€, dont 484 M€ de recettes non fiscales au titre du remboursement des frais de perception des ressources propres traditionnelles, 160 M€ de fonds de concours communautaires abondant des programmes de budget général et 10,8 Md€ à reverser à des tiers (9,5 Md€ au titre de la PAC +1,3 Md€ au titre des fonds structurels).

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

*Les concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales ont progressé de 30 % sous l'effet transitoire de la réforme de la taxe professionnelle. Hors celui-ci, la progression de l'enveloppe normée fixée, conformément à la loi de programmation des finances publiques, à 1,2 % a été respectée.*

*La modification du mode de comptabilisation des ressources propres dites traditionnelles, conformément à une recommandation de la Cour, rend mieux compte de la nature de celles-ci. De même, l'abandon du report sur la gestion suivante de la totalité des refus d'apurement notifiés durant l'année par la Commission européenne constitue un progrès. Il resterait souhaitable, sur ces questions de coût, pour le budget, des diverses formes du non respect des règles communautaires que les indications données dans le « jaune » soient plus précises et aussi à jour que possible à la date de rédaction du document.*

## **Troisième partie**

### **Les conditions générales de la gestion**

# Chapitre I

## Les modalités de la gestion

### I - La régularité de la gestion

Aux termes de l'article 47-2 de la Constitution, « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». S'agissant de l'Etat, les règles applicables à la préparation, à l'exécution et au contrôle du budget sont fixées par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 et précisées, pour leurs modalités d'application, par le référentiel de comptabilité budgétaire<sup>148</sup>.

Ces textes déterminent en particulier les principes auxquels les gestionnaires, ordonnateurs et comptables, doivent se référer : annualité, unité, universalité, spécialité et sincérité.

Si certaines améliorations ont été constatées par rapport aux exercices précédents, la gestion 2010 a été encore marquée par plusieurs entorses aux règles budgétaires en vigueur.

---

<sup>148</sup> Diffusé par une circulaire du ministre du budget du 22 janvier 2009.

## **A - Les irrégularités et les anomalies concernant le budget général**

### **1 - Les atteintes au principe d'annualité**

#### *a) Les reports de charges sur l'exercice suivant*

L'apurement total de la dette de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale (2,5 Md€) ainsi que de celle du Crédit foncier de France au titre du financement des dépenses d'épargne logement (192 M€) marque un net progrès en la matière. En ce qui concerne la sécurité sociale, toutefois, il a été procédé à une anticipation des dépenses que le budget général aurait dû supporter en 2011, à hauteur de plus de 473 M€<sup>149</sup>, en contravention avec le principe d'annualité budgétaire. Par ailleurs, le recours à des ressources non retracées en comptabilité budgétaire<sup>150</sup>, à hauteur de 1,3 Md€, a permis de solder une partie de la dette en évitant d'ouvrir les autorisations d'engagement qui auraient dû préalablement être ouvertes pour constater l'existence du besoin de financement correspondant.

Des reports de charges sur l'exercice suivant subsistent cependant contrevenant également au principe d'annualité budgétaire.

La comptabilité des engagements prévue à l'article 8 de la LOLF, qui doit notamment permettre de mesurer les reports de charges, demeure insuffisante. La présentation du tableau des engagements budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu ne permet pas d'identifier les missions ayant donné lieu à la comptabilisation de charges à payer sans consommation d'autorisations d'engagement. Le montant des charges à payer, c'est-à-dire les charges correspondant à un service fait au cours de l'exercice mais pour lesquelles le paiement n'est pas intervenu, ventilées par mission et programme n'est pas exhaustif, (3,2 Md€ sur un montant total de 7,9 Md€<sup>151</sup>), une part indéterminée de ces charges étant exigible.

En prenant le parti d'exclure les charges à payer se rattachant à des opérations pour lesquelles un engagement juridique préalable à toute consommation d'autorisation d'engagement n'a pas été constaté, l'administration a minoré le montant des restes à payer en comptabilité budgétaire. Ce procédé ne permet ni d'apprécier l'insuffisance des dotations d'autorisation d'engagement pour un certain nombre de

<sup>149</sup> Voir sur ce point, le chapitre II du présent rapport.

<sup>150</sup> Idem.

<sup>151</sup> Hors dépenses de personnel et charges de la dette.

programmes ni de mettre en évidence les sous-budgétisations que révèle l'éclairage croisé des restes à payer et des charges à payer.

Les restes à payer, qui correspondent à une notion différente car elle porte sur l'ensemble des engagements juridiques contractés par l'Etat, quel que soit l'exercice au cours duquel cet engagement a été pris, doivent permettre d'évaluer le montant des crédits de paiement qui devront être ouverts sur les exercices ultérieurs. Sur le programme 150 *Formation supérieure et recherche universitaire* de la mission **Recherche et enseignement supérieur**, les restes à payer ont augmenté de 558,6 M€ par rapport à 2009. Un montant de 1,4 Md€ d'engagements non couverts par des crédits de paiement au 31 décembre 2010 a été relevé, principalement pour le financement des contrats de partenariat public privé (614,6 M€) et les contrats de projet Etat-Régions (741,3 M€). L'augmentation des dépenses de personnel sur le programme 176 *Police nationale* de la mission **Sécurité** a réduit en gestion la marge de manœuvre sur les dépenses de fonctionnement et d'investissement et entraîné des reports de charges pour un montant de 194,87 M€.

Des progrès ont cependant été enregistrés pour certaines missions. La situation des reports de charges de la mission **Agriculture** s'est ainsi améliorée<sup>152</sup>. Ils s'élevaient à 89 M€ en AE et 147 M€ en CP fin 2009. Ils ont été de 17 M€ en AE et 70 M€ en CP fin 2010.

*b) Le contournement du principe d'annualité par le biais des opérateurs*

Le ministère de l'**agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire** a bénéficié d'ouvertures de crédits de paiement supérieures au rythme de consommation de certaines dépenses, pour le financement des mesures spécifiques en faveur de la filière fruits et légumes et pour celui des conséquences de la tempête Xynthia pour l'agriculture, la pêche et l'aquaculture. Les règles budgétaires limitent en volume les reports de crédits sur l'exercice suivant à 3 % du montant des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés<sup>153</sup>. Le ministère, ayant atteint le plafond de reports, a versé les « CP surnuméraires » dont il disposait à certains opérateurs, qui les ont conservés en caisse sans les utiliser immédiatement.

---

<sup>152</sup> Pour rappel, la mission enregistrerait des reports de charges de CP de 448 M€ en 2007 et de 273 M€ en 2008.

<sup>153</sup> Article 15 de la LOLF.

Ainsi, 424 M€ ont été versés à France Agrimer (FAM) et à l'Agence de Services et de Paiement (ASP) en fin de gestion alors que ces derniers disposaient encore de crédits d'intervention pour des montants respectifs de 71 M€ pour FAM et de 232 M€ pour l'ASP. De même, s'agissant des seuls crédits de la pêche, le ministère a conservé des CP au niveau de sa capacité de report (56 M€) et a versé le reste des crédits disponibles à l'ASP (41 M€ d'AE et 46 M€ de CP) et à FAM (9 M€ d'AE et 25 M€ de CP).

## 2 - Les atteintes au principe d'universalité budgétaire

Une double contraction de recettes et de dépenses a été effectuée sur le compte d'affectation spéciale *Pensions*, en contradiction avec le principe d'universalité budgétaire. La loi de finances pour 2010 a en effet introduit deux dispositions pour rééquilibrer les flux entre l'Etat et la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) : l'Etat rembourse les pensions versées par la CNRACL pour les agents ayant effectué une partie de leur carrière pour l'Etat tandis que la CNRACL reverse à l'Etat les cotisations et contributions assises sur les traitements de ces agents et qui seraient revenues à l'Etat si les agents n'avaient pas été transférés aux collectivités territoriales.

Les 434 M€ rattachés en recettes au compte d'affectation spéciale *Pensions* dans la LFI sont un solde : +615 M€ de recettes brutes, -25 M€ de dépenses de pensions remboursées à la CNRACL et -156 M€ de compensation démographique. Deux contractions se sont donc produites : d'une part entre les recettes et les dépenses ; d'autre part, au sein des dépenses, entre celles dues au titre de la compensation démographique et celles relatives aux transferts de certains agents. Ces flux auraient dû être séparés.

## 3 - L'ordonnancement de crédits non disponibles

La Cour avait relevé l'année dernière le paiement anticipé, sur instruction ministérielle, de certaines dépenses (559 M€) de la mission *Ville et logement* au moyen de crédits ouverts par la LFR de fin d'année, mais avant que celle-ci ait été publiée.

Cette situation s'est reproduite et amplifiée en 2010, puisqu'elle a concerné les missions *Défense* (387 M€), *Plan de relance de l'économie* (60 M€ d'AE et 45 M€ de CP), *Régimes sociaux et de retraite* (40 M€ destinés au régime minier), *Médias* (30 M€ d'AE et 20 M€ de CP relatif au transport postal de la presse) et *Economie* (15 M€ de fonctionnement pour l'INSEE).

Cette consommation irrégulière de crédits avant leur mise à disposition des ordonnateurs par décret de répartition, justifiée par le fait que l'application Chorus ne gère pas la période complémentaire, illustre le caractère inapproprié du vote tardif de la loi de finances rectificative de fin d'année en l'absence de période complémentaire.

#### **4 - Les anomalies au regard de l'article 28 de la LOLF**

La Cour constate depuis trois ans le caractère irrégulier du mécanisme des loyers budgétaires qui constituent à la fois des recettes non fiscales de l'Etat et des dépenses acquittées, sans mouvement de caisse, sur le budget des ministères gestionnaires qui utilisent des immeubles domaniaux à usage de bureaux. Ces versements n'ont pas d'impact sur le solde budgétaire, puisque les dépenses et les recettes (1,1 Md€ en 2010) sont internes à l'Etat et se neutralisent. En revanche, ils ont un impact sur les crédits (en prévision et en exécution), sur les niveaux respectifs des dépenses et des recettes de l'Etat (l'un et l'autre majorés artificiellement du même montant) et sur la norme de dépenses.

En l'absence de décaissement, qui, dans la comptabilité des opérations budgétaires, est 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 tiers, qui seules ont vocation à consommer des crédits budgétaires.

Pour ces raisons, la Cour considère que le traitement comptable des loyers budgétaires tel qu'il est actuellement opéré (et validé par le référentiel de comptabilité budgétaire diffusé par l'administration) est inadapté et altère la présentation des comptes de l'Etat.

#### **5 - Autres irrégularités**

##### *a) Dans les transferts de crédits*

Les programmes 307 *Administration territoriale* et 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission **Administration générale et territoriale de l'Etat** ont été concernés par seize décrets portant transfert de charges en cours de gestion, en application de l'article 12 de la LOLF<sup>154</sup>. Dès lors que la réforme en cause était décidée et

---

<sup>154</sup> II. - *Des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un*

connue au moment de la préparation du PLF, et en tout cas avant la discussion de la LFI, le recours à de tels transferts est contestable. Tel a bien été le cas pour certains d'entre eux.

Sur le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la mission **Culture**, le remboursement de la mise à disposition du ministère de la **culture et de la communication** d'agents du ministère de l'**écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer** par décret de transfert, alors que ces agents exercent depuis plusieurs années leurs fonctions dans les écoles nationales supérieures d'architecture et les services départementaux d'architecture et du patrimoine, est également discutable. Ces transferts de crédits (12,5 M€ en 2010) représentent une dépense prévisible en début d'exercice, le dispositif mis en place étant récurrent. Dès lors, cette dépense ne devrait pas faire l'objet d'un décret de transfert mais faire l'objet d'une imputation budgétaire pertinente dès la LFI.

#### *b) Les fonds de concours et attributions de produits*

En contradiction avec l'article 17-III de la LOLF, le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission **Administration générale et territoriale de l'Etat** a bénéficié d'une attribution de produits provenant du comité des finances locales et destinées à couvrir ses frais de fonctionnement. Or celui-ci, qui n'est ni une personne morale, ni une personne physique, ne pouvait procéder ainsi. En effet, aux termes de l'article précité, les attributions de produits suivent les règles applicables aux fonds de concours, lesquelles prévoient que les fonds de concours ne peuvent être versés que par des personnes morales et physiques.

Les sommes censées être versées par ce comité sont de fait imputées sur les prélèvements sur recettes de l'Etat au bénéfice des collectivités territoriales, pour être ensuite réintégrées dans ces mêmes recettes. Cette pratique n'est pas conforme aux règles de la LOLF.

D'une manière générale, il apparaît nécessaire de clarifier la doctrine d'utilisation des fonds de concours et attributions de produits

Aux termes de l'article 17-II de la LOLF, les fonds de concours sont constitués par des fonds à caractère non fiscal versés pour concourir à des dépenses d'intérêt public et par les produits de legs et donations

---

*objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés.*

attribués à l'Etat. L'emploi de ces fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. L'article 17-III prévoit que la procédure d'attribution de produits est destinée à recueillir les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par l'Etat. Les règles relatives aux fonds de concours sont applicables à ces produits.

L'examen de l'« *état récapitulatif des crédits de fonds de concours et attributions de produits 2009-2010* » joint au PLF 2011 fait apparaître des affectations de recettes dont la conformité à ces deux procédures n'est pas certaine : des produits de cession de biens mobiliers (dont des véhicules), des produits relatifs à la valorisation du patrimoine immatériel et des produits relatifs à la location d'immeubles.

L'état récapitulatif ne précise pas sur quels critères ces types de recettes répondent à la définition de fonds de concours ou d'attributions de produits ; en particulier, la notion de « prestation », utilisée à l'article 17-III de la LOLF pour qualifier les recettes susceptibles d'être rattachées sous la forme d'attributions de produits, peut être interprétée de manière tantôt stricte (service rendu) tantôt large (vente de biens).

Ce point n'étant pas suffisamment approfondi dans le référentiel de comptabilité budgétaire, une clarification de la doctrine d'utilisation de ces procédures est nécessaire.

## **B - Les anomalies concernant les budgets annexes et comptes spéciaux**

Les budgets annexes et comptes spéciaux constituent des aménagements du principe d'unité et d'universalité budgétaire mentionné à l'article 6 de la LOLF. Leur fonctionnement est régi par les articles 17 à 24 de la LOLF.

La Cour a relevé cette année plusieurs atteintes à ces dispositions.

### **1 - Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens***

L'article 18 de la LOLF limite le champ des budgets annexes aux seules opérations des services de l'Etat « résultant de leur activité de (...) prestation de services donnant lieu au paiement de redevances ». Cependant, certaines dépenses transférées en 2009 au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, ne se rapportent pas à des opérations de prestations de service. Tel est le cas des crédits de personnel afférents à des activités maintenues au sein du budget général ou à des crédits se rapportant à des activités telles que la prescription de normes techniques, la négociation de droits de trafic, la réalisation d'études économiques,

l'exécution des missions de gendarmerie des transports aériens ou d'ingénierie aéroportuaire.

Ces activités régaliennes, qui ne devraient pas figurer dans le budget annexe, représentent un montant budgétaire de 108 M€ et 1 015 ETPT. Le phénomène s'accroît en 2011 avec le transfert de 11 M€ et 219 ETPT supplémentaires en provenance du budget général (activités du service national de l'ingénierie aéroportuaire).

## 2 - Les comptes spéciaux

La LOLF (art. 19) définit quatre catégories de comptes spéciaux : les comptes d'affectation spéciale, les comptes de commerce, les comptes d'opérations monétaires et les comptes de concours financiers.

### *a) Les comptes de concours financiers*

Deux comptes ne correspondent pas à la *définition* donnée par l'article 24 de la LOLF.

Tel est le cas du compte de concours financiers ***Avances aux collectivités territoriales*** (56 Md€ de dépenses en 2010). Les avances ne sont pas accordées pour une durée déterminée et ne sont pas assorties d'un taux d'intérêt, la constatation d'une perte probable n'est pas imputée au résultat de l'exercice, compte tenu des caractéristiques de ces versements. Par ailleurs, les avances concernées ne sont pas des avances immobilisables au bilan de l'Etat.

Il en va de même du compte de concours financiers ***Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*** (707 M€ de dépenses en 2010). Ce fonds est alimenté par des recettes en provenance de particuliers acquéreurs de véhicules neufs qui versent un « malus » destiné à financer le « bonus écologique » versé à d'autres particuliers acquéreurs. Il ne peut pas être considéré que les dotations versées à l'Agence de services et de paiement (ASP) pour la gestion de l'aide sont des avances ou des prêts consentis, dans la mesure où ces dotations ne sont pas accordées pour une durée déterminée. Elles ne sont pas remboursées par les particuliers qui sont bénéficiaires de l'aide. Elles ne sont pas non plus remboursées par l'ASP qui, dans le dispositif, est un intermédiaire, prestataire de service, rémunéré pour cela. En outre, le calcul des intérêts versés au budget général ne correspond pas plus à la définition de l'article 24, puisqu'il est basé non pas sur les « avances » consenties, mais sur la différence entre le produit des malus et les montants transférés à l'ASP. Ces crédits auraient dû être inscrits sur une

dotation budgétaire, à l'instar de ce qui a été fait ultérieurement pour la prime à la casse.

Quatre comptes de concours financiers *ne respectent pas certaines des dispositions* de l'article 24 de la LOLF.

Le compte de concours financiers ***Prêts à des Etats étrangers*** ne respecte pas les dispositions destinées à assurer la transparence des opérations : l'obligation faite à l'Etat de publier les décisions de rééchelonnement au Journal Officiel et celle d'inscrire les pertes probables sur les prêts dans une disposition particulière de loi de finances. En 2009 et 2010, le montant des annulations de dettes a représenté respectivement 259 M€ et 495 M€.

Chaque année depuis 2006, l'Agence France Trésor (AFT) accorde une avance au budget annexe ***Contrôle et exploitation aériens*** via le compte de concours financiers ***Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics***. Le montant tiré par le budget annexe a été de 250 M€ en 2010. Ce dernier doit désormais rembourser le capital et les intérêts au secteur bancaire pour les emprunts contractés avant 2006, mais également le capital et les intérêts sur les avances concédées par l'AFT. Ces avances ont des maturités dépassant 8 ans (12 ans pour les « avances » octroyées en 2010), et assurent le financement courant du BACEA, c'est-à-dire non seulement ses investissements mais également désormais la charge de sa dette.

Ces avances ne couvrent pas un besoin imprévu ou accidentel, ne sont pas ponctuelles mais pérennes et répétées chaque année, sont d'une durée excédant celle d'une avance et finalement ne sont pas réellement garanties par une ressource durable et suffisante du budget annexe.

Le compte de concours financiers ***Accords monétaires internationaux*** n'a pas été doté de crédits pour 2010 ni pour 2011. Il ne l'avait pas été non plus de 2006 à 2009. Cette situation découle du bon niveau des avoirs extérieurs détenus par les banques centrales de la Zone franc et de la faible probabilité que la garantie de l'Etat ait à jouer au profit de l'une ou l'autre des banques centrales. Pourtant, conformément à l'article 24 de la LOLF, ce compte devrait être doté de crédits évaluatifs.

#### *b) Les comptes d'affectation spéciale*

Comme les années précédentes, la Cour a relevé le non-respect des dispositions de l'article 21 de la LOLF en ce qui concerne le compte d'affectation spéciale ***Participations financières de l'Etat***. Aux termes de cet article, « *les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de*

*gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale* ». Le texte organique exclut ainsi explicitement toute opération de gestion courante qui se traduirait, notamment, par la consommation des fonds versés. Entrent dans cette catégorie les financements de charges d'exploitation ou le financement d'infrastructures qui sont amorties sur plusieurs années.

Or, 150 M€ ont été versés à la Régie autonome des transports parisiens (RATP), dans le cadre du plan de relance de l'économie, pour financer une opération de renouvellement anticipé du matériel roulant de la ligne A du RER. Cette dotation, qui entre dans le champ des financements d'infrastructures qui sont amorties sur plusieurs années, doit être considérée comme inéligible au compte d'affectation spéciale.

De même, pour ce qui est de la première tranche du plan Campus, la Cour renouvelle l'observation formulée dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2009 : cette opération sans rapport avec la finalité du compte (paiement de loyers de partenariats public-privé, qui comprennent une part de frais de fonctionnement), n'est pas assimilable à une dépense patrimoniale et en tout état de cause le compte d'affectation spéciale des *Participations financières de l'Etat*, dont la finalité est clairement économique, n'a pas vocation à financer l'acquisition d'un patrimoine immobilier.

Des dépenses d'entretien sont financées par le ministère de la **défense et des affaires étrangères**, en contradiction avec les dispositions de la loi de finances initiale qui a défini, à compter de cet exercice, le champ des interventions du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat*. Exécutées sur la simple base de lettres ministérielles de 2008, les dépenses correspondantes portent atteinte aux principes de spécialité budgétaire.

## **II - La régulation budgétaire et les opérations de fin d'exercice**

### **A - La régulation budgétaire**

Comme en 2009, la réserve de précaution a concerné 0,5 % des crédits ouverts en LFI pour les dépenses de personnel et 5 % des crédits relatifs aux autres catégories de dépenses, la mise en réserve appliquée aux crédits portant sur les subventions pour charges de service public ayant été aménagée pour tenir compte de la part des dépenses de personnel que ces subventions contribuent à financer chez les opérateurs.

Le montant du gel ainsi réduit était évalué à environ 0,7 Md€ dans le PLF 2010. Les crédits de la mission **Plan de relance** et ceux transférés depuis celle-ci sur les 27 autres programmes du budget général ont également été exonérés de cette mesure. Il en a été de même pour les programmes créés pour les investissements d'avenir.

La réserve de précaution initiale s'est élevée en 2010 à 5,8 Md€ en AE et 5,4 Md€ en CP, dont 0,6 Md€ de dépenses de personnel.

### 1 - Le périmètre et les modalités de mise en œuvre

Le gel ne porte que sur des crédits du budget général, conformément à l'article 51 de la LOLF. Ce positionnement est cohérent avec le pilotage de la dépense sur la base d'une norme d'évolution calculée principalement sur le budget général. Il ne serait cependant pas illogique d'envisager une extension de la mise en réserve à des crédits situés hors du budget général, par exemple sur les budgets annexes -c'est du reste déjà le cas pour la mission **Contrôle et exploitation aériens** qui a pratiqué un « gel interne » de 50 M€ en AE et CP en 2010 – ou sur certains comptes d'affectation spéciale dont les résultats ont, en tout état de cause, un impact sur le solde budgétaire.

La ventilation des crédits gelés s'effectue dans certains cas sans lien avec la programmation prévisionnelle ou la capacité contributive réelle des postes de dépenses concernés. Ainsi, pour la mission **Recherche et enseignement supérieur**, des charges à caractère inéluctable comme les rémunérations, les bourses, les engagements internationaux supportent des mises en réserve calculées au taux de droit commun de 5 %.

### 2 - Un rythme des dégels à améliorer

Dans de nombreux cas, la mise en réserve des crédits revêt un caractère artificiel, les dégels intervenant intégralement au cours de la gestion. Cette dimension théorique du gel est particulièrement marquée pour certains programmes qui font l'objet d'une levée de la réserve dès le début de la gestion (le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*) ou progressivement en cours d'année pour la totalité ou quasi-totalité des crédits concernés (le programme 183 *Protection maladie* de la mission **Santé**, les missions **Régimes sociaux et de retraite, Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales, Culture, Enseignement scolaire, Justice**), soit qu'il s'agisse de dépenses inéluctables, soit que la tension budgétaire observée en cours d'année rende le dégel inévitable.

Si l'application de la réserve peut cependant se justifier en ce qu'elle matérialise la contrainte budgétaire, sa levée, quand elle est trop tardive, est de nature à induire des reports sur l'exercice suivant. Tel est notamment le cas des dépenses de la mission *Enseignement scolaire*, pour lesquelles une partie importante du dégel a eu lieu à une date trop tardive pour permettre la délégation des crédits au niveau académique.

La réserve du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* (mission *Travail et emploi*), a de même été levée le 14 décembre, alors que les versements aux organismes sociaux effectués sur ce programme avaient été suspendus à partir du 15 septembre pour financer d'autres opérations. Un dégel intégral aurait dans ces conditions dû intervenir dès la mi-septembre, d'autant que l'insuffisance des crédits sur le programme était certaine et son montant considérable comme le montrent les ouvertures en LFR de décembre (1,2 Md€ en AE et 1,0 Md€ en CP).

Lorsqu'elles apparaissent inéluctables, les mesures de dégel devraient intervenir de façon suffisamment précoce pour permettre l'utilisation des crédits libérés sur l'exercice. La suppression de la période complémentaire en 2011 renforce cette exigence.

### 3 - Les effets réduits de la régulation

L'impact des mesures de régulation est dans l'ensemble limité en raison du dégel de la majorité des crédits – mais les situations sont très variables selon les missions, plusieurs d'entre elles (*Ecologie, développement et aménagement durable*, et *Recherche et enseignement supérieur*) donnant lieu à des annulations relativement importantes.

## B - Les opérations de fin d'exercice

Les dépenses effectuées au cours de la période complémentaire se sont élevées en 2010 à 4,48 Md€, en retrait par rapport au montant enregistré en 2009 (5,55 Md€), mais loin devant celui observé en 2008 (2,83 Md€). Ces dépenses continuent donc à se situer à un niveau élevé malgré le passage, durant cet exercice, de 36 programmes supplémentaires à Chorus qui n'enregistre pas d'opération budgétaire après le 31 décembre<sup>155</sup>.

Cette situation renvoie comme chaque année aux ouvertures tardives effectuées dans la LFR de décembre qui, en 2010, se sont élevées

---

<sup>155</sup> Ces 36 programmes s'ajoutent aux 16 programmes antérieurement passés sous Chorus.

sur le budget général à 4,12 Md€ en AE et 3,54 Md€ en CP (les annulations portant sur 6,59 Md€ en AE et 6,30 Md€ en CP). Une part importante des crédits ouverts a dû être consommée en période complémentaire ou faire l'objet de reports.

La suppression de la période complémentaire à partir de l'exercice 2011 nécessitera donc des aménagements importants durant la fin de gestion. Sauf à reporter de façon massive des crédits sur l'année suivante, elle impliquera que la LFR soit adoptée et publiée plus précocement, et que la date limite des mandatements et des ordonnancements soit repoussée dans la seconde moitié de décembre.

### 1 - Les opérations effectuées durant la période complémentaire

Les principales opérations effectuées pendant celle-ci ont en particulier concerné la mission *Travail et emploi*. Plusieurs dispositifs ont en effet été décalés en fin d'année, les crédits qui avaient été initialement ouverts pour les financer ayant été mobilisés au bénéfice du plan de relance. Ce n'est qu'à la suite des ouvertures effectuées dans la LFR du 30 décembre (et portant pour cette mission sur un total de 1,71 Md€ en AE et 1,40 Md€ en CP) qu'elles ont pu être abondées. Il s'agit des contrats aidés non marchands pour un montant de 283 M€ versé à l'agence de services et de paiement; du contrat d'accompagnement formation pour 65 M€ versé à Pôle emploi, et, surtout, des paiements aux organismes de sécurité sociale au titre de la compensation des exonérations de cotisations sociales pour 998,57 M€.

Pour la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, l'essentiel des dépenses effectuées pendant la période complémentaire correspond à des crédits ouverts dans la LFR de décembre pour le financement de l'allocation aux adultes handicapés en 2010 (351,9 M€). Cette ouverture complémentaire met en évidence, à l'instar de ce que la Cour avait relevé en 2009, l'insuffisance de la dotation du programme prévue par la loi de finances de l'année

Les montants d'autres opérations sont plus modestes. C'est le cas des 98 M€ en AE et CP ouverts dans la LFR de décembre sur la mission *Santé* au titre de l'aide médicale d'Etat. Il en va de même des crédits ouverts sur les programmes *Economie et développement de l'agriculture, de la pêche et des territoires* (130,1 M€ en AE et 83,1 M€ en CP) pour l'apurement communautaire des aides agricoles de la période 2009-2010, pour ceux du programme *Epargne* destinés au remboursement du découvert de l'Etat au Crédit foncier de France (*Engagements financiers de l'Etat*, 83 M€) ou pour les dépenses destinées aux demandeurs d'asile

(47,1 M€ en AE et 55,3 M€ en CP) sur la mission **Immigration, asile et intégration**.

Ces consommations de crédits tardives sont la conséquence, au moins pour une partie d'entre elles, des sous-budgétisations de la LFI qui conduisent à des ouvertures en fin d'exercice. Les inconvénients pour les gestionnaires peuvent parfois se révéler importants et nécessiter des aménagements aux dates prévues pour la fin de gestion, voire se trouver en contradiction avec les principes du droit budgétaire.

Ainsi, pour la mission **Ville et logement**, des dérogations locales ont été accordées pour l'utilisation de crédits consacrés au secteur de l'hébergement mais délégués tardivement (programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*). Alors que, sauf exception, la date limite prévue pour l'ordonnancement des crédits était fixée au 10 décembre (circulaire de la direction du budget du 27 septembre 2010), un assouplissement apporté à cette règle a permis d'effectuer des opérations jusqu'au 31 décembre 2010. Une telle mesure se justifiait sans peine par la nécessité de subvenir aux besoins d'hébergement des personnes sans domicile fixe en plein hiver, mais elle renvoie une nouvelle fois, au moins pour partie, à un sous-calibrage initial des crédits.

Sur cette même mission, des crédits ont été dépensés à hauteur de 191,7 M€ pour financer les aides personnelles au logement en fin d'année (programme 109 *Aide à l'accès au logement*). Une instruction du ministre du budget en date du 22 décembre 2010 avait autorisé le comptable ministériel à effectuer le versement avant même la fin de l'examen de la LFR par le Conseil constitutionnel. Cette faculté, au demeurant irrégulière, n'a pas eu à être mise en œuvre, le versement au fonds national d'aide au logement (FNAL) étant intervenu le 31 décembre 2010, soit postérieurement à la publication de la LFR.

## 2 - Les reports de crédits

Les reports de crédits, d'origine variable, se sont élevés en 2010 à 14,9 Md€ en AE et 6,3 Md€ en CP, dont 10,9 Md€ en AE et 2,0 Md€ en CP sur le budget général.

Certains programmes ont présenté de faibles niveaux de consommation de leurs crédits tout au long de l'année pour des raisons qui peuvent notamment tenir aux caractéristiques de la dépense qu'ils supportent – ainsi pour le programme 309 *Entretien des bâtiments de l'Etat*, créé en 2009, dont le taux de consommation s'établit à environ 60 % des crédits disponibles. Dans une moindre mesure, il en va de même pour le programme 212 *Soutien de la politique de défense* dont une partie

significative des crédits (hors dépenses de personnel) porte sur des opérations immobilières dont le rythme de consommation est par définition plus lent que les dépenses de fonctionnement. Le programme 203 *Infrastructures et services de transports* (mission **Ecologie, développement et aménagement durable**) a, comme chaque année, connu d'importants reports de fonds de concours (271,6 M€ en AE et 227 M€ en CP), liés aux contributions de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

### **III - Les investissements d'avenir**

Dans une communication à la Commission des finances de l'Assemblée nationale au titre de l'article 58-2 de la LOLF, de septembre 2010, la Cour a analysé les mesures de nature extrabudgétaire visant à développer l'investissement public, à stimuler l'investissement privé par des dispositifs en faveur des entreprises, à encourager l'innovation et à garantir le financement de l'économie. Elle relevait notamment que la crise économique et financière avait conduit à recourir de façon accrue à de tels dispositifs. La crise passée, ceux-ci auraient vocation à refluer.

Les programmes d'investissement d'avenir tiennent, à ce titre, une place à part<sup>156</sup>. A compter de 2011, ils constitueront un important mécanisme extrabudgétaire ayant vocation à se prolonger jusqu'au terme des conventions d'une durée de dix ans renouvelable sur lesquelles ils reposent. Ils visent à mettre en place des financements pérennes pour des actions stratégiques dans le domaine de l'innovation et la recherche. Ils représentent un effort financier conséquent qui accroît notablement le volume des investissements de l'Etat (12,9 Md€). Ils s'accompagnent de dispositions destinées à mesurer le retour sur investissement au bénéfice de l'Etat et de l'économie en général.

#### **A - Un mécanisme dérogatoire assorti d'un dispositif de performance renforcé**

##### **1 - Des dérogations aux principes budgétaires**

Les programmes d'investissements d'avenir dérogent aux principes budgétaires. Les crédits ouverts en AE=CP par la LFR de mars 2010 ont

---

<sup>156</sup> Voir également les développements consacrés aux investissements d'avenir aux chapitres I et IV du présent rapport.

été regroupés au sein de treize programmes<sup>157</sup> créés au sein des missions du budget général de l'Etat, selon la politique publique dont ils relèvent. Une fois conclues les conventions de gestion liant l'Etat à chaque « organisme gestionnaire des crédits », les fonds versés à ces opérateurs soldent les montants en AE/CP. Leur utilisation et leur décaissement seront progressifs sur une période de 10 ans.

La consommation budgétaire des crédits est intégralement réalisée en 2010 et le dispositif d'intervention devient extrabudgétaire à compter de 2011. Il se traduira par des flux non soumis aux principes d'annualité, d'unité et d'universalité et échappant à la régulation budgétaire.

Le Commissariat général à l'investissement (CGI) dispose de la faculté de proposer au Premier ministre<sup>158</sup>, après information du Parlement, de redéployer des crédits dédiés à une action vers une autre action du même opérateur, voire vers un autre opérateur, en cas d'emploi sous-optimal ou partiel de ceux-ci. Dans cette dernière hypothèse, l'administration a indiqué qu'une procédure de rétablissement de crédit sur le budget général serait mise en œuvre avant reversement à un nouvel opérateur.

Ce cadre dérogatoire du droit commun est assorti d'un mode de gouvernance spécifique. Le Commissariat général à l'investissement (CGI) placé sous l'autorité du Premier ministre, est chargé de préparer la position de l'Etat sur les décisions individuelles d'investissement, d'évaluer la rentabilité des investissements *ex ante* et *ex post*, et de dresser un bilan annuel de l'exécution des programmes d'investissements d'avenir (PIA). Un pilotage et des outils spécifiques (comités d'évaluation<sup>159</sup>, comités de gestion, fonds dédiés dotés d'une gouvernance et d'un suivi comptable propres) ont été créés au sein de chaque organisme gestionnaire des crédits, l'attribution et l'utilisation des crédits relevant en dernier ressort de la décision de l'Etat. Un comité de surveillance des investissements d'avenir comprenant huit parlementaires évalue annuellement le programme d'investissement.

Un dispositif *ad hoc* d'information et de contrôle du Parlement a été institué. Les commissions chargées des finances et les autres commissions compétentes de l'Assemblée Nationale et du Sénat, qui ont

---

<sup>157</sup> Par ailleurs, en dehors du budget général, la LFR a ouvert un nouveau programme au sein du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés*, et augmenté le plafond des dépenses et des recettes du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'Etat*.

<sup>158</sup> En vertu de l'article 8, III, alinéa 2 de la LFR du 9 mars 2010.

<sup>159</sup> Les circuits d'instruction créés et dédiés sont établis avec « aussi souvent que possible [...] des experts extérieurs à l'administration, associant personnalités du monde économique et/ou étrangères... ».

reçu pour information et avant leur signature, les projets de convention Etat-opérateurs, sont informées trimestriellement de la situation et des mouvements des comptes des opérateurs et, en tant que de besoin, des redéploiements opérés au sein des PIA. Deux rapports annuels sont prévus : un rapport décrivant les conséquences pour les finances publiques des PIA (effets sur les dépenses, les recettes, le déficit et la dette) ; un rapport portant sur les investissements retenus, la gouvernance mise en place et l'efficacité ainsi que l'efficience de la dépense.

## 2 - Un dispositif de performance renforcé

Les conventions contiennent des dispositions génériques. L'opérateur doit transmettre au CGI des rapports d'exécution chaque trimestre. Le bénéficiaire doit mettre en place un tableau de bord comportant des indicateurs de suivi de l'avancement des projets et des résultats obtenus et le transmettre régulièrement à l'opérateur. Les crédits seront décaissés par tranches. S'il s'avère que les crédits ne sont pas utilisés conformément aux conventions, l'opérateur peut décider, après avis du CGI, de ne pas verser les tranches suivantes et d'abandonner le projet. Un calendrier de décaissement des fonds déposés au Trésor, est transmis chaque trimestre au CGI et à l'agence France Trésor.

Trois séquences évaluatives sont identifiées dans les conventions signées avec les opérateurs gestionnaires. L'évaluation *ex-ante* des projets candidats doit faire l'objet dès que possible d'un recours à une expertise plurielle et extérieure à l'administration. Le suivi des projets (évaluation *in itinere*) doit permettre de déclencher les tranches successives de financement ou de reconduire un financement pour une nouvelle période. L'évaluation *ex-post* de l'action doit permettre de déterminer l'impact de la politique publique menée dans le cadre des investissements d'avenir<sup>160</sup>.

Les conventions Etat-opérateurs ont utilement complété les indicateurs mentionnés dans la LFR et développé des indicateurs opérationnels plus complets et plus nombreux. Il en résulte parfois une certaine complexité dans l'articulation des différents objectifs et indicateurs (par exemple sur le programme 329). Des lacunes dans la manière dont certaines actions sont prises en compte (par exemple l'action « développement de la culture scientifique » du programme 324) peuvent être soulignées.

L'évaluation de l'impact socio économique et de la rentabilité financière est parfois appréhendée de manière hétérogène par les

---

<sup>160</sup> Des crédits sont réservés à cet effet dans chaque convention, dans des proportions très variables (de 0,05 % à 0,5 %).

opérateurs dont les jurys maîtrisent davantage la composante scientifique et technique. Le rôle du CGI en la matière est donc important.

Posé comme un principe fondateur des PIA, l'effet de levier est décliné à plusieurs niveaux dans les conventions : indicateur de performance (programme 331), critère d'évaluation (programme 325 IEED) voire critère conditionnant le versement de tranche de financement (projet Astrid-programme 329).

Il est prématuré à ce stade de le mesurer, mais la recherche d'un effet de levier implique l'intervention de multiples partenaires financiers. Le portage par un opérateur unique devrait atténuer les difficultés inhérentes au suivi et à la cohérence des différents financements. Pour les actions comme l'Opération Campus ou les initiatives d'excellence, la tâche sera plus délicate, car à la multiplicité des sources de financement va s'ajouter la démultiplication des acteurs de la dépense.

## **B - Un risque de substitution**

Si les crédits ouverts au titre des investissements d'avenir constituent de nouveaux moyens, ils ne financent pas tous de nouveaux projets, certaines actions finançant des projets préexistants voire déjà engagés, ce qui traduit un effet de substitution entre les programmes du budget général et les PIA.

La poursuite du financement des instituts Carnot, et le financement du fonds national de valorisation et de la structure France Brevets, ont bénéficié de l'emprunt national. Il en va de même pour des opérations lancées, mais dont les plans de financement initiaux devaient être complétés, telles que l'Opération Campus initiée en 2008, le réacteur Jules Horowitz et le réacteur de 4ème génération ASTRID, la recapitalisation d'ARIANESPACE ou le financement des internats d'excellence, ont bénéficié de l'emprunt national

Des opérations antérieurement financées sur crédits budgétaires ont été prises en charge par les investissements d'avenir entraînant des annulations de crédits en 2010 ou des réductions à partir de 2011. Ainsi en est-il des opérations immobilières prévues pour les écoles de la statistique (GENES) et l'Institut Telecom (programme 192), dont les AE ouvertes au titre de 2009 et 2010 ont été annulées en gestion 2010 pour être réalisées dans le cadre de l'Opération Campus, et du plan à moyen terme (PMT) du CNES pour la période 2011-2015, qui prévoit une augmentation régulière de ses crédits, mais comporte une diminution de 10 M€ par an sur le programme d'études préparatoires ARIANE 6.

De même, la subvention pour charges de service public de l'ANR (programme 172) est réduite de -71 M€ en CP en LFI 2011 (-50 M€ en tenant compte des crédits exceptionnels dont a bénéficié l'agence en 2010 au titre du plan de relance). Le PAP 2011 précise ainsi que « *le montant des crédits destinés à certains programmes et appels à projets de l'Agence, notamment ceux relevant des départements « non thématique et transversal », « biologie-santé », « écosystème et développement durable », « énergie durable et environnement » et « science et technologie de l'information et de la communication » en programmation 2010, sera revu afin de tenir compte des projets financés dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir* ».

La diminution des aides au secteur aéronautique sous forme d'avances remboursables à partir de 2011 provient de la fin du programme « moteur » en 2010, de celle du programme « hélicoptère » en 2011, mais aussi du financement du développement de l'A350 XWB dans le cadre des investissements d'avenir<sup>161</sup>. Parallèlement, l'A400M, non éligible aux investissements d'avenir, bénéficie de crédits supplémentaires (+52 M€ en AE dans le PLF 2011). Cet accroissement peut être mis en regard de la diminution de 84 M€ en AE constatée en PLF 2011 sur l'action 14 « recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile » du programme 190. Etablir un lien entre ces mouvements revient à constater que le financement extrabudgétaire de quatre programmes aéronautiques civils (dont l'A350) permet le redéploiement de crédits budgétaires, notamment sur le projet A400M, dont le financement n'apparaissait pas assuré.

Cette situation pose question quant aux incidences budgétaires de ce dispositif qui permet de faire sortir sans justification les crédits correspondant de la norme de dépenses.

### **C - Des pratiques en marge des principes posés**

Un certain nombre de pratiques soulèvent des interrogations quant à leur conformité aux principes posés.

En premier lieu, 48 M€ en AE=CP ont été délégués aux académies sur le programme 324 (*Internat d'excellence*) avant la signature de la

---

<sup>161</sup> Le financement de l'A350XWB s'effectue par tranches fonctionnelles. Le montant annuel nécessaire à leur couverture est inscrit en LFI. 100 M€ en AE et 50 M€ en CP ont été inscrits en LFI 2010 à ce titre. Aucun crédit n'est inscrit pour le financement des tranches de l'A350XWB dans le budget triennal. La DRI « *espère retrouver par les investissements d'avenir 450 M€ sur la période, ce qui correspondrait aux CP initialement prévus mais pas aux AE* ».

convention entre l'Etat et l'ANRU le 20 octobre 2010<sup>162</sup>. Si ce versement, pragmatique, s'explique par la réalisation de travaux pour 7 internats, permettant l'accueil de 1 026 élèves dès la rentrée 2010, cet exemple suggère que ce type de dépenses relevait naturellement du budget général.

D'autre part, la nature d'investissement de certaines actions n'est pas toujours avérée, notamment s'agissant d'actions financées par subvention telles l'action « développement de la culture scientifique » (programme 324) et dans une certaine mesure, l'action « création, extension et revitalisation d'internat d'excellence » du programme 324<sup>163</sup> ou la rénovation thermique des logements privés (programme 331)<sup>164</sup>.

Les intérêts tirés du placement des fonds non consommables n'ont pas été versés à certaines actions<sup>165</sup> au titre du 3e trimestre 2010. En l'espèce, les conventions prévoyaient un versement à partir de la date de sélection des bénéficiaires.

Enfin, l'usage du programme 326 (action « Espace » du programme *Projets thématiques d'excellence*) à hauteur de 27,45 M€ pour recapitaliser la société ARIANESPACE<sup>166</sup>, au surplus, pour des dettes antérieures au lancement du PIA, ne répond pas aux critères de dépenses posés pour les IA.

## D - Des incertitudes demeurent

### 1 - Le choix des opérateurs

L'efficacité du schéma de gouvernance générale repose en grande partie sur l'efficacité des opérateurs. Or le choix de certains d'entre eux est discutable au regard de leur champ de compétences. L'action 2 du programme 324 (*Développement de la culture scientifique et de l'égalité des chances, notamment dans les quartiers de la politique de la ville*) a

---

<sup>162</sup> L'ANRU se voit donc déléguer le solde de 452 M€.

<sup>163</sup> Ces deux actions sont regroupées dans la même convention « internats d'excellence et égalité des chances » de 500 M€, dont 48 M€ ont été versés par anticipation aux académies.

<sup>164</sup> 500 M€.

<sup>165</sup> Instituts hospitalo-universitaires, Institut de recherche technologique, Laboratoires d'excellence, Instituts d'excellence des énergies décarbonées (IEED). Le montant versé aux cinq autres actions s'élève 15,421 M€ pour le 3<sup>e</sup> trimestre.

<sup>166</sup> Fin 2010, la société présenterait une situation nette négative cumulée de 135 M€ et nécessitait un apport de 80 M€. Le CNES, pour conserver son niveau de participation au capital (34,7 %), devait apporter 27,45 M€. La décision du Premier ministre du 6 décembre 2010 l'autorise à participer à la recapitalisation de la société ARIANESPACE « dans la limite d'une participation des investissements d'avenir à hauteur de 28 M€ ».

été confiée à l'ANRU alors que ce type d'action est déjà mené par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE). De même, certaines actions confiées à l'ANR ne rentrent pas dans son champ de compétences (Opération Campus, IEED).

Au delà, la soutenabilité du portage de la majorité des actions des PIA par l'ANR, à laquelle 18,85 Md€ ont été délégués, est incertaine. Si des moyens supplémentaires lui ont été accordés pour faire face à ses nouvelles missions, la Cour a pu constater, dans le premier bilan qu'elle a dressé de l'action de cet opérateur en 2010, l'insuffisante qualité des processus financiers, budgétaires et comptables de l'Agence et le risque associé à l'internalisation, d'ici 2012, de l'activité des unités supports. L'accompagnement de l'Agence dans le processus de réorganisation et de modernisation de ses procédures de gestion et d'évaluation constitue donc un enjeu certain, qui conditionne en partie l'efficacité du dispositif.

## 2 - Le suivi budgétaire et comptable

Les conventions Etat/opérateurs précitées s'imposent aux textes statutaires des opérateurs et aux modalités de gestion qui leur sont habituelles<sup>167</sup>. Dans certains cas<sup>168</sup>, elles ne permettent pas d'apprécier la nature de la relation juridique entre l'Etat et l'opérateur, et ses conséquences en termes comptables. L'élaboration des projets de schémas comptables a permis de clarifier certains points, mais ils s'écartent de la lettre des conventions Etat/opérateurs<sup>169</sup>.

La gouvernance mise en place assure à l'Etat un pouvoir de décision en dernier ressort sur le choix des investissements. Les opérations au titre des PIA sont présentées au Conseil d'administration qui les « valide » dans un document distinct du budget de l'entité. L'opérateur est compétent pour l'engagement juridique des dépenses d'investissements d'avenir à destination des bénéficiaires finaux et pour la tenue de la comptabilité liée à l'utilisation de ces crédits, bien que les dépenses ne relèvent pas de son périmètre budgétaire. Cela soulève un certain nombre de difficultés d'ordre pratique, notamment l'absence d'outil de prévision et de programmation et un suivi extrabudgétaire spécifique avec tous les risques inhérents à ce type de dispositif ; l'absence de comptabilité des engagements assise sur l'exécution d'un budget ; le rôle volontairement réduit du conseil d'administration de l'opérateur ; la difficulté d'identifier le rôle d'ordonnateur pour des

---

<sup>167</sup> Cf. article 8 de la LFR.

<sup>168</sup> Notamment les conventions avec l'Ademe et avec l'Onera.

<sup>169</sup> Notamment sur la comptabilisation des prêts, avances remboursables et prises de participation.

opérations qui s'apparentent plus à des opérations de caisse. Certains opérateurs (comme l'Ademe), ont, dans le silence des textes, partiellement restauré un suivi budgétaire classique.

### **3 - La cohérence et la lisibilité des actions à l'épreuve des montages conventionnels**

Les objectifs de plusieurs actions se recoupent. L'action « instituts de recherche technologique » vise à constituer un nombre restreint de campus d'innovation technologique de dimension mondiale regroupant sur un même site des établissements de formation, des laboratoires de recherche appliquée publics et privés, des moyens de prototypage et de démonstration industrielle et des acteurs industriels, afin de renforcer les écosystèmes constitués par les pôles de compétitivité. Les objectifs de développement de la recherche partenariale publique privée ainsi que sa valorisation figurent également parmi les objectifs de l'action « Institut Carnot », même si ceux-ci sont plus spécifiquement axés sur les PME-PMI et les entreprises de taille intermédiaire (ETI).

L'action « initiatives d'excellence » vise à faire émerger 5 à 10 pôles pluridisciplinaires d'excellence d'enseignement supérieur et de recherche de rang mondial sur le territoire français, qui devront constituer des regroupements territorialement cohérents de tous les acteurs (établissements d'enseignement supérieur, organismes de recherche, entreprises). Des objectifs très proches sont associés à l'action « laboratoires d'excellence », ciblant des laboratoires de rang mondial favorisant l'excellence, la diffusion et l'attractivité internationale de la recherche française, garantissant l'excellence des formations et renforçant la dynamique des sites concernés. La convention relative aux « laboratoires d'excellence » précise que cette action concerne tous les projets de laboratoires, que les porteurs de projets soient ou non partie prenante à une « initiative d'excellence ». Les processus et critères de sélection des candidatures sont en effet identiques dans les deux cas. Plusieurs laboratoires d'excellences peuvent, en outre, faire partie des « instituts de recherche technologique ».

Les conventions « initiatives d'excellence » et « laboratoires d'excellence » précisent que les financements ne sont pas cumulables et comportent un schéma d'articulation des deux processus. En dehors de ces deux actions, le défaut d'articulation générale entre les différentes actions comporte deux types de risques : un risque opérationnel, lié à l'alourdissement des procédures de sélection, de suivi et d'évaluation de projets financés à partir de plusieurs enveloppes, et mesurés à partir d'indicateurs différents selon les actions ; un risque budgétaire et financier, lié à la traçabilité insuffisante des fonds accordés, pouvant

conduire à financer des dépenses non éligibles, et à la création potentielle d'emplois publics, les contrats à durée déterminée pouvant se transformer en contrats à durée indéterminée sur des projets de longue durée.

Ces risques sont renforcés pour certaines actions, par l'intervention en « cascade » de plusieurs ensembles d'acteurs : opérateurs de premier rang (ANR), opérateurs de second rang (structures porteuses de projets), opérateurs de troisième rang (par exemple les filiales constituées dans le cadre de l'opération Campus) qui sont eux mêmes susceptibles de contractualiser avec des prestataires ou partenaires. Il devrait en résulter des montages financiers complexes, répartis sur l'ensemble du territoire, souvent imbriqués avec des dispositifs de soutien à la recherche et à l'innovation existants.

#### **4 - La cohérence d'ensemble des politiques publiques**

Le niveau d'information des responsables de programme (au sens de la LOLF) pour les programmes objets du « grand emprunt », est souvent faible, parfois inexistant, quant à l'avancement des travaux d'investissements d'avenir, tandis que leur rôle est volontairement limité dans la sélection des projets. Il en résulte un risque de manque de cohérence entre les actions financées sur le budget général portées par les directions d'administration centrale responsables de programmes LOLF, et celles financées sur les PIA, décidées par le Premier ministre. Le Parlement devra recourir à plusieurs documents (« bleus », « jaunes ») pour disposer d'une vue d'ensemble.

Plusieurs conventions recourent le champ de programmes LOLF pérennes, ce qui pose la question de l'articulation des acteurs, des projets, des dispositifs et des financements. A titre d'exemple, le champ du programme 190 (*Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables*) recoupe partiellement celui des conventions Etat-ANR « IEED », Etat-CEA « réacteur Astrid », Etat-CEA « Réacteur Jules Horowitz », Etat-ONERA « recherche dans le domaine de l'aéronautique », Etat-ADEME « véhicule du futur », et la convention Etat-CDC « ville de demain ». La Direction de la recherche et de l'innovation (DRI), interrogée sur la cohérence des PIA avec les projets de recherche déjà menés *via* le programme 190, souligne cependant la complémentarité des chantiers.

---

*CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

---

*La gestion budgétaire a été caractérisée par des entorses importantes au principe d'universalité budgétaire, notamment par le dispositif massif et dérogatoire que représente le programme d'investissements d'avenir.*

*Un certain nombre d'irrégularités, en particulier sur les modalités du recours aux budgets annexes et aux comptes spéciaux ont également été relevées. Elles appellent une vigilance particulière sur le respect des dispositions correspondantes de la loi organique, dans un contexte où les dérogations aux principes d'unité et d'universalité budgétaires se développent*

*Au-delà des questions de principe, la mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir laisse apparaître un risque non négligeable de substitution de ce mode de financement aux crédits budgétaires qui légitime le fait que ce programme soit réintroduit dans la norme de dépenses. Par ailleurs, des incertitudes demeurent sur le rôle et la place des organismes gestionnaires, sur la cohérence et la lisibilité de certaines actions au regard des montages conventionnels et sur la cohérence des différents programmes avec ceux conduits par ailleurs dans le cadre des missions du budget général.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- conformément au principe d'unité budgétaire, exclure toute prise en charge par les budgets annexes de dépenses relevant des activités régaliennes de l'Etat ;*
  - ne pas imputer sur les comptes d'affectation spéciale des dépenses sans relation directe avec les recettes les alimentant et qui auraient vocation à relever du budget général ;*
  - clarifier la doctrine d'utilisation respective des procédures de fonds de concours et d'attribution de produits ;*
  - ne pas utiliser la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles afin de se soustraire à la procédure des décrets d'avances ;*
  - procéder aux dégels de façon suffisamment précoce pour éviter les reports de crédits sur l'exercice suivant lorsqu'il s'avère que la levée totale ou partielle de la réserve est inéluctable.*
-

# **Chapitre II**

## **Gestion budgétaire et démarche de performance**

L'exigence de maîtrise des dépenses rend plus manifeste le besoin d'une allocation optimale des ressources et la nécessité de mesurer l'efficacité et l'efficience des politiques publiques conduites au sein de chacune des missions du budget de l'Etat.

Les tensions et problèmes constatés au cours de l'exercice 2010 mettent en évidence la nécessité d'accroître le contrôle de gestion, de renforcer la justification au premier euro, de mieux mesurer les résultats des gestionnaires, c'est-à-dire, d'une manière générale, de développer encore les dispositifs de performance afin qu'ils puissent également participer au pilotage budgétaire.

### **I - La mise en œuvre des recommandations de la Cour en matière de performance au cours de l'exercice 2010**

Dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire sur l'exercice 2009, la Cour avait formulé huit recommandations portant sur la gestion budgétaire en mode LOLF et la démarche de performance. L'examen de la gestion 2010 montre que, pour l'essentiel, ces recommandations demeurent d'actualité. Il ressort de l'analyse de

l'exécution 2010, tout particulièrement sur des missions à forts enjeux, que, si cette année a permis de nouveaux progrès dans la construction des outils, leur utilisation dans la gestion et dans la maîtrise des dépenses de l'Etat demeure très limitée.

## A - L'amélioration des instruments

### 1 - Les modifications d'architecture budgétaire

En 2009 la Cour avait recommandé de nouvelles améliorations s'agissant de l'architecture budgétaire, notamment pour remédier aux situations dans lesquelles le périmètre des missions ne reflétait qu'en partie la politique conduite dans le secteur concerné<sup>170</sup>. La pertinence de la structuration budgétaire est essentielle en matière d'allocation de la ressource.

#### a) Les ajustements opérés

Des ajustements ont été opérés pour mettre certaines missions en cohérence avec les réformes organisationnelles.

Ainsi, le périmètre de la mission *Administration générale et territoriale de l'Etat* se réduit en 2011, avec un transfert significatif de crédits de fonctionnement (environ 68 M€) vers la mission *Direction de l'action du Gouvernement*<sup>171</sup> et la création du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*.

La mission *Travail et emploi* est désormais placée sous l'autorité d'un seul ministre et devrait ainsi permettre une véritable cohérence d'ensemble, en particulier pour la présentation stratégique qui est faite dans les documents budgétaires, qui constituait jusqu'alors une simple juxtaposition de stratégies distinctes pour la partie « emploi » d'une part, et pour la partie « travail », d'autre part.

#### b) Des imperfections de périmètre demeurent

Il reste des missions dont le périmètre ne retrace pas la totalité des dépenses réalisées par l'Etat pour une politique donnée.

---

<sup>170</sup> Recommandation 19.

<sup>171</sup> Accessoirement, la création de ce programme a entraîné le transfert du budget mutualisé OSE à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Certaines actions de nature interministérielle dépassent en effet largement le contenu des missions. C'est, comme en 2009, le cas de la mission *Politique des territoires* où les actions de l'Etat en matière d'aménagement du territoire se trouvent au carrefour de nombreuses interventions publiques, et excèdent son périmètre, avec un effort réparti en 34 programmes relevant de 16 missions avec près de 5 Md€ de crédits.

La mission *Recherche et enseignement supérieur* n'inclut ni l'enseignement supérieur artistique, alors que les objectifs associés à ces enseignements sont convergents, ni les crédits « recherche » de la mission ministérielle *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales*.

La mission *Aide publique au développement* ne regroupe que 37 % de l'effort global en la matière alors que 26 programmes et 15 missions contribuent à la politique transversale en faveur du développement.

D'autres rattachements demeurent peu cohérents. La mission *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* est la juxtaposition de quatre programmes très différents les uns des autres, et dépourvus d'unicité. Certains programmes restent trop cloisonnés, car la visibilité est privilégiée au détriment de la souplesse de gestion. Ainsi, sur la mission *Solidarité insertion et égalité des chances*, la fusion de programmes pour mettre l'architecture budgétaire en cohérence avec l'organisation administrative ou pour dimensionner les programmes en fonction du montant des crédits (ce dernier étant limité pour le programme 137 *Egalité entre les hommes et les femmes*) doit être envisagée.

## 2 - La fiabilisation et la stabilisation des indicateurs

La Cour indiquait (recommandation 23) que l'amélioration des objectifs et indicateurs de performances devait 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.

### a) La fiabilité des indicateurs est essentielle

Les indicateurs doivent permettre de mesurer la bonne utilisation des ressources budgétaires allouées aux politiques publiques. Leur fiabilité, c'est-à-dire la qualité des données de base et les traitements utilisés, est essentielle à cet égard. Un ratio peut être pertinent mais les chiffres fragiles, biaisés ou incomplets. Il faut ainsi porter une attention particulière aux processus de production des indicateurs.

Le Comité interministériel d'audit (CIAP) relève dans son rapport relatif au 7ème cycle d'audits, publié en décembre 2010, que deux tiers des indicateurs audités présentent une fiabilité satisfaisante ou acceptable. La direction du budget a, par ailleurs, mené une étude sur les indicateurs de mission, ces derniers étant considérés comme particulièrement représentatifs des politiques publiques. L'analyse a été conduite selon quatre axes centrés sur chacune des étapes de construction de l'indicateur – collecte des données, centralisation, élaboration du résultat et auditabilité globale de l'indicateur-. Si la plupart des indicateurs existent depuis longtemps et commencent à être fiabilisés, les faiblesses identifiées portent sur les systèmes d'information, parfois insuffisants ou en cours de déploiement, la contribution de nombreux acteurs dans la livraison des données élémentaires, la diversité de ces données rendant difficiles les contrôles, ou encore l'absence de contrôles formalisés. Cependant, les indicateurs de mission (notés en moyenne 14 sur 20) apparaissent plutôt robustes.

Les vérifications menées par la Cour sur l'exercice 2010 montrent que les données utilisées dans la construction des indicateurs reposaient encore sur des systèmes d'information variés, propres à chaque ministère et parfois de fiabilité inégale à l'intérieur d'un même ministère.

Pour la mission interministérielle **Recherche et enseignement supérieur**, les données ne présentent pas le même degré de fiabilité selon qu'elles proviennent d'enquêtes ou de bases de données nationales ou internationales ou des remontées d'information des opérateurs. L'absence de contrôle de gestion dans nombre d'établissements fragilise la nature des données produites pour certains programmes. En ce qui concerne la mission **Aide publique au développement**, les indicateurs présents dans le PAP ne présentent pas tous le même degré de fiabilité. Certains indicateurs, renseignés notamment par les postes, sont simplement déclaratifs.

Au-delà de cas d'anomalies flagrantes, ou d'indicateurs peu renseignés ou peu pertinents, comme par exemple sur la mission **Enseignement scolaire** ou sur la mission **Travail et emploi**, la qualité des données devrait s'améliorer avec le déploiement en cours des systèmes d'information ou les travaux sur le contrôle de gestion.

#### *b) Le nombre des indicateurs reste trop important*

Si le nombre d'indicateurs a diminué depuis 2006 (de 1400 à 1000 en 2011), il reste parfois encore trop important pour certaines missions. Pour se doter d'outils sélectifs et représentatifs, les suppressions ou modifications qui ont été réalisées depuis la mise en œuvre de la LOLF

(missions *Outre mer*, *Sécurité publique* ou *Justice*) doivent être poursuivies, l'objectif étant de renseigner ceux qui demeurent, et de réévaluer régulièrement les valeurs cibles. Cette rationalisation est particulièrement nécessaire, par exemple, pour la mission *Travail et emploi*, qui se décline en 17 objectifs et 51 indicateurs dont plusieurs décomposés en sous-indicateurs.

*c) La stabilisation du dispositif est nécessaire*

Cette stabilisation est nécessaire pour permettre aux responsables de programme de porter une attention accrue aux exigences de fiabilité. Le dispositif doit être consolidé par une production plus rigoureuse des indicateurs mis en place, afin de passer à la phase d'utilisation opérationnelle de celui-ci et de permettre une analyse pluriannuelle des résultats. Une instabilité prolongée des indicateurs compromet en effet, faute de séries continues, la mesure des évolutions de moyen terme et la vérification de l'efficacité d'une politique.

Cette instabilité est par exemple observée sur le programme 220 *Statistiques et études économiques*, où, indépendamment de la réduction du nombre des objectifs et indicateurs, le mode de calcul de l'indicateur 3.1 (anciennement 5.1.) a varié trois fois en deux exercices. De même, la méthode de calcul de l'indicateur 4.1. (anciennement 6.1.) a changé en 2010. Il est donc malaisé d'obtenir une vision des performances du programme par l'intermédiaire de ses indicateurs, dès lors que l'évolution des cibles et des résultats ne peut être interprétée.

*d) Les systèmes d'information sont déterminants*

Dans sa recommandation 22, la Cour indiquait que l'adaptation, en cours, des systèmes d'information devait être opérée de telle façon que soit désormais possible la mesure du coût complet des actions.

Les gestionnaires ministériels ont encore une vision partielle des coûts des actions qu'ils mettent en œuvre. Leur analyse est souvent limitée à la collecte de chiffres, en général très partiels, davantage vécue comme une contrainte que comme un outil d'aide à la décision.

L'analyse du coût des actions ne sera pleinement opérationnelle qu'au terme de la migration dans Chorus de l'ensemble des programmes (1<sup>er</sup> janvier 2011) et de la comptabilité générale (1<sup>er</sup> janvier 2012). La mise en œuvre progressive du progiciel Chorus doit ainsi constituer une opportunité pour les services de l'Etat afin que l'analyse des coûts ne se limite pas à un double exercice annuel de nature formelle (en prévision et en compte-rendu d'exécution) dénué de tout impact sur la gestion des

services. Le « module CO » de Chorus dispose des fonctionnalités standards de la comptabilité analytique. Cependant, à l'heure actuelle, il se borne à être le support de la comptabilité d'analyse des coûts.

La bascule de la comptabilité générale dans Chorus au 1<sup>er</sup> janvier 2012 ne suffira donc pas à la mise en place d'une comptabilité analytique qui puisse jouer le rôle d'outils de pilotage et d'aide à la décision.

### **3 - Des rapports annuels de performance qui rendent souvent mal compte de la gestion**

L'exercice 2010 s'est caractérisé par des retards dans la réalisation des rapports annuels de performance, les délais prévus par la circulaire de la direction du budget n°1BE-10-3096 du 28 décembre 2010, n'ayant pas été respectés.

Fixés au 1<sup>er</sup> avril 2011 pour les programmes dits prioritaires et pour la partie « performance » des RAP, et au 18 avril 2011 pour l'ensemble des autres programmes, ces derniers n'ont pu être transmis à la Cour qu'entre le 21 et le 26 avril. Ces retards ont mis en évidence la lourdeur et les imperfections du processus de production de ces documents pourtant essentiels en termes d'analyse budgétaire.

Sur le fond, la qualité des documents demeure hétérogène. Des progrès ont été enregistrés : tel est le cas pour le RAP de la mission *Défense* où l'effort de simplification des indicateurs entrepris a permis de regrouper en synthèse du RAP 2010 les trois indicateurs jugés les plus essentiels pour la mission. De même s'agissant de la mission *Enseignement scolaire*, l'analyse ex post effectuée est correctement liée à la présentation faite dans les PAP. Le RAP de la mission *Travail et emploi* est d'assez bonne qualité même si la critique sur l'absence de lien entre performance et gestion des crédits demeure. Pour le programme *Stratégie économique et fiscale*, ni les indicateurs, ni les analyses présentées n'établissent de relations opérationnelles entre les moyens consommés et les performances mesurées ; ce RAP ne présente en outre pas de série historique comparant les valeurs cibles et les résultats atteints, par indicateur et par an. Le lien entre évolution des indicateurs et évolution de crédits ne semble pas non plus démontré par exemple dans le RAP de la mission *Ecologie* ou encore s'agissant de la mission *Enseignement scolaire* ou aussi pour le programme *Handicap et dépendance*.

Certains RAP sur l'exercice 2010 contiennent essentiellement des données chiffrées récapitulatives, il en est par exemple ainsi pour le programme *Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat*. Pour d'autres, l'absence même de tout commentaire ne permet pas d'établir de lien avec

les projets annuels de performance, voire de comprendre l'exécution d'un programme ; tel est le cas pour le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* pour lequel le RAP ne contient aucune explication sur les évolutions pourtant exceptionnelles enregistrées dont les chapitres I et III montrent pourtant qu'elles nécessiteraient analyse et interprétation.

## **B - L'enjeu de l'utilisation des outils**

### **1 - Une articulation problématique entre démarche de performance, programmation et gestion budgétaire**

Dans sa recommandation 20, la Cour indiquait que la programmation et la gestion des crédits devaient être davantage reliées à la stratégie fixée dans les projets annuels de performances et aux résultats dont il est rendu compte dans les rapports annuels de performances. Cette recommandation revêt une importance accrue dans un contexte de tensions budgétaires, les outils de la performance ayant vocation à participer au pilotage de la dépense de l'Etat.

En 2010, le dispositif de performance est resté peu intégré aux procédures de discussion et de décisions budgétaires. Ainsi pour la mission *Recherche et enseignement supérieur*, les conférences de budgétisation sont déconnectées des conférences de performance. S'agissant des opérateurs, l'attribution des moyens n'est pas toujours cohérente avec les performances des établissements.

De même, les exercices de budgétisation et de définition des indicateurs de performance ont été traités séparément lors des conférences spécifiques pour chacun des volets pour la mission *Ville et logement* ou encore pour la mission *Défense*. Les conférences de performance ont visé davantage à préparer les documents budgétaires qu'à préparer les conférences de budgétisation, qui définissent le niveau de la répartition des crédits en large partie sur d'autres bases. Pour la mission *Culture*, l'analyse des résultats n'est pas prise en compte lors des négociations budgétaires.

Les indicateurs ne concernent parfois qu'une fraction relativement réduite du poids budgétaire du programme concerné empêchant qu'un lien puisse être établi entre les performances mesurées et la gestion budgétaire. Ainsi, sur le programme 154, *Economie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires*, 49% des crédits de paiement sont couverts par des objectifs et des indicateurs. Cette situation cache d'ailleurs des disparités fortes entre actions : 75% des crédits de l'action 14 « gestion équilibrée du territoire » et 66% de l'action 15

« moyens de mise en œuvre des politiques » font l'objet d'indicateurs. A contrario, les crédits de l'action 11 « adaptation des filières à l'évolution des marchés » ne sont couverts par aucun indicateur.

Alors même qu'en 2010 des indicateurs principaux ont été présentés pour chacune des missions, leur choix est parfois contestable, ou, à tout le moins, peu en rapport avec les volumes budgétaires concernés. Pour la mission **Ecologie, développement et aménagement durables**, les trois indicateurs retenus à ce titre portent certes sur des enjeux emblématiques comme la prévention des risques accidentels et des pollutions, la gestion des déchets, la santé publique, ou la protection des milieux mais ils ne représentent qu'environ 2 % des dépenses.

Les délais de renseignement souvent tardifs des indicateurs rendent d'autre part inopérante toute articulation effective entre l'analyse de ces informations et l'exercice de budgétisation. La logique de la LOLF voudrait pourtant que la construction budgétaire soit irriguée par les éléments de performance, ce qui n'est que rarement le cas.

En gestion, les éléments de souplesse introduits par la LOLF – la globalisation et la fongibilité des crédits – sont peu effectifs.

L'exécution budgétaire de 2010 confirme le constat des années précédentes, selon lequel la fongibilité des crédits a été peu utilisée, notamment entre les crédits de personnel et les autres catégories de crédits. Le regroupement des dépenses de personnel sur des programmes ou actions supports, comme par exemple pour la mission **Solidarité, insertion et égalité des chances**, la mission **Sécurité civile**, ou encore pour la mission **Culture**, conduisent à limiter le recours à la fongibilité asymétrique. Au demeurant, l'accent mis par la RGPP sur les fonctions supports renforce en 2010 le poids des secrétaires généraux et obéit à une exigence autre, le pilotage central de la politique de diminution des effectifs, qui réduit fortement l'intérêt de la fongibilité asymétrique.

La contrainte budgétaire oblige les services à rationaliser la gestion, en évitant la dispersion des crédits sur un grand nombre de BOP en services déconcentrés, pour préférer une organisation avec quelques BOP centraux et des UO en nombre limité au niveau régional. Ainsi, pour la mission **Travail et emploi**, le mouvement de reconcentration des crédits se renforce sous l'impulsion à la fois de la RGPP et de la mise en place d'outils interministériels de gestion (Chorus).

De même la globalisation n'a guère de sens alors que de nombreux cas de sous budgétisation sont recensés. La récurrence de l'ouverture de crédits en gestion suggère que l'administration est confrontée à une insuffisance de dotations initiales qui rend sans objet la capacité théorique d'adaptation des gestionnaires en cours d'exercice.

Par ailleurs, la Cour indiquait que l'ouverture de crédits d'un montant égal en autorisations d'engagement et en crédits de paiement devait demeurer l'exception, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. En effet, une inscription en AE différente de celles en CP apparaît comme la seule méthode permettant de maîtriser les impacts de certains dispositifs à portée pluriannuelle.

Cependant, en 2010, des travaux de fiabilisation de la comptabilité des engagements et une expérimentation pour une meilleure budgétisation en AE ont été menés<sup>172</sup>.

## 2 - La justification au premier euro (JPE) est restée peu effective

La JPE sort difficilement d'une logique de reconduction - ou non - des dépenses de l'exercice précédent. Ce constat vaut par exemple pour la mission *Action extérieure de l'Etat* pour laquelle les dépenses d'intervention sont constituées par les contributions internationales obligatoires, ou encore pour la mission *Sécurité*.

La difficulté à entrer dans l'approche de justification au premier euro se rencontre aussi lorsque les dépenses relèvent d'une évaluation imprécise tant leurs déterminants sont aléatoires : tel est le cas par exemple, pour la mission *Justice*, de l'aide juridictionnelle ou encore des frais de justice ; ou encore pour la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* des aides sociales aux étudiants, pour lesquelles la prévision du nombre de bourses sur critères sociaux (dispositif à guichet ouvert) reste délicate et dépendante de facteurs exogènes (situation économique).

Lorsqu'elle existe, la JPE est restée encore trop souvent partielle ou sommaire. Ainsi pour le programme 220 *Statistiques et études économiques* de la mission *Economie*, l'exercice de justification des dépenses n'a pas tenu compte des fonds de concours. Or ces fonds représentaient plus de 18% du programme (hors titre 2) en 2010. Sur le programme 305 *Stratégie économique et fiscale*, la justification au premier euro des crédits est un exercice de peu de sens, puisque les besoins nécessaires au remboursement des missions effectuées par la Banque de France pour le compte de l'Etat sont connus et systématiquement sous-évalués depuis 2006. De même sur la mission *Régimes sociaux de retraite*, au vu des écarts constatés en 2009 puis en 2010 entre exécution et budgétisation, et de leurs motifs, il apparaît que les éléments fournis sont encore insuffisants pour justifier *a priori* et *a posteriori* du calibrage des crédits inscrits.

---

<sup>172</sup> Voir chapitre III du présent rapport.

Des sous-budgétisations chroniques, avec des besoins avérés qui ne sont pas pris en compte dans la budgétisation initiale, mettent en évidence les inconvénients pour le pilotage de la gestion d'une mise en œuvre trop formelle de la JPE.

Pour la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, l'absence de dotation pour la prime de Noël ou encore la réévaluation de l'AAH manifestent les limites des justifications produites. De manière récurrente, pour la mission *Santé*, la dotation relative aux dépenses de formation médicale initiale doit être ajustée en cours de gestion car les ARS engagent les dépenses sur présentation de factures par les hôpitaux. De même pour l'aide médicale d'Etat de droit commun, et en dépit d'efforts depuis 2008, la sous-budgétisation initiale n'a pas encore disparu (une ouverture de crédits de 98 M€ a été nécessaire en LFR).

Sur la mission *Ville et logement*, la sous budgétisation récurrente de l'APL sur les programmes 109 *Accès au logement*, et des dépenses d'hébergement du programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*; ou encore sur la mission *Asile et immigration*, le sous calibrage des dépenses relatives aux dispositifs d'accueil et d'accompagnement des demandeurs d'asile, dont le niveau est déterminé par l'évolution de la demande d'asile.

Pour la mission *Agriculture*, la budgétisation est réalisée sur un modèle de reconduction, calculée au plus juste, qui ne permet pas de faire face aux conséquences de crises qui affectent traditionnellement le monde agricole, qu'elles soient climatiques, sanitaires ou économiques. Ainsi l'ouverture de 30 % de crédits supplémentaires en cours d'année pose la question de la sincérité de la budgétisation initiale.

Enfin sur la mission *Culture*, un certain nombre de dépenses, non prévues ou insuffisamment budgétées en LFI, ont appelé des financements en cours d'exercice : une prime forfaitaire de résultats, la compensation de la gratuité des visiteurs âgés de 18 à 25 ans auprès des principaux opérateurs.

### 3 - Les opérateurs et la performance des politiques publiques

#### a) Une formalisation accrue des relations entre l'Etat et ses opérateurs

Les 584 opérateurs de l'Etat recensés dans l'annexe jaune au PLF 2011 ont bénéficié en 2010 d'environ 34,1 Md€ de subventions de l'Etat et 8,5 Md€ de ressources fiscales affectées. Ils jouent en effet un rôle croissant et parfois prépondérant dans la conduite de nombreuses politiques publiques. Parmi les 130 programmes du budget en 2010, 21

ont une enveloppe budgétaire dont la majorité des crédits est affectée à un ou plusieurs opérateurs.

Comme la Cour l'indiquait l'an dernier, les règles relatives à la gouvernance des opérateurs de l'Etat doivent se traduire par une clarification des relations et la signature systématique de conventions précisant les modalités de la programmation et de la maîtrise des coûts<sup>173</sup>.

Une circulaire du Premier Ministre parue le 26 mars 2010, relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat, a rendu obligatoire un certain nombre d'instruments de pilotage, à mettre en place par les tutelles, afin de faire participer davantage les opérateurs à la performance des politiques publiques. Ainsi, le responsable de programme doit disposer des outils nécessaires, rendez-vous stratégique, rapport annuel, comptes-rendus périodiques des résultats obtenus au regard des objectifs assignés ou encore systématisation des réunions préparatoires aux conseils d'administration, pour être en mesure de déterminer la stratégie de performance à mettre en œuvre et le montant des subventions à verser.

Cette démarche s'est traduite par la définition de plusieurs grands principes transversaux de gestion devant s'appliquer à ces établissements, parmi lesquels : la signature de contrats axés sur la performance avec les opérateurs les plus importants d'ici la fin de l'année 2010 ; un effort de productivité sur les effectifs de l'ordre de 1,5 % par an en moyenne ; une réduction des dépenses de fonctionnement à hauteur de l'effort demandé à l'Etat (-10 %) ; la conduite de 15 à 20 missions d'audit par an pour identifier les bonnes pratiques et les pistes d'amélioration, ainsi que pour enrichir et formaliser les contrats de performance.

Les opérateurs ne faisant pas l'objet de missions d'audit conduites par les corps de contrôle s'inscrivent dans une démarche d'auto-évaluation dont les principes et la méthode sont détaillés dans un guide d'auto évaluation, modulable et adaptable au regard de la situation de l'opérateur (taille de l'opérateur, réforme en cours, démarche de performance,...).

Une étape a ainsi été franchie avec notamment une progression dans la signature des contrats d'objectifs et de performance (COP) : sur les 65 opérateurs les plus importants (qui couvrent 80 % des financements de l'Etat), 35 avaient signé des contrats à fin 2010, et 21 documents étaient en phase d'élaboration. Une corrélation est systématiquement recherchée entre ces COP et les projets annuels de performances puisque les objectifs et indicateurs des contrats doivent être déclinés à partir de ceux figurant dans les PAP. Cette règle fondamentale, et

---

<sup>173</sup> Recommandation 25.

systématiquement prônée par la direction du budget, mériterait d'être formalisée, soit dans un guide méthodologique, soit dans une circulaire.

Par ailleurs, deux tiers des dirigeants de ces 65 opérateurs disposaient au début de l'année 2011 d'une lettre de mission définissant leurs objectifs stratégiques.

Enfin, plus de la moitié des principaux opérateurs avait mis en place un rendez-vous stratégique réunissant la tutelle et les dirigeants. L'exercice de la tutelle étant partagé entre différents acteurs, directions sectorielles et directions financières des ministères d'une part, directions du ministère du budget d'autre part, un interlocuteur ministériel dédié exerce désormais une fonction de synthèse et de coordination du pilotage de l'ensemble des opérateurs au sein d'un même ministère.

*b) Une déclinaison encore imparfaite de la performance au niveau des opérateurs*

Malgré ces efforts, des lacunes importantes ont encore pu être relevées sur les éléments de performance remontant des opérateurs. Ainsi, pour les établissements d'enseignement supérieur, ces informations sont fréquemment disparates. L'absence de contrôle de gestion dans nombre d'établissements fragilise la nature des données produites pour certains programmes. Cette situation contribue à expliquer que, pour le programme 150 *Recherche et enseignement supérieur*, 15 des 28 indicateurs ne soient pas renseignés dans le RAP 2010. Il est dans ces conditions très difficile de mesurer l'effet des politiques publiques menées.

## **C - La place des responsables de programme**

Comme la Cour l'a déjà recommandé<sup>174</sup>, 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.

Dans un contexte de réorganisations ministérielles, et en l'absence de texte juridique, clarifiant le rôle de chacun des acteurs de la chaîne de la dépense, l'incertitude a persisté toujours en 2010 sur le positionnement des responsables de programme. En particulier, leur rôle vis-à-vis des secrétaires généraux des ministères n'a pas été clarifié alors même que la

---

<sup>174</sup> Recommandation 21.

révision générale des politiques publiques a renforcé le pilotage central des politiques, en privilégiant les fonctions supports.

Le responsable de programme peut n'exercer qu'une autorité purement formelle sur des crédits ne dépendant pas de son champ de compétences. Tel est le cas pour le programme 305 *Stratégie économique et fiscale* de la mission **Economie**, le directeur général du Trésor étant responsable des crédits de personnel pour les rémunérations des agents de la DLF, inscrits dans la troisième action « élaboration de la législation fiscale », alors que ces crédits sont concrètement gérés par deux directions générales hors du périmètre du programme (DGFIP et DPAEP).

Le rôle du responsable de programme reste théorique lorsque certains financements sont assurés par des dispositifs extrabudgétaires. A cet égard, la recommandation 26 que la Cour avait formulée au terme de son examen de la gestion budgétaire 2009 reste d'actualité. Les documents budgétaires et comptables relatifs au budget de l'Etat doivent 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 extrabudgétaires. En 2010 encore, l'Etat est intervenu *via* l'utilisation d'outils extérieurs au budget, tout particulièrement, on l'a vu, avec le dispositif des investissements d'avenir et celui du plan Campus.

Le responsable de programme se voit également privé de tout levier d'action lorsque les outils de la performance relèvent de paramètres extérieurs à une politique donnée. Sur la mission **Action extérieure de l'Etat**, l'objectif 1 du programme 105 « Construire l'Europe » ou l'objectif 1 du programme 185 « Relever les défis de la mondialisation » sont des objectifs ambitieux mais qui ne relèvent pas directement ou exclusivement des responsables de programme, voire de la France. Ils sont en outre associés à des indicateurs qui n'ont qu'un lien indirect avec l'objectif qu'ils sont tenus de mesurer.

De même, subsistaient en 2010 des indicateurs de contexte sur lesquels les responsables de programmes n'ont aucun levier d'action et qui devaient être supprimés. A titre d'illustration, sur le budget annexe **Contrôle et exploitation aériens**, plusieurs indicateurs relèvent de paramètres extérieurs à l'action de la DGAC et ne permettent pas de rendre compte directement de son activité. Tel est également le cas de l'indicateur « 2.1 : taux d'insertion professionnelle des élèves » du programme 611, étroitement lié à la conjoncture économique.

Comme tous les modes d'intervention de l'Etat, les dépenses fiscales devraient être assorties d'objectifs chiffrés et d'indicateurs de

résultat<sup>175</sup> S'il semble difficile de généraliser une démarche et d'élaborer des indicateurs transversaux alors même que ces niches sont diverses, la fiabilité des chiffrages<sup>176</sup> et les informations quant à l'efficacité de ces dépenses doivent être améliorées.

A cette fin, il importe aussi de veiller à ce que le rattachement de ces dépenses fiscales aux programmes de la LOLF corresponde à une certaine réalité. A cet égard, des incohérences demeuraient en 2010. Ainsi, les dépenses fiscales d'exonération des intérêts et primes versées dans le cadre de l'épargne logement ne sont pas rattachées au programme *Epargne* de la mission **Engagements financiers de l'Etat** alors que les dépenses d'épargne logement constituent la dépense emblématique de ce programme. Cette exonération est rattachée aux dépenses du programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement* de la mission **Ville et logement**. Seul un lien étroit entre la dépense fiscale et la politique publique à laquelle elle est rattachée conduira le responsable de programme à se mobiliser.

Il importe aussi que les responsables de programme participent aux conférences budgétaires au cours desquelles l'évolution des dépenses fiscales est discutée. Ainsi, la prime pour l'emploi bien que rattachée sur les programmes 102 et 103 de la mission **Travail et emploi**, ne dépend aujourd'hui que très marginalement des décisions prises par la DGEFP.

Un travail d'évaluation ciblé doit être rapidement conduit pour les dépenses fiscales les plus importantes compte tenu de leur coût. Cet exercice pourrait être mené en particulier sur la mission **Solidarité insertion et égalité des chances** (12 Md€ de dépenses fiscales).

L'article 12 de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009 a prévu qu'un rapport d'évaluation de l'ensemble des dépenses fiscales serait transmis au Parlement avant le 30 juin 2011. Ce dispositif devrait être pérennisé.

## II - Les programmes et les fonctions support

Les regroupements des fonctions support d'une mission au sein d'un programme unique a pour finalité de rationaliser la gestion budgétaire et de réaliser des économies. Au nombre de 11 dans le budget de l'Etat, ces programmes représentaient un enjeu de 14,8 Md€ en 2010.

---

<sup>175</sup> Recommandation 24.

<sup>176</sup> 92 % de ces dispositifs sont désormais chiffrés, mais seulement 24 % des chiffrages sont considérés comme très bons dans le PLF 2011, et 51 % comme bons ou très bons.

En raison de leur objet même, leurs performances et leurs efficacités devraient être plus aisément mesurables. L'examen de la gestion 2010 montre que cet objectif n'a pas été pleinement atteint.

## **A - Les fonctions support et l'architecture budgétaire**

### **1 - Une évaluation difficile du fait d'une définition floue**

Les fonctions support ne répondent à aucune définition précise. La circulaire du 4 février 2010 relative au lancement de la procédure budgétaire 2011 les définit comme regroupant l'ensemble des activités de gestion qui concourent au fonctionnement des services et énumère la gestion des ressources humaines, les systèmes d'information et de communication, la logistique, l'immobilier, la gestion financière, les affaires juridiques, les achats et la communication. Celle du 28 décembre 2010 relative au projet de loi de règlement des comptes et au rapport de gestion pour l'année 2010 propose une vision plus restreinte, le périmètre budgétaire des fonctions support comprenant principalement les effectifs et les moyens de fonctionnement des fonctions informatique, ressources humaines et immobilier. L'approche retenue dans le cadre de la révision générale des politiques publiques apparaît intermédiaire en retenant les fonctions achats, immobilier, finances, ressources humaines, logistique et systèmes d'information. Dans tous les cas, il n'a pas non plus été établi de nomenclature permettant d'identifier ces dépenses.

Les fonctions support ont vocation à se déverser en intégralité (hors fonctions d'état-major, d'inspection et de cabinets ministériels) dans d'autres programmes *via* la comptabilité d'analyse des coûts (CAC). La difficulté de tracer la limite entre les fonctions support directement utiles aux agents (dit « support métier », par exemple une formation spécialisée) et les fonctions support transversales (formation de base) complique encore le recensement des dépenses engagées.

De ce fait, le coût global des fonctions « support » reste mal évalué. En prenant en compte les seuls programmes de soutien identifiés au sein des missions, le montant des dépenses correspondantes a atteint 14,8 Md€ en 2010. Ce montant ne rend pas compte de la totalité des crédits de ces fonctions.

### **2 - Une architecture peu cohérente et mal assurée**

La mise en place, au sein d'une mission, d'un programme regroupant des fonctions support apparaît peu compatible avec l'esprit, sinon la lettre, de l'article 7 de la LOLF qui 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. La gestion des fonctions support connaît un traitement différencié selon les ministères et les divergences relèvent de choix le plus souvent non explicités.

Dans certains cas, les moyens correspondants sont répartis entre des actions dédiées au sein d'un programme ; c'est le cas, par exemple, pour les moyens des programmes 152 *Gendarmerie nationale* et 176 *Police nationale* ou sur plusieurs programmes d'une même mission (par exemple ceux de la mission **Recherche et enseignement supérieur**). Dans d'autres cas, ils sont retracés au sein d'un seul programme à l'intérieur d'une mission, programme qui porte par ailleurs les crédits d'une politique publique (programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* pour ceux du réseau diplomatique, programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* pour les DRAC, programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* pour la direction de l'action du Gouvernement). Enfin, dans une dizaine de cas, les crédits correspondants sont regroupés sur une dotation spécifique, dite « programme support », généralement placée sous la responsabilité du secrétaire général, comme par exemple au ministère de **l'écologie, du développement durable, des transports et du logement**.

Le partage des fonctions support est souvent 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, ou pour le programme 210 *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative*).

La situation est en réalité plus complexe. La plupart des programmes dédiés ne regroupent pas toutes les fonctions support de la mission et des actions de soutien coexistent dans d'autres programmes. Ainsi le programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* de la mission **Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales** fait fonction de programme support vis-à-vis des autres programmes du ministère de manière très inégale.

Dans certains cas, les programmes support gèrent les moyens de services relevant de plusieurs ministères ; tel est le cas du programme 309 *Entretien des bâtiments* à vocation interministérielle et du programme 124 *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 des missions **Santé, Immigration, asile et intégration** et **Ville et logement** du

programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*. Le programme assure au final la mutualisation des moyens des politiques publiques de quinze programmes et six missions. Il assure également le soutien de deux programmes des services déconcentrés de la mission *Immigration, asile et intégration*. En 2011, le programme a d'ailleurs également absorbé les moyens du programme 210 *Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*. Ainsi les responsables des programmes de la mission *Ville et logement* n'ont-ils jamais eu qu'une maîtrise limitée des fonctions soutien, les moyens logistiques et immobiliers utilisés au niveau central comme déconcentrés étant retracés sur d'autres programmes.

Inversement, la mutualisation des crédits support demeure toujours incomplète, par exemple au ministère de l'**écologie, du développement durable, des transports et du logement** : certaines dépenses « support », qui représentent un montant parfois important pour les programmes concernés, y restent prises en charge par les programmes de politique publique de la mission. Il s'agit de dépenses qualifiées de « support métier », sans que cette notion soit explicitée et formalisée au sein du ministère, ce qui permet diverses interprétations. Le programme support assume cette fonction vis-à-vis des autres programmes de la mission de façon inégale, certains programmes portant notamment les moyens des services déconcentrés, voire de tout ou partie de l'administration centrale qui leur sont rattachés. Pour le titre 2, le regroupement est plus abouti mais reste incomplet, compte tenu de la prise en charge des effectifs de l'Agence de sûreté nucléaire au sein du programme de politique publique.

Ces modulations de périmètre rendent difficiles les comparaisons (de ratios d'efficience, par exemple) entre missions. En outre, la mutualisation des moyens conduit à adapter l'architecture budgétaire à l'organisation territoriale des services, au détriment de la cohérence avec les missions et les programmes. La logique de la RGPP a primé sur celle de la maquette budgétaire. Il en est résulté la création de programmes interministériels de fait, en contradiction avec les dispositions de l'article 7 de la LOLF aux termes desquelles, « *Un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère* ». En 2009 a été créé le programme 309 *Entretien des bâtiments de l'Etat* et, en 2011, a été mis en place le programme des moyens hors titre 2 des directions départementales interministérielles.

## **B - Les économies réalisées et la mesure des performances**

### **1 - Des économies réelles mais difficiles à identifier et à consolider**

L'architecture budgétaire s'adapte à la refonte des administrations dans le cadre de la RGPP dans une perspective d'économies budgétaires. Plusieurs initiatives ont été prises pour réaliser des économies, en particulier s'agissant des achats, avec la création du service des achats de l'Etat en 2009 (SAE), de l'immobilier, avec la montée en puissance de France Domaine, de la gestion des ressources humaines avec la création d'un opérateur national de paye. Le montant global des économies attendues n'est cependant pas chiffré, les données disponibles demeurant partielles. Selon l'administration, ces gains se seraient élevés à 100 M€ en 2010.

Le conseil de modernisation des politiques publiques du 30 juin 2010 a de même décidé la création de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) afin d'optimiser les systèmes d'information en amenant les ministères à atteindre d'ici le premier semestre 2012 un standard de qualité, et en faisant progresser la mutualisation interministérielle. Une économie de 50 M€ en est attendue dès 2013.

Il a également lancé les multi services et multi techniques qui regroupent des prestations externalisées de services aux agents (nettoyage, gardiennage, accueil...) ou d'entretien des bâtiments (maintenance des appareils électriques, de climatisation...). Le développement des marchés multi services ou multi techniques dans l'ensemble des ministères vise à optimiser les coûts d'exploitation immobilière et à mieux négocier les contrats. Une économie de 8,4 M€ (15 % de l'assiette étudiée) est attendue en 2011.

Dans le domaine de la reprographie, des transferts réguliers de travaux entre six ateliers (ministères de la culture, financiers, des affaires étrangères, du travail et de la santé, de la justice, de l'écologie) auraient permis de dégager des économies à hauteur de 420 000 € par an depuis 2010, auxquels s'ajoute un gain de 1,5 M€ en matière d'immobilier.

En matière de restauration collective, la mutualisation a également été encouragée pour réaliser des économies d'échelles. Mise en place avec l'Economat des Armées, elle permet, depuis janvier 2011, à la Fondation d'Aguesseau (ministère de la **justice et des libertés**) d'économiser ainsi 15 % sur ses achats de denrées.

En ce qui concerne les ressources humaines, le transfert de l'organisation logistique de leurs concours à une entité rattachée au ministère de l'**éducation nationale** par plusieurs ministères (ministère de la **justice et des libertés**, ministère de la **culture et de la communication**, instituts régionaux d'administration) dès 2011 devrait permettre de réduire de 37 % le coût actuel. Par ailleurs, est développée une offre de formation interministérielle de formations transverses (management, RH, achats publics, bureautique...) dans deux régions-pilotes, l'Ile de France et la Haute Normandie.

Le décret du 16 février 2010 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, demande aux préfets de région et aux préfets de département d'établir un schéma organisant la mutualisation des moyens entre services de l'Etat pour optimiser l'emploi des moyens des administrations qui doivent être finalisés avant le 30 juin 2011.

Cependant, les économies prévues n'ont pas toujours été réalisées. Ainsi, s'agissant du nouveau programme support du budget annexe des *Publications officielles et informations administratives* créé en 2010 dans un objectif d'économies, les dépenses liées à la fonction support ont très fortement augmenté d'une année sur l'autre (+53,3 %) alors que les effectifs de la fonction support diminuaient, passant de 266 en 2009 à 258 en 2010. Les économies d'échelle attendues de la fusion des deux directions ne se sont pas réalisées. De même, le programme support de la mission *Justice* a connu une gestion tendue en 2010 ainsi qu'une forte surconsommation sur le titre 5 par rapport à la LFI, liée à des imputations différentes en prévision et en exécution ou à des travaux non prévus.

Parfois, les économies sont mal connues. Ainsi, la mission *Défense* a entrepris une identification des fonctions support dans la LFI 2010 mais n'a pu à ce stade l'établir en exécution. Le tableau d'estimation des économies nettes engendrées par les réformes, dont une partie concerne les fonctions support, n'a pas été fiabilisé. D'une manière générale, les crédits affectés aux programmes identifiés comme supports continuent de croître, alors même que leur périmètre est stable.

## 2 - Une évaluation de la performance encore insuffisante

En vue de la préparation du PLF 2010, une circulaire de la direction du budget du 23 avril 2009 a harmonisé la définition de trois indicateurs d'efficacité des fonctions support et généralisé leur application. Ont ainsi été mis en place un ratio d'efficacité bureautique (dépenses bureautiques rapportées au nombre de postes de travail, pour l'administration centrale), un ratio d'efficacité de la gestion des

ressources humaines (effectifs gérants / effectifs gérés) et un ratio d'efficience de la gestion immobilière (dépenses d'entretien courant et dépenses immobilières par m<sup>2</sup> rapportées à l'indice de référence des loyers, pour l'administration centrale et les services déconcentrés).

Cette démarche s'inscrit dans la ligne des avancées significatives réalisées au cours de la période récente (amélioration des chiffrages, mise au point d'indicateurs d'efficience normalisés, mutualisation de certaines fonctions support). Néanmoins des améliorations sont encore nécessaires. Ainsi, le nombre des agents mobilisés par des fonctions de gestion reste encore mal connu, y compris par les gestionnaires eux-mêmes, alors que cette question est au centre des enjeux budgétaires.

L'utilisation des indicateurs mutualisés reste difficile compte tenu des changements de périmètre et de l'instabilité des organisations administratives. Ainsi, au ministère de la **défense**, la forte augmentation des coûts d'entretien courant et des dépenses liées à la fonction immobilière en 2009 pour l'administration centrale s'explique par exemple par le déménagement des services à la Défense. De même, les réformes significatives engagées par le ministère depuis 2007 ont chaque année fait évoluer les périmètres des effectifs tant gérés que gérants.

Enfin, les programmes support comprennent également des indicateurs différents et instables. Au sein du programme support de la mission **Justice**, la suppression du sous-indicateur relatif au taux de publication à six mois des textes d'application des lois relève d'une grande prudence qui est regrettable et peu compréhensible compte tenu des résultats encourageants de cet indicateur dans le RAP 2009. L'indicateur relatif à la rationalisation du coût des télécommunications a disparu dans le PAP 2011 alors qu'il n'a cessé de se détériorer depuis 2007. Le seuil de signification des projets immobiliers pris en compte dans l'indicateur de délai et de coût est relevé ce qui réduit le périmètre de l'indicateur. L'indicateur relatif à l'optimisation de la gestion des grands projets informatiques paraît très réducteur et mériterait d'être revu dans une acception plus large, quitte à reprendre la forme qu'il revêtait en 2007 en rendant compte des coûts et délais des projets.

Au-delà de la généralisation des trois indicateurs d'efficience, assurer la fiabilité et la stabilité des autres indicateurs (spécifiques à un ou plusieurs ministères) nécessite un travail d'harmonisation et de définition. Un nombre accru d'indicateurs partagés y contribuerait également.

La mise en place d'un dispositif commun qui analyse l'efficacité et l'efficience des fonctions support à partir des indicateurs mutualisés et d'indicateurs spécifiques harmonisés et permette de tirer les

conséquences au plan budgétaire serait souhaitable. La démarche fondée aujourd'hui sur trois indicateurs d'efficience serait à approfondir.

### 3 - Un dialogue de gestion insuffisant

Pour un programme support, la comptabilité d'analyse des coûts (CAC) et la qualité des schémas de déversement des dépenses dans les différents programmes constituent un véritable enjeu. En pratique, celle-ci se heurte à trois obstacles : les reliquats non déversés qui ne s'expliquent pas uniquement par les fonctions d'état-major, de cabinet et d'inspection générale et la complexité des reversements ; des clefs de répartition arbitraires ; un dialogue insuffisant sur les modalités de répartition des coûts. Plusieurs exemples témoignent de ces difficultés.

Le ministère de la **culture et de la communication** a poursuivi, en 2010, la fiabilisation de la CAC, qui repose désormais sur des bases de calcul homogènes entre les services. L'évolution du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* vers un programme à la dimension « support » de plus en plus affirmée rend cependant encore nécessaire l'amélioration de la CAC. A court terme, l'exhaustivité de l'information budgétaire doit être renforcée, s'agissant notamment de la répartition des emplois entre les différents programmes et au sein des opérateurs. La CAC pourrait être actualisée par la prise en compte de tous les bâtiments dans le cadre de la nouvelle maquette budgétaire. A moyen terme, il conviendrait de fiabiliser les données sources, notamment dans les services déconcentrés, le système demeurant majoritairement déclaratif. Enfin, la méthode de ventilation des coûts pourrait être affinée, la mise en œuvre d'enquêtes-temps se substituant par exemple à la répartition « automatique » des dépenses de personnel sur la base de données extérieures.

Pour le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*, l'élaboration de la clé de déversement des ETPT, identique à celle de 2009, implique notamment de répartir l'effectif des services déconcentrés, qui représente plus de 80 % de l'effectif du programme, par action et sous-action. En 2009, 89 % des crédits du programme sont déversés mais en 2010, ce niveau n'est que de 66 % en raison de l'impact des transferts des ARS. Seuls 756 M€ sont répartis.

La polyvalence des agents, qui contribuent à plusieurs sous-actions, notamment dans les services à faible effectif, rend difficile la détermination précise des fractions d'ETPT correspondant aux sous-actions. La CAC est demeurée partielle et ne permet pas d'apprécier le coût complet des dispositifs, les données externes au programme support n'étant pas exploitées dans le cadre des déversements effectués.

De même, pour le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*, la répartition des effectifs des services déconcentrés est rendu possible grâce au système d'information des ressources humaines (SIRH) qui permet de suivre l'affectation fonctionnelle de chaque agent et donc de le rattacher à un ou deux programmes. Toutefois, certains agents, notamment dans les services déconcentrés ne peuvent pas être affectés à telle ou telle action du programme support du fait de leur polyvalence.

La répartition des ETPT et des crédits correspondants est souvent complexe et n'obéit pas toujours à une logique homogène.

Si l'existence d'un programme support ne pose pas de difficulté pour des programmes massivement constitués de dépenses d'intervention mises en œuvre et gérées par des opérateurs, elle devient plus problématique lorsque l'action des agents publics constitue la substance même d'un programme. L'examen des rapports annuels de performance montre des situations où le montant du déversement en comptabilité analytique des coûts est bien supérieur à la dotation initiale du programme. C'est le cas pour le programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* de la mission **Travail et Emploi**. Quelle que soit la qualité de l'information restituée dans le PAP, l'existence d'un programme support affaiblit alors la lisibilité et la clarté de la politique publique concernée.

Plus fondamentalement, le renforcement de la qualité du dialogue de gestion apparaît nécessaire, dans une logique de prestation de la part des services de support.

Le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a souligné à l'occasion du 7<sup>ème</sup> sous-cycle d'audit (octobre 2009 - septembre 2010) l'absence de chartes ministérielles de gestion pour les trois programmes support étudiés<sup>177</sup>.

La mise en place de chartes de gestion ministérielles, y compris pour que les modes de déversement des programmes support (ou fonctions) soient discutés entre gestionnaires, éventuellement revus, et acceptés par les responsables de programme de politiques publiques, apparaît indispensable.

---

<sup>177</sup> 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* de la mission **Travail et emploi**, 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* de la mission **Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales** et 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice* de la mission **Justice**.

---

*CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS*

---

*L'exercice 2010 n'a marqué que des progrès limités dans la mise en place des outils nécessaires à la démarche de performance et à la prise en compte de celle-ci dans la négociation et la gestion budgétaire.*

*La démarche de performance se traduit par un volume considérable de chiffres et de commentaires mais, en 2010, elle est restée peu exploitée, car peu intégrée aux procédures de discussion et de décisions budgétaires. Les délais de production des RAP, qui n'ont d'ailleurs pas été respectés cette année, ne permettent pas leur utilisation dans le processus d'allocation des ressources aux missions et programmes. Dès lors la démarche de performance est restée vécue comme génératrice de procédures supplémentaires, déconnectées de la réalité budgétaire.*

*Les RAP correspondant à l'exercice 2010 ne permettent encore généralement pas de mesurer les résultats de la gestion.*

*L'identification des fonctions support et leur regroupement dans des programmes constituent des enjeux de gestion pour la maîtrise des dépenses et pour l'identification du coût des politiques publiques.*

*L'examen de onze programmes support met en évidence qu'ils ne bénéficient pas d'une architecture cohérente et assurée. L'impact budgétaire des économies qui résultent de ces regroupements et des mutualisations qui y sont associées reste peu apparent. La qualité du dialogue de gestion avec les responsables de programmes utilisateurs de ces fonctions support doit encore être améliorée.*

*La Cour formule les recommandations suivantes :*

- faire de la comptabilité d'analyse des coûts un élément de comparaison des résultats de gestion entre ministères, notamment pour renforcer la maîtrise du coût des fonctions support ;*
- stabiliser la définition des fonctions supports et mesurer précisément les économies résultant de la mutualisation ;*
- mettre en place des chartes de gestion définissant notamment les conditions de déversement des programmes support vers les autres programmes afin d'affiner la comptabilité d'analyse des coûts ;*

- améliorer la disponibilité et la fiabilité des indicateurs de résultats, notamment ceux des universités ;*
  - enrichir l'information des PAP en y développant les hypothèses ayant servi à la budgétisation, particulièrement pour ce qui concerne les prévisions démographiques retenues afin de déterminer les dépenses de pensions.*
-

## Conclusions

*La signification du solde budgétaire est affectée par des événements particuliers*

L'exercice 2010 s'est achevé avec un solde budgétaire détérioré de plus de 10 Md€ par rapport au niveau exceptionnellement élevé de 2009 pour atteindre 148,8 Md€ (au lieu de 117,4 Md€ prévus en LFI). La signification de ce solde est toutefois affectée par un ensemble d'éléments particuliers.

Cet exercice a été marqué par un nombre inhabituel de lois de finances rectificatives qui ont fortement affecté les caractéristiques de la gestion. Conçue en LFI comme devant marquer une amélioration après la forte dégradation du solde 2009, la trajectoire budgétaire a été aggravée sous l'effet du programme d'investissements d'avenir, des prêts consentis à la Grèce et des ouvertures opérées par deux décrets d'avance ainsi que par la loi de finances rectificative de fin d'année. En revanche, les dépenses du plan de relance, en diminution en 2010, ont conservé leur caractère transitoire et n'ont pas été reconduites au-delà.

Les prêts accordés à la Grèce (4,4 Md€) procèdent de circonstances extérieures et ne peuvent être considérés comme attestant un manque de maîtrise de la dépense. Les dépenses (34,6 Md€) afférentes aux investissements d'avenir ont lourdement affecté le résultat budgétaire alors même qu'elles n'ont donné lieu qu'à des décaissements de 675 M€ en 2010 et qu'elles sont demeurées sans impact tant sur le résultat patrimonial de l'Etat que sur le résultat en comptabilité nationale.

*L'impact de la première année de la réforme de la taxe professionnelle est incertain.*

La charge nette ayant pesé sur le budget de l'Etat au titre de la première année de la réforme de la taxe professionnelle est incertaine.

Selon le gouvernement, elle s'est limitée à 7,7 Md€ en raison d'un surplus exceptionnel du compte d'avances aux collectivités locales (+10,2 Md€). Cependant, en l'état du système d'information comptable, dont l'inadaptation fondamentale n'a pas été à ce jour corrigée, ce surplus n'a pu être complètement expliqué par l'administration. Celle-ci n'a pas été en mesure de justifier la concordance entre les recettes et les dépenses d'ordre enregistrées dans la comptabilité budgétaire de l'Etat. Il en résulte une incertitude sur la charge nette supplémentaire qui a pesé en 2010 sur le budget de l'Etat.

Le solde primaire, c'est-à-dire hors charge de la dette, atteint 76,3 Md€ en ne prenant en compte que les décaissements réellement réalisés au titre des investissements d'avenir. Ainsi, 18,5 % des dépenses de l'Etat ont dû être financées par de nouveaux emprunts.

*Le rebond limité des recettes fiscales confirme la nécessité impérieuse de préserver la ressource fiscale.*

Les recettes fiscales nettes se sont redressées en 2010, ce qui marque un point d'arrêt par rapport à la baisse continue constatée depuis 2005. Hors incidences du plan de relance, de la réforme de la TP et des mesures de périmètre, leur croissance spontanée est toutefois demeurée limitée (8,6 Md€). Elle a en outre été réduite par l'impact de mesures nouvelles, notamment de l'abaissement de la TVA dans la restauration (1,9 Md€ d'impact supplémentaire en 2010 pour un impact total de 3,15 Md€) et le coût supplémentaire (0,6 Md€) de la loi TEPA.

Si les dépenses fiscales ont diminué en 2010, cette évolution résulte principalement de la baisse de régime du plan de relance et de la réforme de la taxe professionnelle. Sans ce double effet, les dépenses fiscales auraient encore augmenté de 2,5 Md€ en 2010.

*L'objectif fixé par la norme de dépenses n'a pas été atteint.*

La norme de dépenses en 2010 (zéro volume), telle que définie par le gouvernement, a été en apparence respectée (+1,3 % pour une hausse des prix de 1,5 %). Cependant, certaines mesures ont été exclues de façon contestable du calcul pour un montant total estimé à 3,3 Md€. Dans les faits, l'objectif « zéro volume » n'a donc pas été respecté. La norme de dépenses a notamment été contournée pour apurer une partie des dettes de la sécurité sociale. Par rapport à l'exécution 2009, les dépenses du champ de la norme pour l'année 2010 ont augmenté de 2,2 % en valeur, soit de 0,7 % en volume, compte tenu de l'inflation constatée de 1,5 %.

Sorties en 2010 par le gouvernement de la norme de dépenses du fait de leur caractère exceptionnel, les « dépenses d'avenir » devraient, dès 2011, être intégrées dans le périmètre et le suivi de la norme pour

qu'elle puisse jouer son rôle dans la stratégie de maîtrise des dépenses publiques et de la dette.

En outre, afin de donner une signification accrue à l'encadrement a priori des dépenses (dépenses des comptes d'affectation spéciale ayant la nature de dépenses budgétaires, certains remboursements et dégrèvements d'impôts liés à des politiques publiques), le périmètre de la norme devrait être étendu.

*Des tensions apparues en gestion pour un certain nombre de missions mettent en évidence la nécessité d'une maîtrise accrue de l'évolution des dépenses.*

La masse salariale a progressé de 0,7 % en 2010 à périmètre constant soit moins vite que l'ensemble des dépenses encadrées par la norme. Des tensions importantes sont cependant apparues en gestion, liées à la surestimation du nombre de départs en retraite et à la correction tardive de cette erreur sous la forme contestable d'un décret d'avances. Celui-ci a dû ouvrir 760 M€ de crédits supplémentaires alors même que le dérapage, certain et identifié, aurait dû être corrigé plus tôt par une loi de finances rectificative. La règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, quasiment-respectée, a contribué au ralentissement de la croissance de la masse salariale. L'objectif d'une stabilisation de celle-ci ne saurait toutefois reposer sur la seule gestion des effectifs : les politiques et mesures catégorielles qui accompagnent cette gestion des effectifs doivent en particulier être compatibles avec cet objectif. La situation globale du budget de l'Etat implique que les efforts engagés récemment pour renforcer le pilotage et le contrôle de la masse salariale et assurer une meilleure maîtrise de celle des opérateurs soient poursuivis avec détermination.

Si l'on considère, non pas seulement les dépenses dans le champ de la norme mais l'ensemble des dépenses nettes du budget général et des budgets annexes, hors plan de relance et investissements d'avenir, elles ont augmenté de 2 % en crédits de paiements par rapport à 2009.

Certaines dépenses ont connu des augmentations importantes. La charge de la dette s'est accrue de 7,7 % par rapport à 2009 malgré le niveau historiquement faible des taux d'intérêt. Certaines dépenses d'intervention ont fortement progressé en cours d'exercice. Une insuffisante couverture des engagements pluriannuels apparaît pour plusieurs missions. En particulier l'examen de l'exécution budgétaire de quatre missions à enjeux met en évidence les risques pesant sur la couverture de leurs engagements pluriannuels. Ces missions se caractérisent en outre, par le recours à d'importantes ressources extrabudgétaires, mais elles-mêmes affectées d'incertitudes.

D'une manière générale, l'enchaînement du plan de relance, du plan Campus et des investissements d'avenir fait perdre de sa cohérence à la notion de budget et de solde budgétaire, de nombreuses dépenses s'exécutant en dehors du budget et n'étant pas prises en compte dans la norme d'évolution des dépenses.

*L'exercice 2010 s'est également caractérisé par un accroissement de la dette de l'Etat de 81 Md€ et par un programme record d'émission à moyen et long terme.*

Compte tenu de l'obligation de dépôt au Trésor des fonds attribués aux opérateurs des investissements d'avenir et du très faible montant des décaissements effectués en 2010, le « grand emprunt » n'a en lui-même généré pratiquement aucun endettement supplémentaire en 2010.

En dépit de cet élément, l'exercice 2010 se caractérise par le programme d'émission à moyen et long terme le plus important jamais réalisé (210,7 Md€) et une politique de rachats très active afin de lisser le profil d'amortissement. La réduction sensible de l'endettement à court terme a contribué à amoindrir le risque de taux qui s'attache au refinancement de la dette.

*Les différentes comptabilités de l'Etat et leur articulation continuent à présenter des insuffisances.*

La Cour a audité la concordance des comptabilités. Si la fiabilité du tableau de passage du résultat budgétaire au résultat patrimonial a pu être vérifiée, cette vérification n'atteste pas la qualité de chacune des deux comptabilités.

En dépit des progrès réalisés, les différentes comptabilités de l'Etat et leur articulation continuent de présenter des insuffisances. Ainsi, du fait notamment des lacunes des systèmes d'information comptable portant sur le recouvrement des impôts locaux, la comptabilité générale n'est, pas plus que la comptabilité budgétaire, en mesure de rendre compte de l'impact de la réforme de la taxe professionnelle pour tous les éléments se rattachant à l'exercice clos.

Le suivi des engagements doit être amélioré, les dérogations au principe de comptabilisation d'un engagement préalable à la consommation des crédits de paiement étant encore trop nombreuses. L'exhaustivité du recensement des engagements juridiques et la lisibilité de leur présentation dans le « *tableau des engagements budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu* », qui est porté en annexe du compte général de l'Etat, n'est pas assurée. Près de 4,74 Md€ de charges à payer n'y figurent pas.

Quant au tableau de financement prévu par la loi organique, il devrait être établi de manière à fournir une lecture directe du solde budgétaire en gestion, ce qui implique en particulier de traiter distinctement la charge d'indexation des emprunts indexés (2,3 Md€ en 2010) qui demeure sans lien avec l'impact en trésorerie de la gestion budgétaire.

*En dépit de certaines améliorations, diverses pratiques irrégulières ont encore été relevées sur l'exercice 2010.*

Certaines affectent la maîtrise des dépenses et la répartition entre le budget général et les budgets annexes et comptes spéciaux : atteintes aux principes d'annualité (reports de charges), d'universalité (contraction de recettes et de dépenses), imputation à un budget annexe de dépenses relevant du budget général, utilisation de comptes d'affectation spéciale pour payer des dépenses courantes de l'Etat.

D'autres correspondent à des entorses à l'égard des règles : certains comptes spéciaux ne correspondant pas à la définition même qu'en donne la LOLF ou ne respectant pas, dans leur fonctionnement, les règles générales édictées par le texte organique.

En outre, le mécanisme des loyers budgétaires ne correspond pas à la définition des recettes et des dépenses donnée par la LOLF.

*Compte tenu du caractère hétérodoxe du dispositif, le programme d'investissements d'avenir appelle une vigilance particulière.*

Les programmes d'investissement d'avenir s'inscrivent dans un cadre dérogatoire au regard des principes budgétaires classiques. Il conviendra, outre l'intégration des dépenses concernées dans le périmètre de la norme, de s'assurer que le dispositif de gouvernance spécifique et de suivi renforcé de la performance mis en place simultanément compense effectivement les risques qui s'attachent à ce cadre dérogatoire et d'éviter les phénomènes de substitution entre programmes du budget général et programmes d'investissement d'avenir. Les incertitudes qui demeurent sur le rôle et la place des organismes gestionnaires et sur la conduite de certaines actions dans le cadre de montages conventionnels complexes se doivent en outre d'être rapidement levées.

*L'articulation entre le pilotage budgétaire et la démarche de performance est insuffisante.*

L'exercice 2010 a mis en évidence que, si les outils techniques de mesure de la performance ont continué à être perfectionnés, l'articulation n'était encore que rarement établie entre la démarche de performance et le pilotage budgétaire. En conséquence, la réalité budgétaire reste déconnectée de cette démarche. La mise en œuvre opérationnelle d'une

comptabilité d'analyse des coûts reste à faire. En 2010, l'amélioration de la qualité des systèmes d'information utilisés et la modernisation du contrôle de gestion et l'implication des responsables de programme, restent des objectifs pour que la démarche de performance s'intègre pleinement à la gestion budgétaire.

L'analyse de la gestion 2010 fait apparaître que l'identification des fonctions support et la mise en place, au sein d'une mission, d'un programme support s'articulaient difficilement avec la logique ayant inspiré la LOLF et la définition même qu'elle donne de la notion de programmes. En l'absence de définition précise, le regroupement des fonctions support pâtit d'une architecture peu cohérente et mal assurée. L'impact budgétaire des gains d'efficacité recherchés à travers cette démarche est à ce jour peu apparent.

Le déficit budgétaire très élevé de 2010 est une composante majeure de la situation des finances publiques que la Cour analysera dans son rapport de juin prochain. Dans ce contexte difficile, les constats de la Cour doivent apparaître comme autant d'incitations à renforcer les mécanismes de maîtrise de la dépense et de préservation des recettes. Ils appellent aussi l'amélioration des différentes comptabilités de l'Etat, la révision des systèmes d'information sur les recettes et une meilleure articulation entre les dispositifs de performance et la gestion budgétaire.

Les recommandations de la Cour s'inscrivent dans cette perspective.

# Principales recommandations de la Cour au titre de l'exercice 2010

## I - Recommandations sur les résultats et les comptes

### A - Les dépenses

La Cour formule les nouvelles recommandations suivantes :

**Recommandation 1 :** *Prendre en compte, à compter de 2011, les dépenses annuelles relatives aux investissements d'avenir dans le calcul de la norme de dépenses.*

**Recommandation 2 :** *Intégrer au périmètre de la norme de dépenses les dépenses des comptes spéciaux qui ne se distinguent pas de celles du budget général, ainsi que les remboursements et dégrèvements retraçant les dépenses liées à des politiques publiques ou se rapportant à des impôts locaux.*

**Recommandation 3 :** *Présenter en loi de règlement, ou dans l'exposé des motifs qui l'accompagne, l'évolution des dépenses d'exécution à exécution sur le périmètre de la norme tel que défini par le Gouvernement.*

**Recommandation 4 :** *Mettre en place un dispositif mensuel de surveillance de l'évolution de la masse salariale afin d'identifier le plus précocement possible les écarts à la prévision et d'adopter rapidement des mesures correctrices.*

**Recommandation 5 :** *Affiner les outils de calcul de la masse salariale, en particulier le GVT (mission **Enseignement scolaire** en particulier).*

**Recommandation 6 :** *Fiabiliser la prévision et le suivi des plafonds d'emplois des opérateurs.*

La Cour rappelle en outre sa recommandation de l'an dernier :

**Recommandation :** *Définir les dépenses fiscales de manière précise et stable, et les ventiler par programme.*

## B - Les recettes

La Cour formule la nouvelle recommandation suivante :

**Recommandation 7 :** *Adapter le système d'information relatif aux recettes de l'Etat afin d'opérer le rattachement des opérations réelles et d'ordre à l'année d'imposition, pour en assurer la traçabilité.*

La Cour rappelle en outre sa recommandation de l'an dernier :

**Recommandation :** *Reclasser les « autres frais d'assiette et de recouvrement », aujourd'hui traités comme des recettes non fiscales, dans les recettes fiscales.*

## C - Les comptes et l'analyse financière

La Cour formule les nouvelles recommandations suivantes :

**Recommandation 8 :** *Fiabiliser les engagements budgétaires de l'Etat, notamment en utilisant toutes les potentialités de Chorus.*

**Recommandation 9 :** *Consommer les autorisations d'engagement (AE) dès l'engagement juridique.*

**Recommandation 10 :** *Aligner la notion d'engagement utilisée en comptabilité budgétaire sur celle retenue en comptabilité générale.*

**Recommandation 11 :** *Améliorer la présentation du tableau des engagements budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu afin que ce tableau permette d'apprécier le caractère suffisant ou non des dotations d'autorisations d'engagement.*

**Recommandation 12 :** *Préciser l'an prochain dans le compte général de l'Etat la définition de la notion de contrôle à laquelle il se réfère.*

**Recommandation 13 :** *Insérer l'an prochain, en annexe au compte général de l'Etat, une information plus complète permettant d'apprécier correctement la situation financière réelle et le besoin de financement au 31 décembre de l'exercice pour la CADES, ainsi que pour les autres participations non contrôlées à situation nette négative*

La Cour rappelle en outre sa recommandation de l'an dernier :

**Recommandation :** *Fiabiliser les engagements budgétaires de l'Etat et consommer les autorisations correspondantes (AE) au moment de l'engagement juridique. Présenter par ailleurs, le tableau des flux de trésorerie dans la loi de règlement, en complément du tableau de financement.*

## **D - Le tableau de financement**

La Cour formule les nouvelles recommandations suivantes :

**Recommandation 14 :** *Etablir le tableau de financement de manière à fournir une lecture directe du solde budgétaire en gestion.*

**Recommandation 15 :** *Retirer la charge d'indexation des emprunts indexés qui n'est pas décaissée, de l'impact en trésorerie du solde budgétaire.*

**Recommandation 16 :** *Continuer à mieux centraliser la trésorerie des entités contrôlées par l'Etat sur le compte du Trésor.*

La Cour rappelle en outre sa recommandation de l'an dernier :

**Recommandation :** *Enrichir le tableau de financement élaboré par l'Agence France Trésor par un rapprochement périodique avec un tableau de financement issu de la comptabilité générale de l'Etat.*

## **E - La clarté de l'information budgétaire**

La Cour formule les nouvelles recommandations suivantes :

**Recommandation 17 :** *Modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et dépenses des lois de finances afin de ne déduire des recettes fiscales brutes de l'Etat que les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'Etat.*

**Recommandation 18 :** *Dans les lois de finances, présenter les recettes et les dépenses liées aux loyers budgétaires en isolant les unes et les autres sur une ligne « pour ordre ».*

**Recommandation 19 :** *Présenter un tableau comparant l'exécution avec les prévisions adoptées en loi de programmation des finances publiques pour le solde d'exécution budgétaire, le solde primaire, les recettes et les dépenses.*

## II - Recommandations sur la gestion budgétaire

### A - La régularité

La Cour formule les nouvelles recommandations suivantes :

**Recommandation 20 :** Conformément au principe d'unité budgétaire, exclure toute prise en charge par les budgets annexes de dépenses relevant des activités régaliennes de l'Etat.

**Recommandation 21 :** Ne pas imputer sur les comptes d'affectation spéciale des dépenses sans relation directe avec les recettes les alimentant et qui auraient vocation à relever du budget général.

**Recommandation 22 :** Clarifier la doctrine d'utilisation respective des procédures de fonds de concours et d'attribution de produits.

**Recommandation 23 :** Supprimer les fonds de concours inactifs depuis plusieurs années.

**Recommandation 24 :** Ne pas utiliser la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles afin de se soustraire à la procédure des décrets d'avances.

**Recommandation 25 :** Procéder aux dégels de façon suffisamment précoce pour éviter les reports de crédits sur l'exercice suivant lorsqu'il s'avère que la levée totale ou partielle de la réserve est inéluctable.

La Cour rappelle en outre ses recommandations de l'an dernier :

**Recommandation :** Mettre 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 :** Compte tenu de la disparition programmée de la période complémentaire, publier la dernière loi de finances rectificative de l'année à une date suffisamment avancée pour permettre l'exécution des dépenses avant le 31 décembre.

## **B - L'articulation de la gestion avec la démarche de performance**

La Cour formule les nouvelles recommandations suivantes :

**Recommandation 26 :** *Faire de la comptabilité d'analyse des coûts un élément de comparaison des résultats de gestion entre ministères, notamment pour renforcer la maîtrise du coût des fonctions support.*

**Recommandation 27 :** *Stabiliser la définition des fonctions supports et mesurer précisément les économies résultant de la mutualisation.*

**Recommandation 28 :** *Mettre en place des chartes de gestion définissant notamment les conditions de déversement des programmes support vers les autres programmes afin d'affiner la comptabilité d'analyse des coûts.*

**Recommandation 29 :** *Améliorer la disponibilité et la fiabilité des indicateurs de résultats, notamment ceux des universités.*

**Recommandation 30 :** *Enrichir l'information des PAP en y développant les hypothèses ayant servi à la budgétisation, particulièrement pour ce qui concerne les prévisions démographiques retenues afin de déterminer les dépenses de pensions.*

La Cour rappelle en outre ses recommandations de l'an dernier :

**Recommandation :** *Mieux définir et évaluer les dépenses fiscales et les assortir, comme tous les modes d'intervention de l'Etat, d'objectifs chiffrés et d'indicateurs de résultat.*

**Recommandation :** *Relier la programmation et la gestion des crédits 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.*

**Recommandation :** *Comme la Cour l'a déjà recommandé, définir plus précisément la fonction de responsable de programme, 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 :** *Clarifier les relations de l'Etat avec ses opérateurs au moyen de conventions, précisant les modalités de la programmation et de la maîtrise de leurs coûts.*

**Recommandation :** Retracer l'ensemble des financements exposés au cours de l'exercice dans les documents budgétaires et comptables relatifs au budget de l'Etat, y compris ceux qui ont été mis en œuvre par l'intermédiaire de dispositifs extra-budgétaires (fondations, fonds, entreprises publiques, partenariat public-privé, dotations en capital, octroi de garanties...).

**Recommandation :** Poursuivre l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacité des dépenses engagées au titre des fonctions support.

## Annexe I

### Les missions budgétaires en 2010

*En Md€*

MISSIONS	AE			CP		
	Budget général	LFI	LFI + LFR	Exécution	LFI	LFI + LFR
Action extérieure de l'Etat	2,65	2,73	2,73	2,62	2,70	2,75
Administration générale et territoriale de l'Etat	2,60	2,61	2,61	2,60	2,67	2,64
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3,65	4,26	4,34	3,61	4,23	4,33
Aide publique au développement	3,06	3,22	3,12	3,51	3,58	3,56
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3,42	3,44	3,41	3,43	3,44	3,42
Conseil et contrôle de l'Etat	0,59	0,57	0,58	0,57	0,56	0,55
Culture	2,88	2,96	2,92	2,92	3,00	2,99
Défense	39,26	39,57	37,08	37,14	38,10	39,13
Direction de l'action du Gouvernement	0,56	0,55	0,53	0,55	0,55	0,53
Ecologie et développement et aménagements durables	10,32	13,78	15,38	10,14	15,55	15,44
Economie	1,95	7,41	7,39	1,93	7,40	7,41
Engagements financiers de l'Etat	44,16	42,54	42,16	44,16	42,54	42,16
Enseignement scolaire	60,86	61,38	61,58	60,82	61,31	61,61
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11,55	11,58	11,57	11,56	11,60	11,69
Immigration, asile et intégration	0,56	0,61	0,68	0,56	0,64	0,68
Justice	7,37	7,05	6,73	6,84	6,82	6,91
Médias	1,14	1,15	1,15	1,14	1,14	1,15
Outre-mer	2,17	2,17	1,99	2,02	2,04	2,06
Plan de relance de l'économie	2,34	2,34	1,50	4,10	4,10	2,44
Politique des territoires	0,38	0,37	0,27	0,38	0,42	0,36
Pouvoirs publics	1,02	1,02	1,02	1,02	1,02	1,02
Provisions	0,07	0,07	0,00	0,06	0,06	0,00
Recherche et enseignement supérieur	25,36	47,14	46,98	24,76	46,65	46,86
Régimes sociaux et de retraite	5,73	5,72	5,62	5,73	5,72	5,62
Relations avec les collectivités territoriales	2,67	2,78	2,71	2,62	2,71	2,71

Missions	LFI	LFI+ LFR	Exécution	LFI	LFI+ LFR	Exécution
Remboursements et dégrèvements	94,21	90,55	89,89	94,21	90,55	89,89
Santé	1,18	1,23	1,18	1,20	1,26	1,19
Sécurité	16,63	16,60	16,42	16,38	16,40	16,37
Sécurité civile	0,45	0,43	0,45	0,46	0,44	0,46
Solidarité, insertion et égalité des chances	12,27	12,54	12,64	12,29	12,52	12,59
Sport, jeunesse et vie associative	0,83	0,83	0,79	0,85	0,87	0,80
Travail et emploi	11,35	13,56	14,75	11,40	13,38	14,69
Ville et logement	7,70	8,45	7,58	7,81	8,56	8,63
<b>TOTAL BUDGET GENERAL</b>	<b>380,95</b>	<b>411,22</b>	<b>407,76</b>	<b>379,42</b>	<b>409,40</b>	<b>412,64</b>
Contrôle et exploitation aériens	1,95	1,96	1,91	1,94	1,94	1,92
Publications officielles et information administrative	0,20	0,20	0,19	0,19	0,19	0,17
<b>TOTAL BUDGETS ANNEXES</b>	<b>2,15</b>	<b>2,16</b>	<b>2,10</b>	<b>2,13</b>	<b>2,13</b>	<b>2,09</b>
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	0,21	0,21	0,20	0,21	0,21	0,20
Développement agricole et rural	0,11	0,11	0,11	0,12	0,12	0,11
Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat	0,90	0,90	0,42	0,90	0,90	0,61
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	0,60	0,00	0,00	0,60	0,00	0,00
Participations financières de l'Etat	5,00	6,94	6,71	5,00	6,94	6,71
Pensions	51,12	51,12	51,02	51,12	51,12	51,02
Accords monétaires internationaux	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics	7,85	9,02	7,99	7,85	9,02	7,99
Avances à l'audiovisuel	3,12	3,12	3,12	3,12	3,12	3,12
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	0,34	0,34	0,71	0,34	0,34	0,71
Avances aux collectivités locales	59,99	59,99	56,85	59,99	59,99	56,87
Prêts à des Etats étrangers	1,00	17,69	17,43	0,74	6,45	4,86
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	0,11	1,11	1,16	0,11	1,11	1,01
Comptes de commerce	17,98	17,98	47,22	0	0	47,22
Comptes monétaires	0,40	0,40	1,70	0	0	1,70
<b>TOTAL CAS</b>	<b>148,75</b>	<b>91,28</b>	<b>194,64</b>	<b>130,11</b>	<b>80,04</b>	<b>182,13</b>

Source : Direction du budget et Cour des comptes.

## Annexe II

### Les subventions exceptionnelles accordées aux communes

En application de l'article L.132-2 du code des juridictions financières, « *la liste des communes ayant bénéficié de subventions exceptionnelles en vertu des dispositions de l'article L.2335-2 du code général des collectivités territoriales<sup>178</sup> 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* ». Une circulaire annuelle précise leurs règles d'attribution<sup>179</sup> par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de l'économie et des finances.

A ces subventions exceptionnelles sont venues s'ajouter celles prévues par l'article L.2335-2-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)<sup>180</sup> qui a institué un « *fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées* » (FSCT). C'est l'une des mesures complémentaires<sup>181</sup> du dispositif d'accompagnement économique et territorial des collectivités touchées par les fermetures de sites de défense. Ces subventions sont attribuées sur présentation d'un dossier de demande d'aide par la préfecture et après avis conjoint<sup>182</sup> des ministères de l'intérieur et des finances.

Les aides exceptionnelles au fonctionnement au titre de chacun de ces deux dispositifs sont incompatibles.

L'ensemble de ces aides est imputé sur l'action n° 1 du programme 122 *Concours spécifiques et administration* de la mission **Relations avec les collectivités territoriales**.

En 2010, les crédits prévus au PLF étaient de 11,1 M€ d'AE et 11,5 M€ de CP, ces derniers répartis à raison de 1,5 M€ au titre de l'article L.2335-2 du CGCT et 10 M€ au titre de l'article L.2335-2-1, 1 M€ pour les subventions aux communes minières et pour la

---

<sup>178</sup> « *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* ».

<sup>179</sup> Celle pour 2010 est la circulaire n°IOCB1001168C du 29 janvier 2010.

<sup>180</sup> Créé par la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008.

<sup>181</sup> Circulaire du cabinet du Premier ministre du 25 juillet 2008.

<sup>182</sup> Les services de la DGCL et ceux de la DATAR réalisent préalablement une étude d'impact sur le tissu économique local.

reconstruction des ponts détruits par la guerre. Compte tenu des reports et virements, les crédits disponibles ont été de 14,8 M€. Ils ont été consommés à hauteur de 6,2 M€, soit un taux de consommation de 54 % seulement, en raison principalement du caractère progressif du redéploiement des unités de défense, car les départs des unités de défense annoncés en 2009 n'ont commencés qu'en 2010.

**Tableau n° 29 : Subventions exceptionnelles versées aux communes de 2006 à 2010**

	2006	2007	2008	2009	2010
Crédits LFI	11,2	2,8	2,1	2,1	12,5
Crédits LFR		5	0,02		0
Reports	0,37	0,751	2,56	2,6	7,8
Reports	0,37	0,751	2,56	2,6	-0,7
Total disponible	10,82	8,9	5,21	6,1	14,8
Consommation	10,77	6	2,6	3,3	6,2

Source : DGCL (mars 2011)

Sur ces 6,2 M€, ont été consommés 5,1 M€ pour les aides visées aux articles L.2335-2 et L.2335-2-1 du CGCT.

### **1 - Les subventions exceptionnelles aux communes en difficulté financière (article L. 2335-2 du CGCT)**

En 2010, 700 005 € ont été versés à 52 communes, contre 842 000 € en 2009 versés à quatre communes.

#### *a) Les aides aux communes forestières*

Ces aides avaient été instituées en 2000, au profit des communes forestières sinistrées à la suite de la tempête de 1999. Elles ont été versées jusqu'en 2007. Le même dispositif a été déployé en 2010 au profit des communes victimes de la tempête Klaus de janvier 2009. En 2010, 500 005 € ont été versés à ce titre à 51 communes qui avaient fait l'objet d'une procédure de contrôle budgétaire par la chambre régionale des comptes d'Aquitaine après saisine du préfet.

#### *b) Les autres aides allouées aux communes en difficulté financière*

Une seule commune a bénéficié de ces aides, à hauteur de 200 00 € celle de Salbris. Son compte administratif de 2009 présentait un déficit de la section de fonctionnement de 797 248 € et de sa section

d'investissement de 572 735 €. La préfecture de Loir-et-Cher a présenté une demande de subvention exceptionnelle de 600 000 € qui a été réduite à 200 000 € par an. La chambre régionale des comptes du Centre, dans son avis du 1<sup>er</sup> juillet 2010, a en outre préconisé la mise en œuvre d'une politique d'investissement compatible avec les moyens financiers de la commune et excluant tout recours nouveau à l'emprunt. La commune a retenu ces préconisations par délibération du 26 juillet 2010.

**Tableau n° 30 : Subventions allouées en 2010 aux communes en difficulté financière**

Communes	Nombres d'habitants (populations 2010)	Montants(en €)
Salbris (Loir et Cher)	5 856	200 000
51 communes (Landes)	-	500 005
Total		700 005

Source : DGCL (mars 2011)

## 2 - Les subventions aux communes concernées par les restructurations de la défense (article L. 2335-2-1 du CGCT)

Cinq dossiers de demande de subvention seulement se sont révélés éligibles en 2010. Les subventions aux communes concernées ont été versées en 2010.

**Tableau n° 31 : Subventions allouées au titre du FSCT**

En €

Communes	Nombres d'habitants (populations 2010)	Montants
Arras Pas-de-Calais (62)	44 304	1 000 000
Briançon Hautes-Alpes (05)	12 103	2 000 000
Sourdun Seine-et-Marne (77)	1 574	1 000 000
Thierville-sur-Meuse Meuse (55)	3 199	150 000
Barcelonnette Alpes de Haute Provence (04)	2 911	250 000
Total	64 091	4 400 000

Source : DGCL (mars 2011)

## Annexe III

### Les dépenses fiscales

*En M€*

MISSIONS	Prévues	Exécutées
<b>TOTAL BUDGET GENERAL</b>	<b>94 314</b>	<b>92 769</b>
Action extérieure de l'État	0	0
Administration générale et territoriale de l'État	0	0
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	2 756	2 621
Aide publique au développement	0	0
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	420	430
Conseil et contrôle de l'État	0	0
Culture	569	507
Défense	25	25
Direction de l'action du Gouvernement	0	0
Ecologie, développement et aménagement durables	4 872	4 609
Economie	9 394	9 170
Engagements financiers de l'État	6 024	4 059
Enseignement scolaire	1 720	1 695
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	60	57
Immigration, asile et intégration	0	0
Justice	55	48
Médias	201	192
Outre-mer	3 620	3 172
Plan de relance de l'économie	0	0
Politique des territoires	622	492
Pouvoirs publics	0	0
Provisions	0	0
Recherche et enseignement supérieur	7 985	8 588
Régimes sociaux et de retraite	0	0
Relations avec les collectivités territoriales	10	15
Remboursements et dégrèvements	0	0
Santé	5 007	4 896
Sécurité	20	20
Sécurité civile	20	20
Solidarité, insertion et égalité des chances	22 881	23 469
Sport, jeunesse et vie associative	1 426	1 596
Travail et emploi	10 884	10 993
Ville et logement	15 743	16 095
<b>TOTAL BUDGETS ANNEXES</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL COMPTES SPECIAUX</b>	<b>1 432</b>	<b>1 056</b>

Source : les rapports annuels de performance

## Annexe IV

### 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 **
<b>Budget général</b>		
Action extérieure de l'Etat	226	9
Administration générale et territoriale de l'Etat	279	24
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	2 296	284
Aide publique au développement	5 405	4
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	20	259
Conseil et contrôle de l'Etat	40	3
Culture	788	16
Défense	49 334	1 203
Direction de l'action du Gouvernement	69	6
Ecologie, développement et aménagement durables	4 588	201
Economie	207	10
Engagements financiers de l'Etat	0	197
Enseignement scolaire	398	297
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	1 106	166
Immigration, asile et intégration	33	25
Justice	4 995	169
Médias	82	5
Outre-mer	1 348	222
Plan de relance de l'économie	0	149
Politique des territoires	838	6
Pouvoirs publics	6	0
Provisions	0	0
Recherche et enseignement supérieur	2 802	445
Régimes sociaux et de retraite	0	15
Relations avec les collectivités territoriales	1 588	101
Santé	13	47
Sécurité	1 428	116
Sécurité civile	149	2
Solidarité, insertion et égalité des chances	207	1 033
Sport, jeunesse et vie associative	104	6
Travail et emploi	698	962
Ville et logement	3 751	803
<b>Total du budget général</b>	<b>82 800</b>	<b>6 785</b>

MISSIONS	Restes à payer *	Charges à payer **
<b>Comptes spéciaux</b>		
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>		
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	135	4
Développement agricole et rural	44	0
Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat	355	5
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	0	0
Participations financières de l'Etat	0	0
Pensions	0	128
<b>Total des comptes d'affectation spéciale</b>	<b>535</b>	<b>137</b>
<i>Comptes de concours financiers</i>		
Accords monétaires internationaux	0	0
Avances à divers services de l'Etat ou organismes gérant des services publics	0	0
Avances à l'audiovisuel public	0	0
Avances aux collectivités territoriales	151	3
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	1	0
Prêts à des Etats étrangers	15 176	0
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	165	0
<b>Total des comptes de concours financiers</b>	<b>15 493</b>	<b>3</b>
<b>Total des comptes spéciaux</b>	<b>16 028</b>	<b>140</b>
<b>TOTAL DES MISSIONS</b>	<b>98 828</b>	<b>6 925</b>
Charges à payer non ventilées par mission		545
<b>TOTAL</b>	<b>98 828</b>	<b>7 470</b>

Sources : Rapports annuels de performances et compte général de l'Etat pour 2010

\* Engagements budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu du CGE 2010 et solde des engagements non couverts par des paiements des rapports annuels de performances 2010.

\*\* Ventilation des charges à payer issues des applications Orchidée (2,2 Md€) et Chorus (1,9 Md€) et retraitement par la Cour des charges à payer saisies manuellement dans les outils (3,3 Md€)

## Annexe V

### Dettes non financières exigibles, charges à payer et provisions pour charges relatives à des dépenses

En Md€

Au 31 décembre	2008 retraité	2009 retraité	2010	Variation	
				en Md€	en %
Dettes exigibles de fonctionnement	1,2	1,5	2,5	+1,0	+66,7%
Charges à payer de fonctionnement	3,1	3,1	2,9	-0,2	-6,5%
<b>Dettes de fonctionnement</b>	<b>4,3</b>	<b>4,6</b>	<b>5,4</b>	<b>+0,8</b>	<b>+17,4%</b>
Dettes exigibles d'intervention	5,5	4,1	3,2	-0,9	-22,0%
Charges à payer d'intervention	6,0	6,1	4,8	-1,3	-21,3%
<b>Dettes d'intervention</b>	<b>11,5</b>	<b>10,2</b>	<b>8,0</b>	<b>-2,2</b>	<b>-21,6%</b>
Fournisseurs d'immobilisations	3,5	0,3	0,5	+0,2	+66,7%
Factures non parvenues d'immobilisations	1,9	1,1	0,8	-0,3	-27,3%
<b>Autres dettes non financières (a)</b>	<b>5,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>-7,1%</b>
<b>Total des dettes liées à la dépense</b>	<b>21,2</b>	<b>16,2</b>	<b>14,7</b>	<b>-1,5</b>	<b>-9,3%</b>
<i>Dettes non financières exigibles</i>	<i>10,2</i>	<i>5,9</i>	<i>6,2</i>	<i>+0,3</i>	<i>+5,1%</i>
<i>Charges à payer</i>	<i>11,0</i>	<i>10,3</i>	<i>8,5</i>	<i>-1,8</i>	<i>-17,5%</i>
Provisions pour charges de fonctionnement	0,0	0,0	0,0	0,0	0%
Provisions pour charges de personnel	3,0	4,2	3,5	-0,7	-16,7%
Provisions pour transferts	69,0	67,8	66,6	-1,2	-1,8%
<b>Provisions pour charges (b)</b>	<b>72,0</b>	<b>72,0</b>	<b>70,1</b>	<b>-1,9</b>	<b>-2,6%</b>

Source : Compte général de l'Etat pour 2010 ; (a) Ne sont pas présentées les autres dettes correspondant à des opérations liées à l'impôt. (b) Ne sont pas présentées les provisions pour charges correspondant à des opérations liées à l'impôt, pour démantèlement, pour dépollution et pour remises en état.

## Annexe VI

### Les relations entre l'Etat et l'Union européenne (UE)

#### 1 - Fonds versés à l'Etat par l'Union Européenne

Depuis 2005, l'Etat ne reçoit plus aucun fonds de concours au titre des aides agricoles accordées dans le cadre de la politique agricole commune (PAC). Les fonds reçus à ce titre de l'UE (tableau 32) sont désormais en totalité versés aux établissements et offices agréés pour la gestion de ces aides. Ils sont comptabilisés par l'Etat en comptes de tiers.

**Tableau n° 32 : Versements de l'UE reçus par l'Etat au titre de la PAC**

*En M€*

	2006	2007	2008	2009	2010
FEOGA garantie (jusqu'à 2006) puis FEAGA/FEADER <sup>183</sup>	10 044,6	9 777 <sup>184</sup>	9 208,7	9 824,8	9 545,1

*Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes*

Depuis 2006, la très grande majorité des fonds structurels reçus par la France (tableau 33) est, elle aussi, comptabilisée par l'Etat en comptes de tiers. Elle n'a donc pas d'incidence sur les recettes et les dépenses budgétaires. En ce domaine, comme pour tous les fonds reçus de l'UE, 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 34).

**Tableau n° 33 : Versements de l'UE reçus par l'Etat au titre des fonds structurels<sup>185</sup>**

*En M€*

	2006	2007	2008	2009	2010
FEDER	966	1 132	1 157	958,4	810,8
FSE	911,7	1 050	948	940,6	556,9
FEOGA orientation	84,9	98	72	16,3	0
IFOP (pêche)	30,3	43	39	1,5	0,03
<b>Total</b>	<b>1 992,9</b>	<b>2 323,0</b>	<b>2 216,0</b>	<b>1 926,8</b>	<b>1 367,73</b>
dont fonds de concours	84,4	105,4	104,7	173,5	93,50

*Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes*

<sup>183</sup> Fonds européen agricole garantie et fonds agricole de développement rural.

<sup>184</sup> Dont 22 M€ compensés suite à des notes de débit.

<sup>185</sup> Hors compensations et reversements suite à des notes de débit.

**Tableau n° 34 : Fonds de concours de l'UE constituant des recettes de l'Etat**

*En M€*

	2006	2007	2008	2009	2010
FEOGA garantie / FEAGA	0,1	0	0	0	0
Fonds structurels	84,4	105,4	104,7	173,5	93,5
Autres	49,5	59,1	122,4	63,0	65,1
<b>Total</b>	<b>134</b>	<b>164,5</b>	<b>227,1</b>	<b>236,5</b>	<b>158,6</b>

*Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes*

## 2 - - Prélèvement sur recettes au profit de l'UE et autres recettes recouvrées au profit de celle-ci

Le rappel des règles de financement de l'UE est donné au point 4.

En application des dispositions du § I de l'article L. 621-12-1 révisé du code rural, FranceAgriMer, est devenu compétent, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2009, pour recouvrer les ressources propres liées au fonctionnement de l'OCM sucre. Ces sommes sont reversées à l'UE par l'Etat.

Ledit office a également reçu compétence, en application du § II de l'article précité, pour recouvrer les prélèvements créés par le règlement n°320/2006 du Conseil du 20 février 2006 instituant un régime temporaire de restructuration de l'industrie sucrière. Il n'y a plus eu, en 2010, de recouvrements à effectuer à ce titre<sup>186</sup>.

<sup>186</sup> Au total, 1 354 M€ auront été recouverts, depuis 2007, au titre de ce règlement. Ces recettes concernées n'étaient pas, juridiquement, des « ressources propres » du budget communautaire mais des « recettes affectées du FEAGA ». Il en a été tenu compte dans le calcul des avances à demander au titre de la PAC.

**Tableau n° 35 : Evolution du prélèvement sur recettes au profit de l'UE (PSRUE) et du total des ressources propres recouvrées pour l'UE**

*En M€*

	2006	2007	2008	2009	2010
<i>RPT au budget :</i>	1 719,0	1 775,1 <sup>187</sup>	2 078,7	1 666,1	0
Droits de douane <sup>188</sup>	1 672,0	1 802,5	1 772,3	1 624,8	0
Cotisations sucre	47,0	-27,4 <sup>189</sup>	306,4	41,2	0
<i>RPT en comptes de tiers :</i>	0	1	0	0	1 934,8
Droits de douane <sup>190</sup>	0	0	0	0	1 893,6
Cotisations sucre	0	1	0	0	41,2
<i>Ress. propres hors RPT :</i>	15 914,2	15 399,7	16 621,7	18 328,4	17 597,6
Ressource TVA	2 906,8	3 113,8	2 991,6	2 108,6	2 380,6
TVA pour financement de la correction britannique	1420,1	1 326,9	1 722,6	1 521,6	897,6
Ressource RNB	11 580,7	10 958,9	11 905,7	14 697,2	14 317,3
<i>Sous-total r. TVA + r. RNB<sup>191</sup></i>	15 907,6	15 399,6	16 619,9	18 327,4	17 595,5
Autres prélèvements <sup>192</sup>	6,6	0,1	1	1	2,2
<b>Total du prélèvement</b>	<b>17 633,2</b>	<b>17 174,8<sup>193</sup></b>	<b>18 700,4</b>	<b>19 994,4</b>	<b>17 597,6</b>
<b>Total recouvré pour l'UE</b>	<b>17 633,2</b>	<b>17 175,8</b>	<b>18 700,4</b>	<b>19 994,4</b>	<b>19 532,5</b>
Frais de perception (FP)	431,3	443,5	519,9	416,7	484,05
<b>Recouvrements nets des frais de perception</b>	<b>17 201,9</b>	<b>16 732,3</b>	<b>18 180,5</b>	<b>19 577,7</b>	<b>19 048,4</b>

Source : DCM-MINEFE et Cour des comptes

<sup>187</sup> Pour passer de ce total à la somme des RPT recouvrées en 2007, il faut ajouter le montant des cotisations sucre recouvrées par l'ONIGC (1 M€).

<sup>188</sup> Ressources douanières nettes du forfait Monaco (1,5 M€ en 2009 et 2008).

<sup>189</sup> Trop perçus remboursés par la DGDDI, administration chargée du recouvrement jusqu'à la fin 2006. L'ONIGC puis FranceAgriMer ont reçu ensuite cette compétence.

<sup>190</sup> Ressources douanières nettes du forfait Monaco (1,4 M€ en 2010).

<sup>191</sup> C'est ce total qui apparaît sur la ligne XV du tableau des produits régaliens nets.

<sup>192</sup> Les « autres prélèvements » recouvrent essentiellement les ajustements à opérer, à la suite de contrôles de la Commission ou de décisions de la CJCE, au titre des ressources douanières communautaires (droits de douane et prélèvements), mais il y a eu, historiquement, certains ajustements liés à la ressource TVA (cf. RRGB sur la gestion 2006, note 225, page 310). N'y figurent, toutefois, que des ajustements liés aux ressources propres. Les ajustements liés aux RPT donnent lieu aux frais de perception. Ce n'est pas sur cette ligne que s'imputent les pénalités dues par l'Etat pour non respect d'autres aspects du droit communautaire. De tels paiements, en droit, constituent, en effet, pour l'UE, des « autres recettes » et, pour l'Etat, des charges.

<sup>193</sup> Ce montant tient compte des remboursements effectués par la DGDDI (-27,4 M€) mais pas des recouvrements de l'ONIGC (1 M€). Il est diffère donc du montant des recouvrements au profit de l'UE (17 175,8 M€).

**Tableau n° 36 : Evolution de l'évaluation du prélèvement 2010  
au profit de l'UE ainsi que de l'évaluation des recouvrements de RPT**

*En M€*

	<b>LFI 2010</b>	<b>Prévision du PLF 2011</b>	<b>Exécution 2010</b>	<b>Ecarts sur LFI</b>	<b>Ecarts sur PLF 2011</b>
Droits de douane et prélèvements	1 305,3	1 707,5	1 893,6	588,3	186,1
Cotisations sucre et isoglucose	41,2	41,2	41,2	0	0
<b>Total RPT (traitées en compte de tiers)</b>	<b>1 346,5</b>	<b>1 748,7</b>	<b>1 934,9</b>	<b>588,2</b>	<b>186,2</b>
Ressource TVA	2 732,6	2 601,8	2 380,6	-352,1	-221,0
TVA pour correction Royaume Uni	1 057,9	924,7	897,6	-160,3	-27,1
Ressource RNB	14362,7	14 362,4	14 317,3	-45,4	-45,1
Autres versements RNB		1,8	2,2	2,2	0,4
<b>Total du prélèvement</b>	<b>18153,3</b>	<b>17 890,7</b>	<b>17 597,6</b>	<b>-555,6</b>	<b>-292,8</b>
Frais de perception RPT	336,6	437,6	484,0	147,4	46,4

*Source : Direction du budget*

**Tableau n° 37 : Prélèvement au profit de l'UE : décomposition de l'écart observé entre LFI et exécution**

En M€

Synthèse des écarts	2007	2008	2009	2010
<b>Loi de finances initiale</b>	<b>18 696</b>	<b>18 400</b>	<b>18 900</b>	<b>18 153,3</b>
<b>Variation de la ressource PNB</b>	<b>-1 382</b>	<b>376</b>	<b>1 823</b>	<b>-45</b>
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	-53	727	1 753	657
<i>dont impact de la variation, par rapport à l'estimation faite en LFI :</i>				
- des dépenses à financer inscrites au budget de l'Union	-21	162	-64	104
- de la sous-consommation des réserves (fonds de garantie, aide d'urgence)	0	-13	0	0
- du solde de l'exercice précédent	722	501	390	720
- du produit des recettes diverses du budget communautaire	-159	-89	101	-29
- du produit de la ressource TVA au niveau de l'UE	153	-38	355	111
- du produit des ressources propres traditionnelles au niveau de l'UE	32	-203	971	-250
<i>Impact de la variation des bases PNB des États membres</i>		245	1 109	-76
<i>Soldes de ressource PNB sur les exercices antérieurs</i>	293	322	34	-48
<i>BRS année n-1 pris en compte en année n</i>	-1 174	-917	-1 081	-578
<b>Variation de la participation au financement des rabais forfaitaires (Pays- Bas et Suède)</b>	-	-	8	-1
<b>Variation de la ressource TVA</b>	<b>144</b>	<b>-116</b>	<b>-704</b>	<b>-352</b>
<i>Impact de la variation du taux d'appel</i>	19	-177	0	0
<i>Impact de la variation des bases TVA des États membres</i>	42	37	-556	-131
<i>Soldes de ressource TVA sur les exercices antérieurs</i>	83	25	-148	-221
<b>Variation du produit des ressources propres traditionnelles (n'a de sens que jusqu'en 2009)</b>	<b>-212</b>	<b>-198</b>	<b>-276</b>	<b>0</b>
<b>Variation des « autres versements »</b>		1	1	2
<b>Variation de la participation au financement de la correction britannique</b>	<b>-71</b>	<b>236</b>	<b>-32</b>	<b>-160</b>
<i>Total des écarts (du fait des arrondis)</i>	-1 520	300	1 095	-556
<b>Exécution</b>	<b>17 175</b>	<b>18 700</b>	<b>19 994</b>	<b>17 597,6</b>
<b>Ecart entre l'exécution et la prévision en LFI</b>	<b>-9,19 %</b>	<b>+1,63 %</b>	<b>+5,79 %</b>	<b>-3,06 %</b>

Source : Direction du budget et Cour des comptes

### 3 - Financement communautaire : rappel des règles applicables

Années	1999 à 2001	2002	2003	2004 à 2008	depuis 2009 (avec effet rétroactif pour 2007 et 2008)
DRP applicable	DRP du 1/10/1994	DRP du 29/09/2000			DRP du 7 juin 2007
Remboursement des frais de perception des RPT	10%	25% + ajustement au titre de 2001	25%	25%	25%
Taux d'appel de la ressource TVA (taux d'appel maximal jusqu'à 2008 ; taux effectif à compter de 2009)	1,0%	0,75%	0,75%	0,50%	0,30% sauf 4 Etats : Autriche : 0,225% Allemagne : 0,15% Pays Bas : 0,10% Suède : 0,10% (période 2007-2013)
Seuil « d'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 <sup>194</sup>
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)

<sup>194</sup> Restent, en fait, en dehors de cette exclusion progressive celles de ces dépenses liées à l'élargissement qui sont aujourd'hui imputées sur le FEAGA.

## Annexe VII

### Programmes budgétaires qui ont fait l'objet d'un examen particulier de la Cour au titre de la gestion 2010

N° prg	Libellé	Mission
102	Accès et retour à l'emploi	Travail et emploi
141	Enseignement scolaire public du second degré	Enseignement scolaire
143	Enseignement technique agricole	
157	Handicap et dépendance	Solidarité, insertion et égalité des chances
178	Préparation et emploi des forces - Armée de l'air	Défense
187	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	Recherche et enseignement supérieur
219	Sport	Sport, jeunesse et vie associative)
220	Statistiques et études économiques	Economie
305	Stratégie économique et fiscale	
307	Administration territoriale	Administration générale et territoriale de l'Etat

## Annexe VIII

### Investissements d'avenir

### Dépenses par programme

*En Md€*

Mission	Programme		AE/CP
Ecologie, développement et aménagement durables	319	Démonstrateurs et plateformes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte	1,60
	320	Transport et urbanisme durables	1,00
	321	Véhicule du futur	1,00
Economie	322	Croissance des petites et moyennes entreprises	2,14
	323	Développement de l'économie numérique	4,50
Enseignement scolaire	324	Internats d'excellence et égalité des chances	0,50
Recherche et enseignement supérieur	325	Instituts thématiques d'excellence en matière d'énergies décarbonées (IEED)	1,00
	326	Projets thématiques d'excellence	3,05
	327	Pôles d'excellence	15,35
	328	Recherche dans le domaine de l'aéronautique	1,50
	329	Nucléaire de demain	1,00
Travail et emploi	330	Investissements dans la formation en alternance	0,50
Ville et logement	331	Rénovation thermique des logements	0,50
		<b>Total hors comptes spéciaux</b>	<b>33,64</b>
<i>pour information</i>			
Comptes de concours financiers	864	Prêts aux petites et moyennes entreprises	1,00
Taxe affectée à la recapitalisation d'OSEO			0,36
		<b>Total dépenses du PIA</b>	<b>35,00</b>

## Annexe IX

### Versements aux opérateurs des investissements d'avenir

*En M€*

Opérateur	Action	Dotations consommables	Dotations non consommables	Total
ANR	Equipements d'excellence	400	600	1 000
ANR	Santé, Biotechnologies	450	1 100	1 550
ANR	Instituts hospitalo-universitaires	170	680	850
ANR	Institut de recherche technologique	500	1 500	2 000
ANR	Laboratoires d'excellence	100	900	1 000
ANR	Instituts d'excellence des énergies décarbonées	250	750	1 000
ANR	Instituts Carnot		500	500
ANR	Opération Campus		1 300	1 300
ANR	Initiatives d'excellence		7 700	7 700
ANR	Fonds national de valorisation	950		950
ANR	Plateau de Saclay	1 000		1 000
<b>Total ANR</b>				<b>18 850</b>
ADEME	Economie circulaire	250		250
ADEME	Démonstrateurs énergies renouvelables et chimie verte	1 350		1 350
ADEME	Réseaux électriques intelligents	250		250
ADEME	Véhicules du futur	1 000		1 000
<b>Total ADEME</b>				<b>2 850</b>
ANAH	Rénovation thermique des logements privés	500		500
<b>Total ANAH</b>				<b>500</b>
ANDRA	Recherche en matière de traitement et de stockage des déchets	100		100
<b>Total ANDRA</b>				<b>100</b>
ANRU	Internats d'excellence et égalité des chances	452		452
<b>Total ANRU</b>				<b>452</b>

CDC	Economie sociale et solidaire	100		100
CDC	Fonds national d'amorçage	400		400
CDC	France Brevets	50		50
CDC	Renforcement pôles de compétitivité Volet Plate-forme mutualisées d'innovation	200		200
CDC	Ville de demain	1 000		1 000
CDC	Formation en alternance	500		500
CDC	Développement de l'économie numérique Action 01 FSN Réseaux	2 000		2 000
CDC	Développement de l'économie numérique Action 02 FSN Usage	2 250		2 250
<b>Total CDC</b>				<b>6 500</b>
CEA	Réacteur Jules Horowitz	248,4		248,4
CEA	Réacteur 4ème génération ASTRID	651,6		651,6
<b>Total CEA</b>				<b>900</b>
CNES	Espace	500		500
<b>Total CNES</b>				<b>500</b>
ONERA	Recherche dans le domaine de l'aéronautique	1 500		1 500
<b>Total ONERA</b>				<b>1 500</b>
OSEO	Aide à la relocalisation compétitive et réindustrialisation	200		200
OSEO	Prêts aux PME Refinancements d'OSEO	1 000		1 000
OSEO	Financement des entreprises innovantes prêts verts	500		500
OSEO	Renforcement de la compétitivité des PMI et des filières industrielles stratégiques	300		300
OSEO	Augmentation des fonds propres OSEO	140		140
OSEO	Renforcement pôles de compétitivité Volet Projet de recherche et développement structurants	300		300
<b>Total OSEO</b>				<b>2 440</b>
<b>TOTAL</b>		<b>19 562</b>	<b>15 030</b>	<b>34 592</b>

## Glossaire

Affectation de recettes	Des recettes peuvent être, à titre exceptionnel, directement affectées, sans transiter par le budget général, à certaines dépenses (comme celles des budgets annexes et des comptes spéciaux) ou structures (notamment des établissements publics)
Budget opérationnel de programme (BOP)	Part des crédits d'un programme allouée à un périmètre d'activité ou à un territoire. Le BOP a les mêmes attributs que le programme et en décline les objectifs
Comptabilité d'analyse des coûts (CAC)	Mesure des moyens budgétaires affectés, directement ou indirectement, à la réalisation d'une action
Crédits limitatifs	Les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. Depuis la LOLF, les crédits sont, par principe, limitatifs
Crédits évaluatifs	Dérogation au principe du caractère limitatif des crédits pour les dépenses dont le montant ne peut être prévu avec précision (charges de la dette, remboursements, restitutions et dégrèvements, mise en jeu des garanties accordées par l'Etat)
Décret d'avance	Ouvertures ou annulations de crédits en gestion pour des besoins urgents non prévus dans la 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'Etat une perte de recettes fiscales
Fonds de concours	Legs, donations et produits versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public
Fongibilité	Faculté d'utiliser indifféremment des crédits pour effectuer des dépenses, quelle que soit leur nature. Elle est dite asymétrique car, si les crédits de personnel peuvent être utilisés pour d'autres natures de dépenses, l'inverse n'est pas vrai
Justification au premier euro (JPE) des crédits	Démarche consistant à justifier tout crédit demandé ou utilisé
Mission budgétaire	Ensemble de programmes concourant à une politique publique ministérielle ou interministérielle

Objectifs de performances	Les projets annuels de performances (PAP) des programmes comportent des objectifs qui expriment les priorités stratégiques de chaque programme. Les objectifs sont mesurés au moyen d'indicateurs de performances
Opérateurs de l'Etat	Organismes distincts de l'Etat, de statuts divers (souvent des établissements publics administratifs), auxquels est confiée une mission de service public
Prélèvements obligatoires	Ensemble des impôts et des cotisations sociales
Principes budgétaires	Unité, universalité, annualité, non contraction des recettes et des dépenses, non affectation des recettes, sincérité
Produit intérieur brut (PIB)	Indicateur de la richesse nationale, soit la somme des valeurs ajoutées de l'ensemble des branches de production
Programme budgétaire	Regroupement des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions. Le programme est l'unité de spécialité des crédits et le niveau de l'autorisation de la dépense
Projets annuels de performances (PAP)	Annexes au PLF, qui développent par programme les crédits et différents éléments d'information (stratégie, actions, objectifs, résultats attendus)
Rapports annuels de performances (RAP)	Annexes au projet de loi de règlement, qui fournissent des éléments sur l'exécution budgétaire (écarts avec les prévisions, résultats et indicateurs)
Recettes brutes	Recettes encaissées, avant déduction des remboursements ou dégrèvements d'impôts.
Recettes nettes	Recettes brutes moins le montant des remboursements et dégrèvements d'impôts
Reports de crédits	Les autorisations d'engagement ou les crédits de paiement disponibles sur un programme en fin d'année peuvent être reportés sur l'année suivante, dans certaines limites
Solde primaire	Il est constitué de la différence entre les recettes nettes et les dépenses nettes, avant paiement des intérêts de la dette
Transfert de crédits	Modification de la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts
Virement de crédits	Modification de la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère

## REPONSES DES ADMINISTRATIONS

Premier Ministre	249
Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie	249
Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat	250

**REPONSES**

**DU PREMIER MINISTRE**

**ET**

**DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE**

*Le Premier ministre et le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie n'ont pas souhaité formuler d'observations, se reportant à la réponse du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.*

---

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,  
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,  
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

*J'ai pris connaissance avec intérêt, dans le cadre de la procédure de contradiction, de votre projet de rapport sur les résultats de la gestion budgétaire, prévu par l'article 58-4 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).*

*Je constate tout d'abord que vous notez des progrès en 2010 sur plusieurs sujets : la gouvernance des opérateurs, l'assainissement financier des relations de l'Etat avec ses partenaires ou encore l'articulation des comptabilités. Ces progrès démontrent la détermination de l'administration à entreprendre, souvent en concertation avec la Cour des comptes, des actions importantes dans les domaines que vous aviez identifiés. J'entends poursuivre cette année ces travaux, avec le même esprit de collaboration et en espérant vous convaincre de mieux mettre en évidence à l'avenir les progrès de la gestion publique.*

*Je retiens toutefois de la lecture de votre projet de rapport que demeurent cinq points de divergence essentiels.*

*1. Je porte un regard différent sur la gestion 2010 : si elle a été très exceptionnelle par l'ampleur du déficit budgétaire, elle a été également l'occasion pour le Gouvernement d'apporter des réponses innovantes à un contexte économique inédit, tout en préservant sur le moyen terme les grands équilibres des finances publiques.*

*Si la reprise économique s'est amorcée en 2010, cette sortie de crise a nécessité une intervention exceptionnelle de l'État, engagée en 2009 et poursuivie en 2010. Cette intervention a pris en 2010 plusieurs formes : la poursuite et la fin du plan de relance de l'économie, la mise en œuvre d'un programme exceptionnel d'investissements d'avenir pour augmenter notre croissance potentielle et enfin une aide financière à la Grèce pour faire face à une crise exceptionnelle pour la zone euro. Dans le même temps, la réforme de la taxe professionnelle était mise en œuvre pour favoriser la compétitivité des entreprises implantées en France.*

*Il faut souligner que ces interventions, nécessaires pour répondre à une situation économique exceptionnelle, ont été mises en œuvre avec responsabilité et dans le souci de préserver au maximum les finances publiques. Ainsi, l'extinction du plan de relance de l'économie a été réalisée de manière ferme mais progressive, pour*

*éviter tout effet de rupture, mais en veillant à ne pas aller au-delà de ce qui avait été prévu. De même, l'administration a fait le choix, pour mettre en œuvre le programme d'investissements d'avenir, de recourir à des modalités de financement innovantes, démontrant sa capacité à s'adapter aux contraintes budgétaires tout en conservant ses capacités d'action sur l'économie. Une large partie de ces crédits exceptionnels ont ainsi pris la forme de dotations non consommables pour les opérateurs ou d'immobilisations financières qui n'ont pas pesé sur le déficit des administrations publiques et ont enrichi leur patrimoine, comme le montre l'analyse des résultats de l'Etat en comptabilité générale. La gouvernance spécifique mise en place pour sélectionner les projets éligibles aux investissements d'avenir est par ailleurs particulièrement vertueuse et protectrice des deniers publics<sup>195</sup>.*

*Contrairement à ce qu'indique le projet de rapport, la norme de dépense a par ailleurs été strictement tenue et reste un point cardinal de notre politique budgétaire. La mise en œuvre du budget pluriannuel produit indéniablement les effets escomptés sur la qualité de la budgétisation. Ce résultat est remarquable et devrait être mieux souligné, même si vous le contestez pour partie. Il a été atteint alors même que l'exécution 2010 s'est caractérisée par un effort considérable en faveur des politiques de l'emploi (1,3 Md€ au-delà de la prévision) ainsi que par la dynamique des prestations sociales, intimement liée au cycle économique. Par ailleurs, si la gestion a bénéficié d'une charge de la dette moins importante que prévu (2 Md€), une partie substantielle de cette économie de constatation a permis d'assainir les relations entre l'Etat et ses partenaires<sup>196</sup>.*

*2. Ces résultats ne seraient pas, selon votre analyse, significatifs, le périmètre de la norme de dépense n'étant pas exhaustif. Je ne partage pas un tel constat car je reste persuadé que la norme de dépense et les règles complémentaires de bonne gestion que nous avons introduites sont d'ores et déjà des outils fiables de maîtrise de la dépense.*

*Vous proposez tout d'abord plusieurs élargissements de la norme de dépense. Tout en me réjouissant que vous ne préconisiez plus d'y inclure certaines dépenses fiscales, je relève que ces propositions présentent néanmoins toujours un certain nombre d'inconvénients lourds, voire de risques. Notamment, elles exigeraient*

---

<sup>195</sup> Des jurys internationaux et des comités d'experts assurent la qualité des projets sélectionnés, sous la responsabilité du Commissariat général à l'investissement.

<sup>196</sup> Notamment : apurement du découvert de l'Etat auprès du Crédit foncier de France (au titre des « primes épargne logement » (PEL)) et des dettes de l'Etat à l'égard des organismes sociaux et changement des modalités de remboursements des apurements communautaires.

*un découpage très fin des agrégats (comme les remboursements et dégrèvements ou encore les comptes spéciaux), pour éviter tout double compte ou confusion entre analyses budgétaire et patrimoniale. Le résultat serait sans aucun doute difficilement lisible et complexe à analyser. Il nous semble prioritaire de privilégier la qualité intrinsèque des composantes de la norme de dépense et notre capacité à la piloter. A ce titre, il apparaît essentiel de préserver le degré de précision actuel de la norme en évitant l'intégration d'éléments trop volatiles et imprévisibles.*

*Votre analyse méconnaît par ailleurs, dans ses propositions pour l'avenir, les évolutions introduites par la dernière loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2011-2014. La norme de dépense a été considérablement renforcée avec l'ajout, en plus de la norme « 0 volume » sur l'ensemble du périmètre, d'une nouvelle règle de stabilisation en euros courants de l'ensemble des dépenses hors charge de la dette et hors contributions au CAS pensions (règle dite « 0 valeur hors dette et pensions »). Désormais, d'éventuelles marges en cours de gestion sur la charge de la dette ou sur les versements au CAS pensions ne pourront plus être réutilisées au profit d'autres dépenses.*

*Il convient également d'insister sur la complémentarité de la norme de dépense actuelle avec les règles de bonne gestion introduites depuis plusieurs années. De nombreux « points de fuite » de la dépense ont été clairement circonscrits en 2010 avec la mise en œuvre d'un monopole fiscal des lois de finances par circulaire du Premier ministre du 4 juin 2010. La loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 a par ailleurs introduit une trajectoire minimale de mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires, un gel en valeur des dépenses fiscales et niches sociales et un principe normatif d'interdiction de tout recours à l'endettement pour une durée supérieure à douze mois des organismes divers d'administration centrale (ODAC).*

*Associé au durcissement de la règle appliquée aux dotations au profit des collectivités territoriales, il s'agit de réformes essentielles pour les finances publiques que le projet de rapport pourrait signaler ou mieux souligner. Je souligne enfin, s'agissant des dépenses de personnel, l'importance de la circulaire du Premier ministre du 22 février 2011 sur le renforcement du pilotage et du contrôle de la masse salariale. Cette circulaire répond à mon sens pour une large part à vos recommandations sur le suivi de la masse salariale.*

*Je reste enfin très circonspect sur les retraitements que vous souhaitez opérer sur la norme de dépense telle que nous la définissons.*

*Ainsi, l'opération d'apurement de la dette de l'Etat à l'égard des organismes sociaux réalisée à partir des excédents du panier de recettes affectées à la sécurité sociale (1,4 Md€) n'a en rien faussé l'analyse du respect de la norme de dépense et mérite à mon sens d'être saluée. Réalisée en parfaite conformité avec les dispositions législatives s'appliquant aux ressources affectées aux organismes sociaux, elle a concerné en totalité des dettes antérieures à 2010. Elle n'a pas conduit à une dégradation du déficit des organismes sociaux, le code de la sécurité sociale prévoyant un mécanisme d'ajustement des recettes fiscales affectées aux dépenses.*

*Vous souhaitez par ailleurs réintroduire dans la norme en 2011 et les années suivantes les décaissements au profit des bénéficiaires finaux du plan exceptionnel d'investissements d'avenir. Cela me semble contestable théoriquement (les dépenses étant pour une large part de nature patrimoniale) et techniquement difficile, la norme ne pouvant intégrer dans son périmètre des dépenses réalisées par des opérateurs et pour lesquelles les moyens de pilotage sont limités.*

*Les retraitements que vous souhaitez opérer sur la norme me paraissent donc pour l'essentiel contestables et je ne peux évidemment souscrire à l'idée avancée par le projet de rapport d'un contournement volontaire de la norme par l'administration.*

*3. Si je partage avec vous la volonté d'enrichir l'analyse croisée des comptabilités, elle ne permet pas de conclure à un éventuel défaut de la comptabilité des engagements. Je reste cependant persuadé que des progrès doivent être réalisés pour mieux suivre budgétairement les engagements de l'Etat.*

*Je note toutefois tout d'abord avec satisfaction qu'aucune anomalie n'a été constatée par la Cour des comptes à l'occasion de son audit du tableau de passage du solde budgétaire au résultat patrimonial. Ce résultat traduit le bon degré de maîtrise de l'articulation entre ces deux comptabilités par l'administration et les améliorations notables qui ont été apportées cette année. Les travaux que nous avons menés sur ce sujet de manière concertée ont donc porté leurs fruits.*

*Je retiens par ailleurs de la lecture croisée des différentes comptabilités que le solde en comptabilité patrimoniale (- 112 Md€) est, comme en 2009, nettement moins dégradé que le solde budgétaire (- 148,7 Md€). Une telle dissymétrie permet de mesurer la pertinence des modalités arrêtées par le Gouvernement pour relancer ou garantir une croissance durable. Ainsi, les dépenses du plan exceptionnel*

*d'investissements d'avenir ont été axées pour une part substantielle sur des dépenses d'investissement et des opérations financières qui n'ont pas appauvri l'État. Il en est de même des dépenses au profit de la Grèce. Au total, ce sont 59 Md€ de dépenses budgétaires destinées à des investissements de long terme qui ne se sont pas traduites par des charges dans le compte de résultat.*

*L'évolution des charges à payer, dont le montant se réduit très significativement, doit être également soulignée comme un élément très positif de la qualité de la gestion. En 2007, elles s'élevaient à 14,6 Md€. Elles se sont réduites de manière constante pour atteindre 7,6 Md€ fin 2010 (8,9 Md€ à fin 2009).*

*Un tel résultat démontre d'une part les effets de la réduction des délais de paiement de l'État (27 jours en moyenne sur l'année 2010) et d'autre part, l'importance des efforts de l'administration pour assainir ses relations avec ses partenaires, notamment les organismes sociaux.*

*Si l'analyse croisée des comptabilités permet d'enrichir notre réflexion sur les choix de gestion, elle ne permet pas de conclure à un défaut d'exhaustivité de la comptabilité des engagements.*

*Pour juger de la fiabilité de la comptabilité des autorisations d'engagement (AE), la Cour des comptes utilise notamment le tableau des engagements n'ayant pas fait l'objet d'un service fait qui figure à l'annexe du compte général de l'État (CGE). Je souligne que les modalités retenues par l'administration pour établir ce tableau sont à mon sens les plus adéquates. Ce tableau qui présente les restes à payer budgétaires de l'État ne doit pas en effet présenter en regard toutes les charges à payer inscrites en comptabilité générale.*

*Il est en effet rappelé que les notions de charges à payer et de restes à payer relèvent de deux comptabilités différentes. Si une analyse croisée peut avoir du sens, il est impossible de constater en fin de période d'inventaire un engagement en comptabilité budgétaire pour chaque charge à payer, notamment pour les 2 Md€ de prestations ou exonérations sociales dues au titre de 2010 mais dont le décaissement par l'ACOSS n'est pas intervenu au 31 décembre et dont les charges à payer ont été déterminées en période d'inventaire. Votre projet de rapport le reconnaît pour partie, mais n'en tire pas à notre sens toutes les conclusions. Il paraît en effet très contestable de conclure sur la base de tels constats à un éventuel défaut d'exhaustivité de la*

*comptabilité des engagements, notamment au titre des 2,5 Md€<sup>197</sup> de charges à payer à l'égard des organismes sociaux.*

*Je partage toutefois avec vous la volonté de fiabiliser encore la comptabilité des AE, mon objectif, qui me semble pour une large part atteint, restant la nécessaire matérialisation dans le système d'information Chorus de l'engagement juridique préalable consommant les autorisations d'engagement. Les travaux de mes services (qui sont présentés en annexe) ont été considérables en 2010 sur ce sujet et la Cour pourrait davantage en rendre compte dans son projet de rapport. Je m'engage à ce que l'année 2011 voit la poursuite de ces travaux.*

*Enfin, vous exprimez des doutes sur la capacité de la comptabilité générale et de la comptabilité budgétaire à retracer le coût réel de la taxe professionnelle.*

*La taxe professionnelle a été supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010 et les collectivités se sont vu attribuer une compensation relais. A l'issue du vote de la LFI 2010, le coût de la réforme était évalué à 12,7 Md€ en 2010. Ce chiffrage a été ramené à 7,7 Md€ pour l'exécution 2010, du fait des recettes résiduelles de taxe professionnelle plus importantes que prévu sur le compte d'avances.*

*Cette exécution s'explique<sup>198</sup> principalement par un taux d'auto-imputation du plafonnement valeur ajoutée plus important qu'initialement évalué et par le décalage qui peut exister, sur une année donnée, entre les recettes pour ordre du compte d'avance et les dépenses de la mission « remboursement et dégrèvements » qui comprennent à la fois les dépenses pour ordre<sup>199</sup> (égales aux recettes pour ordre) et les remboursements donnant lieu à restitutions aux entreprises, comme c'est encore le cas en 2010.*

---

<sup>197</sup> Ce montant constitue une très large part des 4,7 Md€ de charges à payer qui auraient dû, selon votre analyse, donner lieu à consommation d'AE. Ce montant de 4,7 Md€ ne tient pas par ailleurs compte des engagements et paiements réalisés en période complémentaire.

<sup>198</sup> Une fiche technique en annexe présente plus en détail les éléments d'explication de la variation du coût de la réforme. Il convient de souligner qu'il n'y a pas eu de variation dans le comportement des entreprises entre 2009 et 2010, mais que c'est l'hypothèse sous-jacente au PLF 2010 qui s'est révélée erronée.

<sup>199</sup> Les systèmes informatiques ne permettent pas de distinguer au sein du programme 201 les différentes catégories de dépenses ou au sein du programme 833 les recettes « réelles » et les recettes pour ordre. Cela étant et afin de mieux mesurer l'impact de la réforme de la taxe professionnelle sur le programme 201, la Direction Générale des Finances Publiques réfléchit actuellement à un réaménagement des procédures de suivi.

*Je suis ainsi certain qu'aucun doute n'existe sur le coût global de la réforme en 2010. En apportant des réponses à l'ensemble de vos interrogations, je suis persuadé que les différents courriers transmis par mes services sur ce sujet vous convaincront définitivement.*

*4. La qualité de la gestion a encore progressé en 2010 et votre projet de rapport pourrait mieux le souligner*

*Les éventuelles « irrégularités » mentionnées par la Cour ne me paraissent tout d'abord pas fondées.*

*Le mécanisme des loyers budgétaires que vous critiquez de manière récurrente est non seulement le plus adapté pour garantir un caractère incitatif à l'atteinte des objectifs de la politique immobilière de l'Etat, mais ne déroge pas au circuit habituel de la chaîne de la dépense. Le dispositif des loyers budgétaires a par ailleurs été examiné par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 6 août 2009.*

*Vos constats sur d'éventuels reports de charges devraient également être retirés, car ils ne sont étayés par aucune donnée chiffrée globale (ce qui est logique, compte tenu du caractère non auditable de la notion ou de son recensement). La forte diminution des charges à payer depuis quatre ans semble au contraire indiquer une disparition progressive des reports de charges ou du moins leur cantonnement à des montants quasi frictionnels.*

*S'agissant des dépenses réalisées dans le cadre du programme d'investissements d'avenir, le principe d'annualité a été stricto sensu respecté, l'autorisation parlementaire ayant été, intégralement et conformément à ses souhaits, consommée budgétairement en 2010. Un document budgétaire (« jaune ») annexé au PLF permettra par ailleurs d'assurer au Parlement une information annuelle sur l'utilisation de ces crédits.*

*Au-delà de ces réponses ponctuelles, je souhaite souligner le caractère exceptionnel des progrès réalisés en 2010 et poursuivis en 2011 sur la gestion budgétaire.*

*La mise en œuvre d'une budgétisation pluriannuelle a constitué une nouvelle étape importante au bénéfice de la qualité et de la sincérité de la budgétisation. Elle s'est accompagnée d'un effort exceptionnel en LFI 2010 et 2011 de budgétisation au plus près des besoins sur de nombreux dispositifs (AAH, OPEX ou encore les frais de justice). Je ne partage donc pas les doutes que vous formulez sur le caractère soutenable de la dernière programmation. Les lettres de cadrage du projet de loi de finances pour 2012 transmises par le Premier ministre*

*aux différents ministères confirment mon appréciation sur la solidité des plafonds arrêtés dans le budget triennal.*

*Les travaux menés sur les opérateurs et leurs référentiels comptables se sont également poursuivis. Vous avez d'ailleurs souligné dans votre projet de rapport de certification que des progrès notables avaient été réalisés dans ce domaine. Un projet de décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique destiné à remplacer le règlement général sur la comptabilité publique a par ailleurs été achevé et constituera une étape importante de la modernisation des procédures comptables et budgétaires.*

*Je souhaite également souligner les efforts de l'administration pour faire progresser la démarche de performance. Ainsi, le nombre d'indicateurs a fortement diminué (1 400 en 2006 contre 1 000 en 2011). La fiabilité des indicateurs ne cesse de se renforcer (le bilan du 7<sup>ème</sup> cycle d'audit du CIAP conclut ainsi à la fiabilité de deux tiers des indicateurs examinés).*

*Selon mon analyse et contrairement à ce que semble indiquer votre rapport, la démarche de performance est déconnectée de la seule logique de moyens (notamment financiers) et ne peut guider seule les choix budgétaires. J'ajoute enfin que les premiers fruits de cette démarche sont perceptibles. Je reste en effet convaincu que la logique de la révision générale des politiques publiques (RGPP) a été pour une large part acceptée et mise en œuvre avec succès par les services grâce à la diffusion de la logique de performance introduite par la LOLF.*

*5. Enfin, si je souscris à votre recommandation de « continuer à mieux centraliser la trésorerie des entités contrôlées par l'État sur le compte du Trésor », « retirer la charge d'indexation des emprunts indexés qui n'est pas décaissée de l'impact en trésorerie du solde budgétaire » ne me paraît pas opportun, car cela nuirait à la comparabilité des tableaux de financement en prévision et en exécution.*

*En effet, si une telle façon d'opérer peut se justifier en exécution, sa mise en œuvre soulèverait des problèmes de lisibilité en prévision, dans la mesure où il importe, tant pour le Parlement que pour les investisseurs internationaux, de voir de façon simple et immédiate quel sera le mode de couverture du besoin de financement né du déficit budgétaire, seul chiffre faisant l'objet d'une communication publique. Dès lors, par souci de comparabilité entre les chiffres prévus et exécutés, une même méthode doit être suivie tout au long du processus.*

*En conclusion, l'année 2010 restera à mon sens une année exceptionnelle. Dans un contexte économique encore dégradé, la détermination de l'administration pour maîtriser les finances publiques et moderniser la gestion budgétaire n'a pas fléchi. Je suis persuadé que ces efforts se poursuivront en 2011, année qui sera marquée par la reprise économique et l'une des plus fortes réductions du déficit public observée ces dernières années.*

---