



N° 1004

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 juin 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE LOI (N° 917) *de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007*,

TOME I

EXPOSÉ GÉNÉRAL ET EXAMEN DES ARTICLES

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
POINTS SAILLANTS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007	7
POINTS SAILLANTS DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE EN 2007	11
I.– UN APPROFONDISSEMENT DANS LA MAÎTRISE DE LA DÉPENSE	17
A.– LE RESPECT DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER DÉFINI PAR LE PARLEMENT	17
1.– Les modifications de crédits approuvées par le Parlement	17
2.– Les modifications réglementaires de crédits	18
B.– UNE RÉDUCTION INÉDITE DES DÉPENSES EN VOLUME	23
C.– LES OUVERTURES ET ANNULATIONS PROPOSÉES DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT	27
D.– L'ÉVOLUTION DES GRANDES CATÉGORIES DE DÉPENSES	33
II.– UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE CONTENU MALGRÉ UN MOINDRE SURPLUS DE RECETTES	42
A.– L'ÉVOLUTION DES RECETTES	42
1.– Des plus-values de recettes fiscales en diminution par rapport à 2006	42
<i>a) Une évolution spontanée des recettes fiscales qui reste globalement dynamique</i>	45
<i>b) Une sous-évaluation des mesures nouvelles</i>	49
2.– Des recettes non fiscales assez sollicitées	51
3.– Une heureuse surprise du côté des prélèvements sur recettes	53
B.– UN DÉFICIT RÉDUIT DE 3,5 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA PRÉVISION	54
III.– UNE VISION ENRICHIE DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT	59
A.– UNE PROGRESSION LIMITÉE DE LA DETTE PUBLIQUE	59
B.– L'APPROFONDISSEMENT DE LA RÉFORME COMPTABLE	64
1.– Des progrès dans la présentation et la fiabilité des comptes de l'État	64
2.– Les résultats comptables soumis à l'approbation du Parlement	69
AUDITION DE M. PHILIPPE SÉGUIN, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES	77

AUDITION DE M. ÉRIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE	101
EXAMEN DES ARTICLES	117
<i>Article premier</i> : Résultats du budget de l'année 2007.....	117
<i>Article 2</i> : Tableau de financement de l'année 2007.....	118
<i>Article 3</i> : Résultat de l'exercice 2007 – Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe ..	119
<i>Article 4</i> : Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement	120
<i>Article 5</i> : Budgets annexes — Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement	121
<i>Article 6</i> : Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés – Affectation des soldes.....	122
<i>Article 7</i> : Règlement du compte spécial 911 « Constructions navales de la marine militaire »	123
<i>Article 8</i> : Constatation d'une perte au titre d'avances consenties	126
<i>Article 9</i> : Reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans une gestion de fait	129
<i>Article additionnel après l'article 9</i> : Annexes récapitulant les dispositions fiscales et les exonérations de cotisations sociales adoptées en cours d'année	133
TABLEAU COMPARATIF	135

INTRODUCTION

Le présent projet de loi de règlement ⁽¹⁾ permet au Parlement de prendre la mesure des résultats de l'exécution budgétaire en 2007 ⁽²⁾ : des dépenses du budget général réduites en volume, des recettes toujours dynamiques malgré d'importants allègements d'impôts, un déficit de l'État inférieur de 3,6 milliards d'euros à la prévision initiale, maintenu à un niveau stabilisant l'endettement et en situation d'excédent primaire ⁽³⁾.

Au-delà de son aspect strictement budgétaire, le présent projet de loi invite également le Parlement à tirer parti du considérable accroissement des informations qui lui sont désormais fournies en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001. Pour la deuxième année consécutive, sont ainsi expressément soumis à l'approbation parlementaire les modalités de financement (emprunts, trésorerie etc.) de l'État en 2007 et ses nouveaux états financiers – en particulier le bilan et le compte de résultat – résultant de l'ambitieuse réforme comptable menée depuis plusieurs années.

Surtout, les rapports annuels de performances (RAP) annexés au présent projet, dont le contenu a été enrichi par rapport à l'année dernière, devraient permettre de porter un jugement éclairé sur la gestion des deniers publics et sur les résultats obtenus par chaque responsable de programme. La loi de règlement n'est donc plus la simple – et parfois austère – constatation d'un résultat budgétaire synthétique et abstrait : elle est désormais l'occasion de « rendre compte », au plein sens du terme. C'est pourquoi le présent rapport comporte cette année un second tome présentant les observations de l'ensemble des rapporteurs spéciaux sur les missions et programmes dont ils ont la charge. C'est également pourquoi la discussion du présent projet donne lieu à plusieurs débats thématiques, en présence des ministres concernés, en commission élargie et en séance publique.

Conformément au « chaînage vertueux » visé par la LOLF, l'examen des résultats de 2007 doit, pour notre stratégie budgétaire d'ensemble comme pour chacune des politiques publiques financées par l'État, servir à tirer des enseignements utiles en vue des prochaines échéances : le débat d'orientation budgétaire cet été et, surtout, l'examen du projet de loi de finances pour 2009 à l'automne prochain. L'intérêt du présent projet de loi de règlement réside donc moins dans l'autopsie d'un passé inerte que dans la préparation active de l'avenir.

(1) *Désormais baptisé « projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion ».*

(2) *Pour une première appréciation, voir également Gilles Carrez, Rapport d'information sur les premiers éléments disponibles de l'exécution du budget en 2007, n° 816, avril 2008.*

(3) *Alors que la loi de finances initiale pour 2007 fixait à 42 milliards d'euros le déficit de l'État, celui-ci s'est finalement établi à 38,4 milliards d'euros (hors recettes exceptionnelles de 3,7 milliards d'euros issues de la cession en décembre 2007 de 2,5 % du capital d'EDF, enregistrées sur le compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État et destinées à financer l'« opération campus » en faveur du patrimoine universitaire).*

POINTS SAILLANTS DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2007

LE RESPECT DE L'ENVELOPPE DE DÉPENSES VOTÉE PAR LE PARLEMENT

(crédits de paiement, en millions d'euros)

Crédits approuvés par le Parlement ⁽¹⁾

A.- Crédits LFI	266 850
B.- Modifications prises en compte dans le collectif :	
- ouvertures.....	- 3 899
- annulations.....	+ 3 899
- variation nette.....	0
C.- Prévisions des lois de finances (A + B)	266 850

Modifications réglementaires des crédits

D.- Fonds de concours ⁽²⁾	+ 3 798
E.- Reports entrants de 2006.....	+ 3 990
F.- Crédits ouverts (C + D + E).....	274 672
G.- Reports sortants vers 2008.....	- 3 832

Exécution budgétaire

H.- Dépenses nettes totales.....	270 632
I.- Dépenses nettes hors fonds de concours (H - D)	266 834

(1) Crédits du budget général nets des remboursements et dégrèvements.

(2) Crédits ouverts nets des annulations sur exercices antérieurs.

UNE RÉDUCTION INÉDITE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN VOLUME

(crédits de paiement, en millions d'euros)

Exercice 2006 (budget général)

A.- Dépenses nettes totales.....	272 887
<i>dont personnel</i>	120 838
<i>dont fonctionnement</i>	37 049
<i>dont investissement</i>	12 706
<i>dont intervention</i>	62 095
<i>dont charges de la dette</i>	38 946
<i>dont pouvoirs publics</i>	872
<i>dont opérations financières</i>	380
B.- Fonds de concours ⁽¹⁾	3 558
C.- Régularisation pensions décembre 2005	3 266
D.- Dépenses nettes hors pensions déc. 2005 (A – B – C)	266 064

Exercice 2007 (budget général)

E.- Dépenses nettes totales.....	270 632
<i>dont personnel</i>	118 352
<i>dont fonctionnement</i>	33 815
<i>dont investissement</i>	13 021
<i>dont intervention</i>	64 623
<i>dont charges de la dette</i>	39 550
<i>dont pouvoirs publics</i>	921
<i>dont opérations financières</i>	350
F.- Fonds de concours ⁽¹⁾	3 798
G.- Dépenses nettes (E – F).....	266 834

Évolution des dépenses

H.- Changements de périmètre 2006/2007 ⁽²⁾	– 1 475
L.- Progression 2006/2007 (G – D – H)	+ 2 245
soit	+ 0,8 % en valeur
soit ⁽³⁾	– 0,7 % en volume

(1) Crédits ouverts nets des annulations sur exercices antérieurs.

(2) Changements de périmètre identifiés dans la charte de budgétisation annexée au PLF 2007 (– 480 millions d'euros), majorés des transferts aux collectivités territoriales effectués par amendement lors de la discussion budgétaire (– 995 millions d'euros).

(3) L'inflation (IPC hors tabac en moyenne annuelle) constatée en 2007 est de 1,5 %, au lieu de 1,8 % prévu en loi de finances initiale.

**DES PRÉVISIONS DE RECETTES AU RÉSULTAT D'EXÉCUTION
DU BUDGET GÉNÉRAL**

LFI (en millions d'euros)

A.– Recettes fiscales nettes	265 733
<i>Recettes fiscales brutes</i>	342 193
<i>Remboursements et dégrèvements</i>	76 460
B.– Recettes non fiscales	26 956
C.– Prélèvements sur recettes	68 147
D.– Fonds de concours	4 249
E.– Ressources nettes du budget général (A + B – C + D)	228 791

LFR (variation par rapport à la LFI, en milliards d'euros)

A.– Recettes fiscales nettes	+ 1,45
<i>Dont IS net</i>	+ 5,21
<i>TVA nette</i>	- 2,39
<i>IR</i>	- 0,29
<i>TIPP</i>	- 0,54
<i>ISF</i>	+ 0,57
<i>droits de mutation</i>	- 0,10
B.– Recettes non fiscales	+ 0,5
<i>Produit des participations de l'État</i>	+ 0,74
<i>Produit des jeux</i>	+ 0,15
C.– Prélèvements sur recettes	- 1,98
<i>Collectivités territoriales</i>	- 0,12
<i>Union Européenne</i>	- 1,86
D.– Fonds de concours	0
E.– Ressources nettes du budget général (A + B – C + D)	+ 3,92

TOTAL LFR (en millions d'euros) **232 716**

Exécution (variation par rapport à la LFR, en milliards d'euros)

A.– Recettes fiscales nettes	- 0,47
<i>Dont IS net</i>	- 0,28
<i>TVA nette</i>	+ 0,41
<i>IR</i>	- 0,46
<i>droits de mutation</i>	+ 0,71
B.– Recettes non fiscales	+ 1,22
<i>Produit des participations de l'État</i>	- 0,02
<i>Produit des jeux</i>	+ 0,16
C.– Prélèvements sur recettes	+ 0,61
<i>Collectivités territoriales</i>	+ 0,27
<i>Communauté européenne</i>	- 0,34
D.– Fonds de concours	- 0,41
E.– Ressources nettes du budget général (A + B – C + D)	- 0,27

TOTAL (en millions d'euros) **232 442**

**Progression des recettes nettes de la LFI à l'exécution
(y compris fonds de concours)** (en millions d'euros) **+ 3,65**

**Progression des recettes nettes de la LFI à l'exécution
(hors fonds de concours)** (en millions d'euros) **+ 4,1**

soit **+ 1,8 % en valeur**

ou **0,3 % en volume**

ÉVOLUTION DU DÉFICIT DU BUDGET DE L'ÉTAT

Le déficit de l'État dans la LFI y compris fonds de concours (en millions d'euros)

A.– Solde du budget général	– 42 308
<i>Charges nettes</i>	271 099
<i>Ressources nettes</i>	228 791
B.– Soldes des comptes spéciaux (CS)	309
C.– Solde des budgets annexes	3
D.– Solde du budget de l'État (A + B + D)	– 41 996

Évolution du déficit de l'État en cours d'année (en millions d'euros)

D.– Plus-values de ressources nettes	+ 3 649
E.– Évolution des dépenses nettes totales y compris fonds de concours	– 469
Dont évolution de la norme de dépenses	– 16
F.– Évolution du solde du budget général	+ 4 118
G.– Solde du budget général en exécution	– 38 190
H.– Solde des CS en 2007 (hors FMI et hors produit de cessions de titres)	– 212
I.– Solde du budget de l'État en exécution	– 38 403

Répartition des marges de manœuvre entre 2006 et 2007

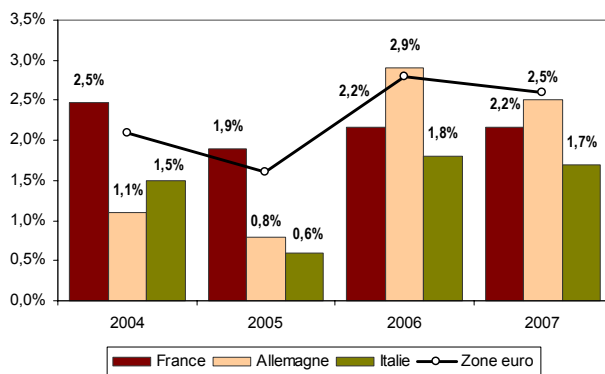
(en milliards d'euros)

– Marges de manœuvre (à périmètre constant)	20,3
surplus spontané de recettes fiscales nettes	16,4
progression spontanée des recettes non fiscales	3
baisse du prélèvement européen	0,5
– Répartition des marges de manœuvre	
baisses d'impôts	12,1
<i>dont décidées en LFI et LFR</i>	2,3
progression des charges	5,5
<i>dont charges nettes du budget général (« norme de dépense »)</i>	2,2
<i>dont prélèvements au profit des collectivités territoriales</i>	1,4
<i>dont couverture par l'État de dépenses effectuées par d'autres organismes publics</i>	1,9
allègements de charges sociales	1,7
réduction du déficit du budget général	– 1

POINTS SAILLANTS DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE EN 2007

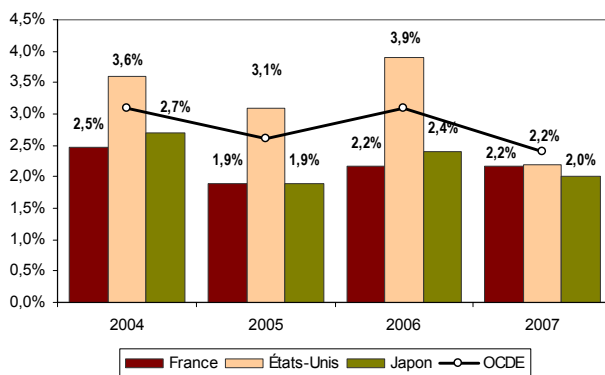
1.– L'évolution du PIB dans les grandes zones économiques

En 2007, la croissance de l'économie française s'est établie à 2,2 % en moyenne annuelle et en données brutes ⁽¹⁾, soit une performance comparable à l'année 2006. Ce résultat, inférieur à la moyenne de la zone euro (2,6 %), est conforme aux hypothèses associées à la loi de finances initiale, construite sur une fourchette allant de 2 % à 2,5 %.



Sources : DGTPE, Perspectives économiques, avril 2008 et INSEE, Comptes nationaux, mai 2008.

Si la performance française est inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE, elle est supérieure à celle du Japon et, surtout, fait jeu égal avec celle des États-Unis, où la croissance a chuté de 3,9 % en 2006 à 2,2 % en 2007.



Sources : DGTPE, Perspectives économiques, avril 2008 et INSEE, Comptes nationaux, mai 2008.

(1) Soit 2,1 % en données corrigées du nombre de jours ouvrables (source : INSEE, Comptes nationaux annuels, mai 2008). Une première évaluation de la croissance annuelle brute à 1,9 % avait été annoncée le 14 février 2008 lors de la publication des comptes trimestriels pour le quatrième trimestre de 2007. Par ailleurs, la croissance du PIB en volume a également été revue à la hausse de 0,2 point pour les années 2005 et 2006 (soit des taux de croissance respectifs de 1,9 % et 2,2 %).

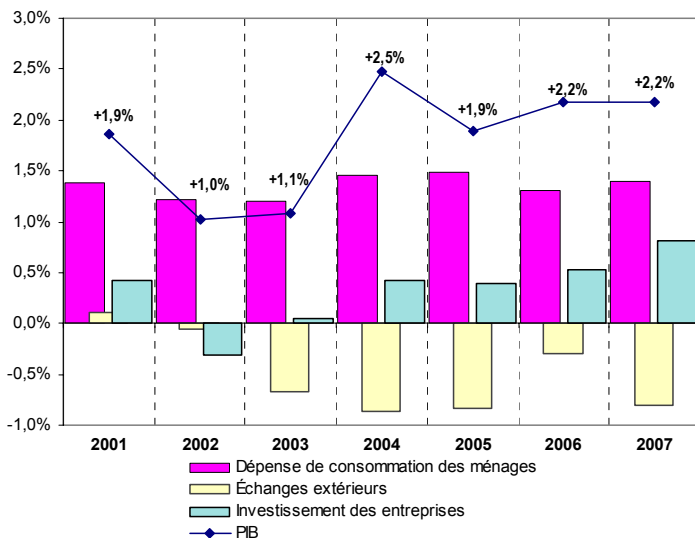
2.- Les composantes de la croissance française

Dans l'ensemble, les déterminants de la croissance en 2007 ne diffèrent guère de ceux des années précédentes.

La consommation des ménages est restée le principal soutien de l'activité et a légèrement accéléré (+ 2,5 % en 2007, après + 2,3 % en 2006). L'investissement, demeuré dynamique à + 4,9 %, a contribué à la croissance pour 0,8 point de PIB, niveau qui n'avait plus été atteint depuis 2000.

En revanche, en raison d'un ralentissement des exportations plus marqué que celui des importations (à respectivement + 5,5 % et + 3,1 %), les échanges extérieurs ont « coûté » 0,8 point de croissance. À près de 45 milliards d'euros, la « facture énergétique » de 2007 reste sensiblement au même niveau que l'année précédente.

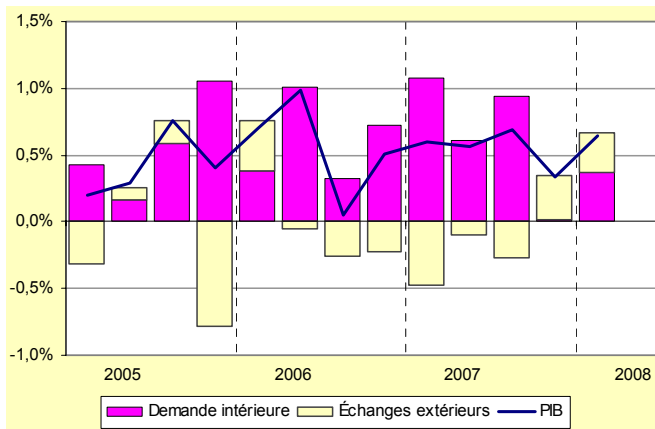
LES CONTRIBUTIONS À LA CROISSANCE ANNUELLE DU PIB



Source : INSEE, Comptes nationaux, mai 2008.

Les comptes nationaux trimestriels donnent de l'évolution de l'activité une image plus heurtée que les comptes annuels, comme invite à le constater le graphique présenté page suivante. Il apparaît en particulier que c'est au dernier trimestre que la croissance a nettement fléchi : le soutien de la demande intérieure totale a été quasiment nul, du fait d'une contribution fortement négative des variations de stocks (- 0,6 point du PIB). L'activité a cependant rebondi au cours du premier trimestre 2008, portant l'acquis de croissance pour cette année à 1,4 %.

LES CONTRIBUTIONS À LA CROISSANCE TRIMESTRIELLE DU PIB



Source : INSEE, Comptes nationaux trimestriels, mai 2008.

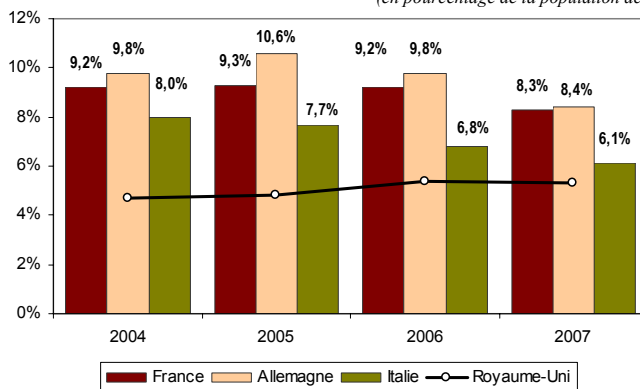
3.- L'évolution du chômage

En 2007, le chômage a continué de décroître. En moyenne, on comptait en 2007 2,2 millions de personnes au chômage au sens du BIT en France métropolitaine, après 2,4 millions en 2006. Le taux de chômage au sens du BIT s'établit ainsi à 7,9 % en moyenne annuelle (et à 8,3 % en incluant les DOM), après 8,8 % en 2006.

Pour comparer ces résultats à ceux des autres États, il convient de recourir aux taux de chômage standardisés publiés par l'OCDE. Il en ressort que les niveaux de chômage sont très proches en France et en Allemagne en 2007. Le taux de chômage en Italie poursuit sa dégrue entamée à la fin des années 1990. Les résultats au Royaume-Uni fluctuent assez peu autour du taux de 5 %.

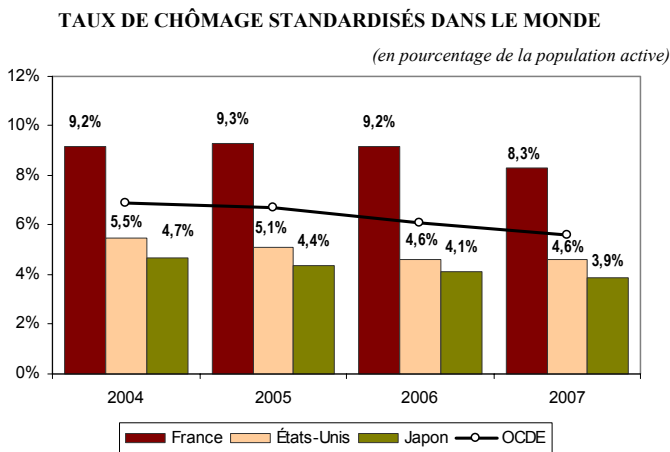
TAUX DE CHÔMAGE STANDARDISÉS EN EUROPE

(en pourcentage de la population active)



Source : OCDE, Principaux indicateurs économiques, mai 2008.

À l'échelon mondial, la plupart de ces performances européennes contrastent avec les résultats obtenus aux États-Unis, au Japon et dans la moyenne des pays de l'OCDE.



Source: OCDE, Principaux indicateurs économiques, mai 2008.

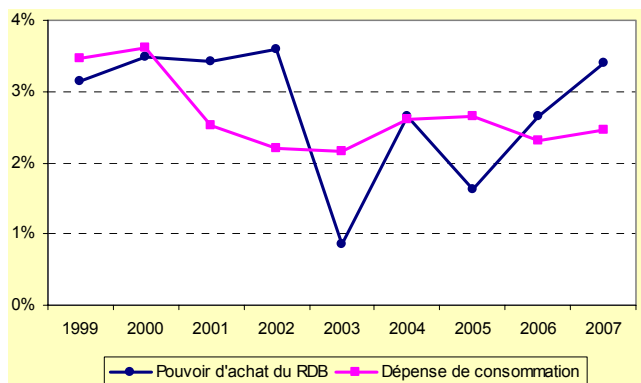
4.– La consommation des ménages

Atteignant près de 1 400 milliards d'euros, la consommation effective des ménages a progressé de 2,3 % en volume en 2007, à comparer à + 2,1 % en 2006. Contribuant pour 1,4 point à la croissance, la dépense de consommation directement exposée par les ménages ⁽¹⁾ est le principal moteur de l'activité économique.

Le revenu disponible brut des ménages (RDB) a progressé de 5,4 % en 2007, après + 4,8 % en 2006. En moyenne annuelle, le rythme de progression des prix de la dépense de consommation est en légère baisse (+ 2 % en 2007, après + 2,2 % en 2006) : alors que les prix des biens manufacturés et des services ont accéléré, la décélération d'ensemble tire son origine des produits pétroliers, du gaz naturel et des produits alimentaires. L'augmentation spectaculaire de certains produits laitiers et céréaliers n'étant intervenue qu'en fin d'année 2007, elle a peu influencé la moyenne annuelle. En conséquence, le pouvoir d'achat du RDB a assez nettement accéléré l'année dernière, passant de 2,6 % en 2006 à 3,4 % en 2007 (voir le graphique ci-après). Pour refléter l'évolution individuelle moyenne, il convient cependant de tenir compte du dynamisme démographique. Rapportée au nombre d'unités de consommation, la progression du pouvoir d'achat s'élève ainsi à 2,4 % en 2007, après 1,7 % en 2006. Le taux d'épargne des ménages est, quant à lui, remonté de 15,1 % du RDB en 2006 à 15,8 % en 2007, retrouvant son niveau de 2004.

(1) Par opposition à la consommation satisfaite à titre non marchand par les administrations et aux dépenses des institutions sans but lucratif au service des ménages.

ÉVOLUTION COMPARÉE DU POUVOIR D'ACHAT DU REVENU DISPONIBLE BRUT ET DE LA DÉPENSE DE CONSOMMATION DES MÉNAGES



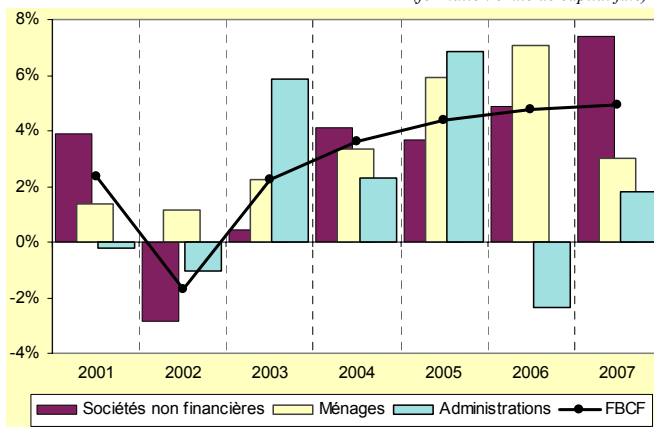
Source : INSEE, Comptes nationaux, mai 2008.

5.- L'investissement

En 2007, la formation brute de capital fixe représente 406 milliards d'euros, dont 212 milliards d'euros du fait des entreprises non financières (et entrepreneurs individuels), 114 milliards d'euros du fait des ménages, 62 milliards d'euros du fait des administrations publiques et 15 milliards d'euros du fait des entreprises financières. Au total, l'investissement a augmenté de 4,9 % en volume en 2007, soit un niveau quasiment identique à celui de 2006. L'investissement des ménages ralentit à + 3 %, tandis que l'investissement public retrouve un rythme plus soutenu que l'année précédente, du fait notamment du dynamisme des dépenses des collectivités territoriales (+ 8,2 % en valeur). L'investissement des entreprises non financières s'accélère pour la troisième année consécutive (+ 7,4 % en volume), portant leur taux d'investissement à près de 21 %, soit son plus haut niveau depuis 1992.

ÉVOLUTION RÉCENTE DE L'INVESTISSEMENT

(formation brute de capital fixe)



Source : INSEE, Comptes nationaux, mai 2008.

I.– UN APPROFONDISSEMENT DANS LA MAÎTRISE DE LA DÉPENSE

A.– LE RESPECT DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER DÉFINI PAR LE PARLEMENT

Après la loi de finances rectificative du 25 décembre 2007 (n° 2007-1824), les crédits du budget général pris en compte dans l'équilibre financier déterminé par le Parlement s'établissaient en 2007, hors remboursements et dégrèvements, à 266,8 milliards d'euros.

Comme en 2006, le plafond global des dépenses nettes du budget général fixé dans la loi de finances initiale est donc demeuré inchangé en cours d'année. Les ouvertures de crédits par décrets d'avance et en loi de finances rectificative ont été limitées à 1,5 % des crédits de paiement (CP) initiaux (soit 3,9 milliards d'euros) et, surtout, ont été accompagnées d'annulations de crédits d'un montant équivalent.

1.– Les modifications de crédits approuvées par le Parlement

Les crédits votés initialement par le Parlement ont été modifiés en cours d'année par trois décrets d'avance et par la loi de finances rectificative précitée.

Les trois décrets d'avance – sur lesquels la Commission des finances a pu, pour la deuxième année d'application de l'article 13 de la LOLF, émettre un avis dans les sept jours de leur transmission par le Gouvernement – ont déplacé 1,6 milliard d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 1,2 milliard d'euros de crédits de paiement (CP). Ils ont principalement servi à faire face à des dépenses liées à la politique du logement (décret n° 2007-524 du 6 avril), à combler les insuffisances constatées sur la mission *Travail et emploi* (décret n° 2007-1529 du 25 octobre) et à la couverture des surcoûts liés aux opérations extérieures du ministère de la Défense (décret n° 2007-1666 du 26 novembre).

Le collectif budgétaire de fin d'année, quant à lui, a ouvert 1,5 milliard d'euros d'AE et 2,7 milliards d'euros de CP nets des remboursements et dégrèvements. Si un montant équivalent de CP a alors été annulé, les annulations d'AE ont été inférieures de 110 millions d'euros aux ouvertures, entraînant des restes à payer à couvrir dans l'avenir⁽¹⁾. Les principales ouvertures de crédits réalisées par le collectif budgétaire ont concerné les missions *Solidarité et intégration* (pour 607 millions d'euros au total, dont 280 millions d'euros au titre de la « prime de Noël » versée aux allocataires de minima sociaux), les primes

(1) Toutefois, l'ouverture de 76 millions d'euros d'AE sur le programme Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural, destinée à la réorganisation des services déconcentrés du ministère de l'Agriculture, ne devrait nécessiter aucune ouverture de CP supplémentaire.

d'épargne logement financées par l'État (220 millions d'euros), la mission *Travail et emploi* (197 millions d'euros) et les aides en faveur de l'agriculture (pour 180 millions d'euros)⁽¹⁾.

L'effet global des mouvements de crédits pris en compte dans l'équilibre financier approuvé par le Parlement est récapitulé dans le tableau ci-dessous.

**MODIFICATIONS DES CRÉDITS PRIS EN COMPTE
DANS L'ÉQUILIBRE DES LOIS DE FINANCES**

(crédits de paiement hors fonds de concours, en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Modifications en cours d'année				Prévisions des lois de finances
		Ouvertures	Annulations	Variation nette des crédits	En % des crédits initiaux	
Budget général						
Crédits bruts du budget général	343 310	7 730	4 098	+ 3 632	+ 1,1 %	346 942
Remboursements et dégrèvements	76 460	3 831	198	+ 3 633	+ 4,8 %	80 093
Crédits nets du budget général	266 850	3 899	3 899	0	–	266 850
Budgets annexes	1 840	49	–	+ 49	+ 2,7 %	1 889
Comptes spéciaux						
Comptes d'affectation spéciale	53 048	–	– 432	– 432	– 0,8 %	52 616
Comptes de concours financiers	96 300	–	–	–	–	96 300
Comptes de commerce (solde)	263	–	–	–	–	263
Comptes d'opérations monétaires (solde)	39	–	–	–	–	39

2.– Les modifications réglementaires de crédits

Les autorisations budgétaires résultant d'un vote du Parlement sont également affectées, en cours d'année, par des mouvements réglementaires qui modifient :

– soit le montant des crédits ouverts (fonds de concours, attributions de produits, reports de la gestion précédente ou à la gestion suivante, annulations non associées à un décret d'avance ou à une loi de finances rectificative, majoration de crédits à concurrence de ressources nouvelles) ;

– soit la répartition des crédits ouverts (transferts, virements, répartitions des crédits de la mission *Provisions*).

Le tableau de la page suivante récapitule les divers mouvements intervenus en 2007.

(1) Pour davantage de précisions sur les ouvertures de crédits par décrets d'avance et par le collectif budgétaire, voir Gilles Carrez, *Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2007*, n° 445, décembre 2007.

MODIFICATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE

(en millions d'euros)

	Prévisions des lois de finances		Montant des crédits				Répartition des crédits (c)			Crédits ouverts	Reports 2007/2008	Crédits avant présent PLR
	Fonds de concours (a)	Reports 2006/2007	Autres mesures (b)	Transferts	Virements	Répartitions (d)						
Budget général	346 942	+ 3 798	—	[635]	[197]	[27]	354 730	— 3 832	350 898			
Crédits bruts du budget général	80 093	—	—	—	—	—	80 093	—	80 093			
Remboursements et dégrèvements	266 849	+ 3 798	+ 3 990	/635/	/197/	/27/	274 637	- 3 832	270 805			
Budgets annexes	1 889	+ 23	+ 3	—	—	—	1 915	- 9	1 907			
Comptes spéciaux	52 616	n.s.	+ 1 351	—	—	—	57 024	- 4 857	52 167			
Crédits des CAS	96 300	—	—	—	—	—	96 300	—	96 300			
Crédits des CCF	263	—	—	—	—	—	263	—	263			
<i>Commerce (solde)</i>	39	—	—	—	—	—	39	—	39			

(a) Montant des crédits ouverts par fonds et concours et attributions de produits, net des annulations et régularisations éventuelles.

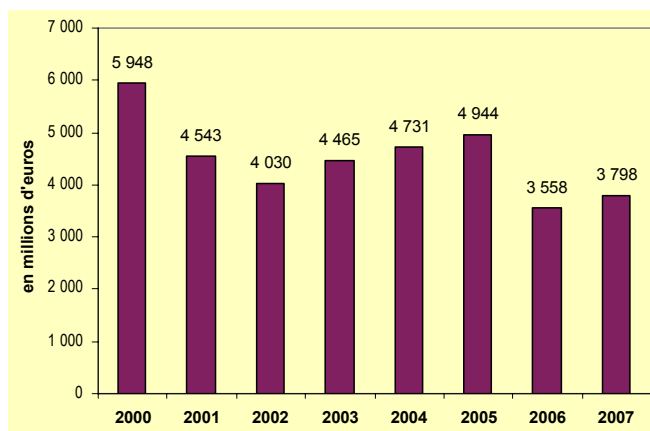
(b) Annulations non associées à un décret d'avance ou à une loi de finances rectificative, ou majorations de crédits gagées par une augmentation de ressources (budgets annexes et comptes d'affectation spéciale). En 2007, il s'agit essentiellement de constatations de plus-values de recettes issues de cessions d'actifs sur le CAS *Participations financières de l'État*, en particulier après l'opération de cession de 2,5 % du capital d'EDF en décembre. Les crédits correspondant au produit net de cette cession (soit 3,7 milliards d'euros) ont été reportés vers 2008.

(c) Les montants portés entre crochets retracent la somme des mouvements réglementaires concernés en valeur absolue. Ceux-ci sont sans influence sur le montant total des crédits ouverts.

(d) Répartition des dotations de la mission *Provisions*.

• Les crédits ouverts par voie de fonds de concours et d'attribution de produits ont légèrement augmenté, passant de 3,6 milliards d'euros en 2006 à 3,8 milliards d'euros en 2007 mais ne représentent que 1,4 % des crédits initiaux nets du budget général.

CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS PAR VOIE DE FONDS DE CONCOURS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL



Depuis 2006 et l'entrée en vigueur de l'article 17 de la LOLF, la loi de finances initiale présente une évaluation prévisionnelle des fonds de concours, par programme au sein de chaque projet annuel de performances (PAP) et de façon consolidée au sein du tableau d'équilibre. Les rapports annuels de performances annexés au présent projet de loi de règlement s'efforcent, encore imparfaitement, d'expliquer les écarts entre l'exécution et ces prévisions initiales.

Globalement, les crédits effectivement ouverts par voie de fonds de concours ont été légèrement inférieurs à la prévision en AE (- 294 millions d'euros) comme en CP (- 452 millions d'euros). Les trois principaux écarts concernent :

– la mission *Transports*, pour laquelle les encaissements de fonds de concours ont été inférieurs de plus de 770 millions d'euros de CP aux prévisions. Le programme *Réseau routier national* n'a en effet bénéficié d'ouvertures de crédits qu'à hauteur de 1,6 milliard d'euros, alors que 2,2 milliards d'euros étaient attendus à la fin de l'année 2006. Ces ressources sont apportées par les collectivités territoriales dans le cadre des opérations co-financées et par l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF). Le RAP indique que « l'écart entre la réalisation et la prévision s'explique par des rattachements de fonds de concours plus faibles que prévus et par des rattachements intervenus tardivement et qui n'ont pu être délégués. Cette prévision avait d'ailleurs été ramenée à 1 550 millions d'euros dès le mois de juin » ;

– la mission *Travail et emploi* (– 99 millions d’euros de CP par rapport à la prévision initiale) et, en particulier, le programme *Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques*. L’écart s’explique par de moindres contributions d’entreprises et de l’Unédic au financement des allocations spéciales du Fonds national pour l’emploi (du fait d’un nombre de nouveaux bénéficiaires inférieur à la prévision) et par un moindre reversement de contribution dite « Delalande »⁽¹⁾, les entreprises ayant probablement anticipé sa suppression au 1^{er} janvier 2008 et ainsi reporté certains licenciements au-delà de cette date ;

– la mission *Recherche et enseignement supérieur*, pour laquelle c’est au contraire un encaissement non anticipé de recettes fonds de concours qui doit être signalé (+ 441 millions d’euros de CP supplémentaires). En effet, afin d’accompagner la dissolution de l’Agence pour l’innovation industrielle (AII) et d’assurer la continuité du financement des aides à l’innovation en cas de retard dans sa fusion avec l’établissement public OSEO, un fonds de concours « Participation au financement de projets d’innovation » a été créé en décembre pour permettre le transfert de crédits, à hauteur de 438 millions d’euros, entre l’AII et OSEO⁽²⁾. Les crédits correspondant, ouverts sur le programme *Recherche industrielle*, ont été versés durant la période complémentaire de janvier 2008.

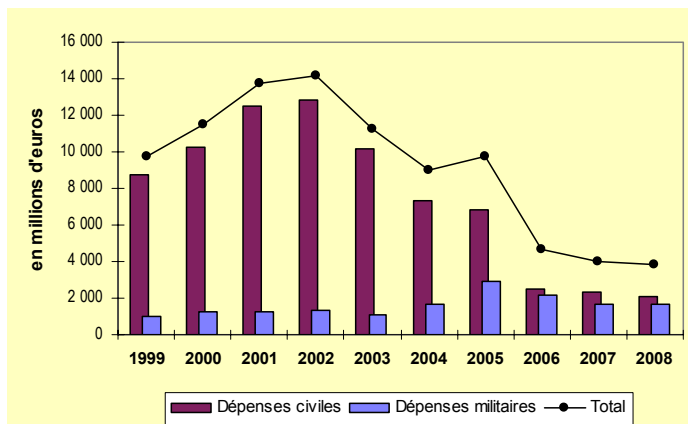
• La politique de maîtrise des **reports de crédits** a continué de porter ses fruits en 2007. Sur le budget général, les reports de CP passent de 4 milliards d’euros « entrant » en 2007 à 3,8 milliards d’euros « entrant » en 2008. Le graphique ci-après rend compte des efforts très substantiels réalisés depuis 2002, avant même l’entrée en vigueur en 2006 du plafonnement à 3 % par programme prévu à l’article 15 de la LOLF.

Comme le montre le graphique, les crédits militaires occupent ces dernières années une place de plus en plus déterminante au sein du « stock » de reports restant à résorber. En 2007, les reports du ministère de la Défense ont même légèrement augmenté (+ 48 millions d’euros), pour s’établir à 1,7 milliard d’euros. Le « cœur » du stock de reports et de la mise en œuvre de la loi de programmation 2003-2008 n’a pas été entamé : les reports de CP sur le programme *Équipement des forces* ont augmenté de 54 millions d’euros pour atteindre près de 1,4 milliard d’euros ouverts en 2008. L’« absorption » de ces crédits constituera l’un des enjeux de l’exercice budgétaire en cours et de la préparation de la future loi de programmation militaire.

(1) La contribution « Delalande » consiste en un versement à l’assurance chômage par un employeur licenciant un salarié âgé de 50 ans et plus. Afin de ne pas dissuader le recrutement de salariés âgés, sa suppression est intervenue le 1^{er} janvier 2008, en application de l’article 50 de la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l’actionariat salarié et portant diverses dispositions d’ordre économique et social.

(2) Le décret n° 2007-1629 du 19 novembre 2007 a précisé les modalités d’apport des biens, droits et obligations de l’AII à l’établissement public industriel et commercial OSEO et à la société anonyme OSEO Innovation.

CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS PAR REPORTS
SUR LE BUDGET GÉNÉRAL



Les reports d'AE sont, quant à eux, passés de 13,1 milliards d'euros fin 2006 à 11,6 milliards d'euros fin 2007. Hors effet des changements de nomenclature budgétaire, les principales réductions concernent la mission *Défense* (– 657 millions d'euros, essentiellement sur le programme *Préparation et emploi des forces*), la mission *Travail et emploi* (– 544 millions d'euros, du fait en particulier de la « tombée » en fin d'année de 377 millions d'euros d'AE non affectées sur le programme *Accès et retour à l'emploi*) et la mission *Justice* (– 354 millions d'euros, essentiellement sur le programme *Justice judiciaire*)⁽¹⁾.

Au-delà du seul budget général, si l'on fait abstraction des 3,7 milliards d'euros de crédits reportés en 2008 sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, issus de la cession de titres EDF et destinés à financer l'« opération campus » en faveur du patrimoine universitaire, les reports de crédits de paiement sur l'ensemble du budget de l'État (y compris budgets annexes et comptes spéciaux) ont diminué de 333 millions d'euros par rapport à ceux ouverts en 2007, pour atteindre 5 milliards d'euros au total.

- Les autres mouvements réglementaires affectant les crédits sont :

– les **transferts**, qui ont porté sur 635 millions d'euros en 2007. Ils modifient la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts mais sans changer la destination de la dépense (II de l'article 12 de la LOLF). Comme de coutume, le principal transfert concerne les personnels relevant de la mission *Écologie et développement durable*, dont les crédits (environ 210 millions d'euros correspondant à près de 3 500 ETPT) sont partiellement consommés en gestion sur la mission *Transports*. Ce transfert n'aura plus lieu d'être en 2008, du fait de la création du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT) et de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* qui lui correspond ;

(1) Voir également infra, C.

– les **virements**, qui peuvent modifier la destination de la dépense à condition d’être effectués entre programmes d’un même ministère. Limités à 2 % des crédits ouverts par programme (I de l’article 12 de la LOLF), ils ont porté sur 197 millions d’euros en 2007 (après 183 millions d’euros en 2006). Les décrets de virement se sont concentrés essentiellement dans les deux derniers mois de l’année, afin d’opérer les redéploiements nécessaires à la fin de la gestion 2007 ;

– les **répartitions des dotations de la mission Provisions** (article 11 de la LOLF), qui n’ont concerné en 2007 que la provision pour dépenses accidentelles et imprévisibles ⁽¹⁾, à hauteur de 43 millions d’euros d’AE et de 49 millions d’euros de CP (indemnités liées au passage du cyclone « Gamède » à la Réunion en février 2007 et couverture des dépenses de personnel du ministère des Affaires étrangères et européennes en fin d’année).

B.– UNE RÉDUCTION INÉDITE DES DÉPENSES EN VOLUME

• En 2007, les dépenses du budget général nettes des remboursements et dégrèvements ont atteint 271,2 milliards d’euros en AE et 270,6 milliards d’euros en CP. Déduction faite des crédits ouverts par voie de fonds de concours, les dépenses s’établissent à respectivement 267,4 milliards d’euros d’AE et 266,8 milliards d’euros de CP.

Le respect de la norme de dépense – qui porte sur les seuls CP – doit s’apprécier au regard des 266,1 milliards d’euros dépensés en 2006, corrigés des changements de périmètre intervenus entre 2006 et 2007 (qui ont porté sur 480 millions d’euros lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2007 ⁽²⁾, puis sur 995 millions d’euros au cours de sa discussion au Parlement du fait de transferts de compétences au profit des collectivités territoriales).

À structure constante, **les dépenses n’ont donc augmenté que de 2,2 milliards d’euros d’une année sur l’autre**, soit une augmentation limitée à 0,8 % en valeur. Ce rythme de progression avait été fixé dans la loi de finances initiale pour 2007 qui, rompant avec la stabilisation en volume pratiquée jusqu’alors, était construite sur un objectif de réduction des dépenses d’un point en volume.

Compte tenu d’une inflation constatée en 2007 plus limitée qu’attendu (1,5 % au lieu de 1,8 % pour la moyenne annuelle de l’indice des prix à la consommation hors tabac), **les dépenses ont diminué de 0,7 % en volume**. Concrètement, cela représente une économie de près de 2 milliards d’euros par rapport à ce qu’aurait autorisé la précédente norme de stabilisation en volume.

(1) *Aucun crédit n’avait été voté pour 2007 sur la provision relative aux rémunérations publiques.*

(2) *Pour un exposé détaillé de ces différents changements de périmètre, voir Gilles Carrez, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2007, Tome 1, n° 3363, octobre 2006, p. 37-44.*

Comme lors des exercices précédents, la pratique de la réserve de précaution a contribué à la maîtrise de la dépense en cours d'année, permettant ainsi de respecter le plafond global voté par le Parlement⁽¹⁾. Fixée à 0,15 % des crédits de personnel et à 5 % des autres crédits, la mise en réserve initiale a porté sur 5,6 milliards d'euros. Quelques « gels » de crédits supplémentaires sont intervenus en cours d'année (pour environ 180 millions d'euros), sans que la commission des Finances n'en ait d'ailleurs été informée – en méconnaissance de l'article 14-III de la LOLF⁽²⁾.

Plus des trois quarts (4,4 milliards d'euros) des crédits mis en réserve ont été « libérés » en cours de gestion. Une partie l'a été dès le début de l'exercice afin, d'une part, de tenir compte des réductions de crédits votées au Parlement pour gager diverses majorations (369 millions d'euros) et, d'autre part, d'aménager la mise en réserve touchant les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs lorsqu'elles financent des dépenses de personnel (382 millions d'euros). Le reste des crédits a été « dégelé » tout au long de l'année, en particulier pour financer les dépenses quasi obligatoires : « guichets sociaux », subventions aux régimes de retraite etc.

D'autres crédits mis en réserve – environ 1,3 milliard d'euros – ont servi de gage aux ouvertures effectuées par les trois décrets d'avance et par le collectif budgétaire de fin d'année. Seul un solde très limité d'environ 60 millions d'euros de crédits inutilisés a donc fait l'objet d'annulations « sèches », notamment proposées dans le présent projet de loi de règlement⁽³⁾.

• Le succès représenté par le respect de la norme de dépense en 2007 ne saurait dispenser d'une **analyse plus globale des autres déterminants de l'évolution des charges de l'État**. L'un des mérites de la LOLF est d'ailleurs d'offrir de nouveaux outils au Parlement lui permettant de mieux appréhender les divers engagements de l'État, au-delà des seules dépenses *stricto sensu*.

Dans le cadre du présent rapport, deux aspects peuvent plus particulièrement retenir l'attention.

D'une part, au-delà de la consommation des CP au cours d'une année donnée, il incombe à l'État de maintenir ses engagements sur une trajectoire budgétairement soutenable à moyen terme. C'est tout l'intérêt de la notion d'AE, qui tend à rendre compte des engagements juridiques contractés par les responsables de programme et, partant, des contraintes budgétaires pesant sur les

(1) L'article 51 de la LOLF tel que modifié par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005 dispose que le projet de loi de finances de l'année comporte « une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ».

(2) « Tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles, est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ».

(3) Voir infra, C.

exercices suivants. En dépit des demandes répétées du Rapporteur général, aucune information consolidée sur l'encours global d'engagements à couvrir par des CP - les « restes à payer » - n'est présentée au Parlement, ni dans les projets de loi de finances initiale, ni dans les projets de loi de règlement ⁽¹⁾.

Toutefois, selon les informations fournies par la Direction du Budget, les engagements réalisés mais non couverts par des paiements étaient d'environ 74 milliards d'euros à la fin 2006. S'y sont ajoutés 353 milliards d'euros d'AE engagées en 2007 ⁽²⁾, soit un montant total de 428 milliards d'euros d'engagements réalisés au 31 décembre 2007. Ces engagements ayant été couverts par des CP à hauteur de 352 milliards d'euros en 2007, **ce sont pas moins de 76 milliards d'euros de restes à payer qui appellent à l'ouverture de CP au-delà de 2007, soit environ 1,6 milliard d'euros de plus qu'à la fin de l'année 2006.** Les investissements militaires sont, sans surprise, les plus concernés (44 milliards d'euros pour la mission *Défense*), loin devant les missions *Ville et logement* (4,4 milliards d'euros), *Transports* (4,4 milliards d'euros), *Aide publique au développement* (4 milliards d'euros) et *Justice* (3,1 milliards d'euros).

Naturellement, ces montants demeurent théoriques, dès lors que certains engagements pourront ultérieurement être retirés, par exemple en cas de rupture de contrat ou d'abandon d'une opération. Par leur ampleur, ils rappellent néanmoins la nécessité de renforcer le contrôle des engagements de l'État ⁽³⁾ et confirment l'intérêt d'une gestion pluriannuelle des finances publiques.

D'autre part, le respect de la norme de dépense ne doit pas masquer un autre phénomène : celui **des reports de charges d'une année sur l'autre**. En particulier, force est de constater le caractère partiellement artificiel de la maîtrise de la dépense en 2007 lorsque, faute de crédits suffisants, celle-ci est obtenue au prix d'une reconstitution des créances des organismes de sécurité sociale sur

(1) Depuis 2006, chaque RAP comporte pourtant un tableau de « suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement ». Ces informations mériteraient d'ailleurs d'être améliorées, par exemple en distinguant le titre 2 des autres titres et, surtout, en enrichissant les commentaires qui devraient systématiquement les accompagner.

(2) Ce montant correspond au montant des AE ouvertes en 2007 (367 milliards d'euros), minoré des AE non engagées (3,2 milliards d'euros d'AE non affectées et 10,7 milliards d'euros d'AE affectées non engagées). Il est supérieur - d'environ un milliard d'euros - à la somme totale des AE consommées en 2007 figurant à l'article 4 du présent projet (352,2 milliards d'euros). En effet, comme dans le projet de loi de règlement du budget de 2006, il n'a pas été possible de reventiler par programmes et actions dans les RAP les retraits d'engagements sur années antérieures effectués par les gestionnaires, d'où un décalage entre les AE consommées selon qu'elles figurent dans les RAP ou dans le présent projet de loi de règlement. Ce décalage devrait être progressivement résorbé, au fur et à mesure du raccordement des différents programmes à Chorus.

(3) Plusieurs voies concrètes d'amélioration, déjà tracées l'année passée mais pour l'essentiel restées lettre morte, peuvent être rappelées : faire porter davantage sur les AE les discussions des conférences budgétaires préparant le projet de loi de finances ; mieux articuler les engagements en comptabilité budgétaire et les engagements en comptabilité générale (par exemple les notions de « reste à payer » et de « charge à payer ») ; présenter dans le prochain projet de loi de finances des échéanciers des CP à ouvrir année par année sous une forme consolidée pour l'ensemble du budget de l'État ; fournir au Parlement des informations mensuelles sur la consommation des AE, les actuelles « Situations mensuelles des dépenses » (SMD) ne concernant que les CP.

l'État. Une telle situation est d'autant plus regrettable que les dettes accumulées par l'État jusqu'à la fin 2006 à l'égard du régime général, soit 5,1 milliards d'euros, avaient fait l'objet d'un apurement en octobre dernier ⁽¹⁾.

Selon le Compte général de l'État joint au présent projet de loi de règlement ⁽²⁾, les dettes à l'égard de la sécurité sociale au 31 décembre 2007 s'établissent à 6 milliards d'euros au total, soit **5 milliards d'euros** après prise en compte des paiements effectués durant la période complémentaire de janvier 2008 grâce aux crédits ouverts par la loi de finances rectificative pour 2007. Ce montant inclut non seulement les dettes d'ores et déjà exigibles, mais aussi les charges à payer correspondant aux produits à recevoir inscrits dans les comptes de l'ensemble des organismes de sécurité sociale, ainsi que certaines provisions pour charges ⁽³⁾.

DETTES DE L'ÉTAT À L'ÉGARD DE LA SÉCURITÉ SOCIALE AU 31 DÉCEMBRE 2007 ⁽⁴⁾

(en millions d'euros)

	Régime général	Autres régimes	Total
1. Dettes antérieures à 2007	–	1 166	1 166
2. Dettes nées en 2007, non soldées en période complémentaire 2008	1 740	130	1 870
3. Dettes nées en 2007, soldées en période complémentaire 2008	987	57	1 045
4. Provision pour charges au titre des affiliations rétroactives	130	–	130
5. Charges à payer aux organismes sociaux	1 681	136	1 817
Dettes brutes cumulées (1 + 2 + 3 + 4 + 5)	4 538	1 490	6 028
Dettes nettes cumulées (1 + 2 + 4 + 5)	3 551	1 433	4 984
<i>dont dettes nettes exigibles (1 + 2)</i>	<i>1 740</i>	<i>1 296</i>	<i>3 036</i>

Source : Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

La reconstitution de dettes de l'État à l'égard du régime général de sécurité sociale en 2007 (1,7 milliard d'euros) prend principalement sa source dans l'insuffisance de compensations budgétaires de certaines exonérations ciblées de cotisations sociales, en particulier les contrats d'apprentissage (342 millions d'euros), les contrats de professionnalisation (145 millions d'euros), les exonérations en outre-mer (358 millions d'euros) ou en zones de revitalisation rurale (287 millions d'euros) et les services à la personne (243 millions d'euros).

(1) Voir également infra, III, B.

(2) Voir infra, III, B.

(3) La Cour des comptes critique cependant certains classements en charges à payer plutôt qu'en dettes exigibles, en particulier lorsque les dettes correspondent « à l'insuffisance des dotations budgétaires de l'année, connue de manière certaine et précise à la clôture de l'exercice malgré l'absence de factures à la date du 31 décembre » (Certification des comptes de l'État. Exercice 2007, p. 46). Sur les dettes, charges à payer et provisions, voir plus généralement infra, III, B.

(4) Les montants figurant dans ce tableau sont cohérents avec les données fournies par la Commission des comptes de la sécurité sociale dans son rapport de juin 2008.

Ces regrettables résultats montrent les limites de la démarche, suivie en 2007, de réduction en volume d'une assiette de dépenses limitée aux crédits nets du budget général. Cette difficulté devrait être croissante dans l'avenir, compte tenu de la forte augmentation tendancielle de la charge de la dette de l'État et des dépenses de pensions. Sauf à recourir à des expédients critiquables (débudgétisations, sous-budgétisations, mobilisation de ressources extrabudgétaires, etc.), il est donc plus judicieux d'élargir l'assiette de la norme de dépenses et de faire porter les efforts sur l'ensemble des acteurs de la dépense publique.

C'est le choix opéré dans la loi de finances pour 2008 pour la présente législature, dont la stratégie budgétaire consiste à stabiliser en volume une enveloppe de dépenses élargie aux prélèvements sur recettes – au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales – et aux nouvelles affectations de ressources à des opérateurs de l'État ⁽¹⁾. L'exécution budgétaire 2007 vient rappeler que le succès de cette maîtrise accrue de la dépense ne pourra être au rendez-vous – *a fortiori* dans un cadre pluriannuel – qu'à la condition de progresser davantage dans le bon calibrage des dotations budgétaires initiales.

C.– LES OUVERTURES ET ANNULATIONS PROPOSÉES DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT

Le présent projet de loi de règlement tend à ouvrir des crédits complémentaires et à annuler des crédits non consommés en 2007. Le 2° du IV de l'article 37 de la LOLF dispose en effet que la loi de règlement « *ouvre, pour chaque programme ou dotation concernée, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés* ».

Sur le budget général (article 4 du présent projet), les ouvertures de crédits demandées sont de 1,9 milliard d'euros d'AE et de CP, soit des montants sensiblement supérieurs à l'année 2006 (pour laquelle les dépassements constatés avaient été limités à 246 millions d'euros d'AE et à 344 millions d'euros de CP).

Ces dépassements concernent au premier chef, et comme il est normal, des crédits évaluatifs, pour lesquels les dépenses « *s'imputent, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts* » selon l'article 10 de la LOLF. Encore conviendrait-il que les commissions des finances en soient informées en cours d'année, comme l'exige le même article ⁽²⁾.

(1) Voir le Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2008, n° 276, Tome 1, octobre 2007, p. 20-31.

(2) « Le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des motifs du dépassement et des perspectives d'exécution jusqu'à la fin de l'année ».

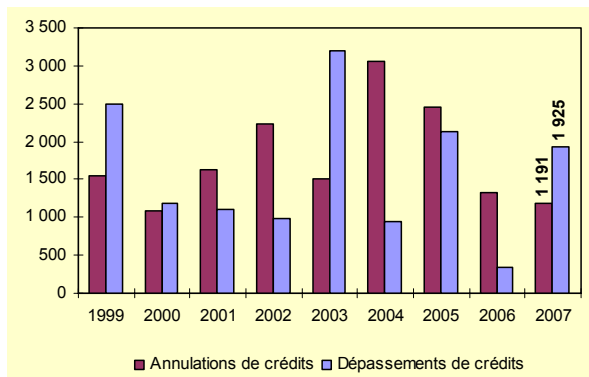
L'essentiel des **ouvertures de crédits complémentaires** (1,3 milliard d'euros) concerne le programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*, dont la consommation a largement excédé les prévisions initiales. Au total, 67,5 milliards d'euros ont été dépensés en 2007, à comparer à des crédits initiaux de 62,4 milliards d'euros, majorés de 3,8 milliards d'euros en loi de finances rectificative de fin d'année. L'écart de 5,1 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale se décompose en 2,8 milliards d'euros au titre de l'impôt sur les sociétés, 1,1 milliard d'euros au titre de la TVA, 0,7 milliard d'euros au titre de la prime pour l'emploi, 0,1 milliard d'euros au titre de l'impôt sur le revenu et 0,4 milliard d'euros au titres d'autres opérations (parmi lesquelles les restitutions effectuées dans le cadre de la taxation des revenus de capitaux mobiliers, fortement influencées par la montée en charge du crédit d'impôt en faveur du développement durable, représentent plus de 900 millions d'euros).

L'autre grand facteur de dépassement des crédits ouverts est l'augmentation des intérêts de la dette de l'État⁽¹⁾. À 39,6 milliards d'euros, la charge nette de la dette avant *swaps* a excédé de 359 millions d'euros les crédits initiaux, sans qu'aucune ouverture complémentaire n'ait été proposée par le Gouvernement lors du collectif budgétaire de fin d'année. Il s'agit néanmoins, là encore, de crédits évaluatifs.

Enfin, et abstraction faite des traditionnels dépassements en centimes, les autres ouvertures de crédits sur le budget général concernent des crédits limitatifs, mais ne posent pas de problème de principe. Elles se bornent à tirer les conséquences de la mise en œuvre en gestion de la fongibilité asymétrique, qui a joué à hauteur de 260 millions d'euros en 2007. La loi de règlement a en effet vocation à annuler les crédits de personnel non consommés et à ouvrir *a posteriori* les crédits ainsi réalloués au bénéfice d'autres titres de dépenses⁽²⁾.

ANNULATIONS ET DÉPASSEMENTS DE CRÉDITS DE PAIEMENT SUR LE BUDGET GÉNÉRAL EN LOI DE RÈGLEMENT

(crédits bruts, en millions d'euros)



(1) Voir également infra, III, B.

(2) Sur l'usage de la fongibilité asymétrique en 2007, voir infra, D.

Les **annulations de crédits** sur le budget général sont sensiblement plus importantes pour les AE (5,2 milliards d'euros) que pour les CP (1,2 milliard d'euros). À la différence des anciennes autorisations de programme, et sauf exception, les AE non engagées « tombent » en fin d'année, ce que le présent projet de loi de règlement tend à constater. C'est tout particulièrement le cas sur :

– la mission *Défense*, dont les AE non engagées et non reportées atteignent 1,4 milliard d'euros (dont 688 millions d'euros sur le programme *Équipement des forces*), soit un peu moins de 4 % des crédits initiaux ;

– la mission *Relations avec les collectivités territoriales*. Le montant de 830 millions d'euros d'AE non consommées s'explique notamment par un apurement au titre de la dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) en 2007, dernière année de gestion de la dotation sous forme de crédits budgétaires ⁽¹⁾ ;

– la mission *Sécurité* pour 449 millions d'euros (287 millions d'euros sur le programme *Gendarmerie nationale* et 162 millions d'euros sur le programme *Police nationale*).

À 1,2 milliard d'euros, les annulations de CP non consommés du budget général sont d'un niveau comparable à 2006 et nettement inférieures aux années précédentes. Outre les effets déjà évoqués de la fongibilité asymétrique (260 millions d'euros), les annulations les plus significatives concernent, pour près de 400 millions d'euros, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux. Elles s'expliquent principalement par des dégrèvements de taxe professionnelle inférieurs de 444 millions d'euros aux prévisions, du fait notamment d'une surestimation de la montée en charge de dispositifs tels que les dégrèvements pour investissements nouveaux ou les crédits d'impôts anti-délocalisation.

Hors budget général, les mouvements de crédits proposés aux articles 5 et 6 du présent projet consistent en :

– une ouverture de 45 millions d'euros de CP sur les budgets annexes, correspondant à une augmentation du fonds de roulement du budget annexe *Publications officielles et information administrative*, financée par prélèvement sur les recettes de 2007 ;

– des annulations de 176 millions d'euros d'AE et de 53 millions d'euros de CP sur les budgets annexes ;

(1) À compter de 2008, cette dotation est gérée, en application de l'article 41 de la loi de finances pour 2008, sur un compte de tiers alimenté par un prélèvement sur les recettes de l'État. Les AE non engagées et non soldées en 2007 sont annulées afin d'éviter tout double compte, dans la mesure où les charges, qui résultent d'engagements comptables d'AE intervenus avant le 31 décembre 2007 et non soldés à cette même date, sont reprises et couvertes par des prélèvements sur recettes en 2008.

– des ouvertures de 81 millions d’euros d’AE et de 16 millions d’euros de CP sur les comptes spéciaux dotés de crédits. Celles-ci tiennent principalement à un dépassement de plus de 9 millions d’euros sur le CAS *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale*, à un problème récurrent d’imputabilité comptable sur le CAS *Pensions* ⁽¹⁾ et à un dépassement de crédits évaluatifs au titre des *Prêts à des États étrangers* pour 64 millions d’euros d’AE ;

– des annulations de 9,7 milliards d’euros d’AE et de 9,5 milliards d’euros de CP sur les comptes spéciaux dotés de crédits. L’annulation la plus notable touche, à hauteur de 7 milliards d’euros d’AE et de 7,3 milliards d’euros de CP, le compte de concours financiers *Avances à divers services de l’État ou organismes gérant des services publics*, qui a versé moins de la moitié des avances initialement prévues à l’Agence unique de paiement (AUP) et destinées à préfinancer les aides agricoles communautaires.

En outre, le présent projet tend, conformément au 4° de l’article 37 de la LOLF, à arrêter les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l’exercice 2008. Comme de coutume, c’est le cas :

– du compte *Pertes et bénéfiques de change*, qui est systématiquement soldé chaque année. Son solde, débiteur de 5,8 millions d’euros en 2007, est donc directement porté en comptabilité générale ;

– du compte *Prêts à des États étrangers*, dont une partie du solde (globalement débiteur de 12,3 milliards d’euros en 2007) n’est pas reportée en 2008 du fait de remises de dettes en faveur des pays les moins avancés. Celles-ci s’élèvent à 145 millions d’euros en 2007, après 456 millions d’euros en 2006.

Enfin, le compte spécial relatif aux opérations avec le FMI verrait son découvert majoré de 11,2 milliards d’euros, correspondant au cumul du solde débiteur de l’exercice 2006 (11,4 milliards d’euros) et de l’excédent tiré des opérations enregistrées en 2007 (264 millions d’euros). Cette majoration en loi de règlement est habituelle, les opérations avec le FMI étant entachées d’incertitudes interdisant de formuler une prévision au stade de la loi de finances initiale.

(1) Sur le programme Pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre et autres pensions, certaines dépenses (représentant 6,4 millions d’euros) sont imputées en exécution et au niveau comptable sur le titre 2 (dépenses de personnel), alors que les crédits sont inscrits en loi de finances initiale sur le titre 6 (dépenses d’intervention). Une ouverture de crédits sur le titre 2 et une annulation de crédits sur le titre 6 s’avère donc nécessaire en loi de règlement.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2007

(budget général, en millions d'euros)

Mission	AE initiales	Solde LFR	Reports entrants en 2007	Transferts, virements et répartitions	Fonds de concours	AE ouvertes	Reports sortants vers 2008	Dépenses	Solde PLR
Action extérieure de l'État	2 559,8	94,0	95,9	21,8	13,9	2 785,4	262,8	2 446,5	-76,1
Administration générale et territoriale de l'État	2 714,6	-41,4	29,1	5,4	24,4	2 732,1	57,6	2 561,3	-113,2
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	2 962,4	347,5	20,9	-1,4	10,3	3 339,6	41,4	3 180,5	-118,2
Aide publique au développement	3 956,2	-118,9	94,5	-8,0	1,0	3 924,8	74,2	3 580,2	-270,4
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 843,6	-16,9	6,7	-1,2	2,5	3 834,6	7,9	3 823,9	-2,8
Conseil et contrôle de l'État	470,5	-6,4	27,4	470,5	3,1	490,1	12,3	467,1	-10,7
Culture	2 759,6	-8,6	272,4	-16,1	92,9	3 100,2	310,5	2 722,4	-67,3
Défense	35 835,9	-43,2	5 560,6	36,4	594,1	41 983,7	4 903,9	35 660,5	-1 419,3
Développement et régulation économiques	3 945,4	-99,1	110,4	92,1	131,6	4 180,5	189,3	3 940,0	-51,2
Direction de l'action du Gouvernement	555,0	-18,6	12,2	32,8	1,3	582,7	25,9	522,2	-34,6
Écologie et développement durable	696,4	-42,3	23,8	-230,9	4,0	451,1	36,6	256,2	-158,4
Engagements financiers de l'État	40 862,6	216,6	0,0	0,0	0,0	41 079,2	0,0	41 428,5	349,3
Enseignement scolaire	59 289,1	-121,2	101,1	-51,8	3,0	59 220,3	128,7	59 048,4	-43,2
Gestion et contrôle des finances publiques	9 085,2	-91,6	305,1	0,6	9,8	9 309,2	347,4	8 806,6	-155,1
Justice	7 085,7	-401,7	1 373,4	1,0	5,9	8 064,2	1 019,1	6 949,8	-95,3
Médias	500,9	-11,2	2,3	-2,3	0,0	489,8	0,4	488,9	-0,5
Outre-mer	2 011,0	-0,2	230,9	16,0	5,9	2 263,1	50,1	2 118,0	-94,9
Politique des territoires	611,6	10,1	122,5	85,9	82,2	921,2	33,2	797,4	-81,7
Pouvoirs publics	918,7	2,5	0,0	0,0	0,0	921,2	0,0	921,1	-0,1
Provisions	75,5	0,0	0,0	-32,8	0,0	42,7	0,0	0,0	-42,7
Recherche et enseignement supérieur	21 222,5	-127,6	295,7	47,8	504,4	21 942,8	228,8	21 656,5	-57,6
Régimes sociaux et de retraite	4 981,1	4,2	0,0	0,0	0,0	4 985,2	0,6	4 984,6	0,0
Relations avec les collectivités territoriales	3 317,7	22,1	186,8	0,0	0,7	3 527,2	61,1	2 635,9	-830,2
Remboursements et dégrèvements	76 460,0	3 633,0	0,0	0,0	0,0	80 093,0	0,0	80 999,4	906,4
Santé	425,1	-17,6	2,9	-0,1	1,3	411,5	2,6	404,2	-4,7
Sécurité	16 312,0	-79,2	245,8	-35,1	22,7	16 466,1	406,9	15 610,5	-448,7
Sécurité civile	564,6	-26,4	2,6	-4,3	0,3	536,7	36,8	492,0	-7,9
Sécurité sanitaire	605,1	79,5	211,8	0,2	34,2	930,9	66,1	860,1	-4,7
Solidarité et intégration	12 210,7	621,0	183,4	-10,7	32,2	13 036,7	82,4	12 934,1	-20,1
Sport, jeunesse et vie associative	764,1	-11,9	29,1	-0,2	6,9	788,0	32,9	751,1	-4,0
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	813,8	-22,9	312,5	1,8	16,8	1 122,0	150,8	965,7	-5,5
Transports	8 858,0	-590,6	2 476,3	221,3	2 129,9	13 094,8	2 886,1	10 022,4	-186,3
Travail et emploi	11 960,2	593,9	660,1	-1,9	43,2	13 255,5	115,7	13 105,8	-34,1
Ville et logement	7 293,3	16,7	87,2	-166,4	0,1	7 230,9	25,0	7 014,4	-191,4
Total	346 527,6	3 743,3	13 078,4	-	3 778,7	367 128,1	11 597,1	352 155,8	-3 375,2

(a) Solde LFR : solde des ouvertures et annulations effectuées en loi de finances rectificative ou prises en compte par celle-ci (décrets d'avance et d'annulation).

(b) Solde PLR : solde des ouvertures et des annulations proposées dans le présent projet de loi de règlement.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2007

(budget général, en millions d'euros)

Mission	CP initiaux	Solde LFR	Reports entrants en 2007	Transferts, virements et répartitions	Fonds de concours	CP ouverts	Reports sortants vers 2008	Dépenses	Solde PLR
Action extérieure de l'Etat	2 258,4	109,3	18,7	21,8	13,9	2 422,0	31,9	2 367,9	- 22,3
Administration générale et territoriale de l'Etat	2 492,3	38,6	26,3	5,8	24,4	2 587,4	29,3	2 543,9	- 14,1
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	2 939,5	194,7	12,0	20,8	10,3	3 177,3	28,8	3 146,5	- 2,1
Aide publique au développement	3 103,5	-45,8	15,6	-6,0	1,0	3 068,3	8,0	3 052,5	- 7,8
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 841,0	-11,8	10,0	-1,2	2,5	3 840,5	11,8	3 828,7	0,0
Conseil et contrôle de l'Etat	468,4	-6,3	6,7	0,2	3,1	472,1	7,2	456,5	- 8,4
Culture	2 687,6	-9,0	87,7	-16,0	107,1	2 857,4	76,6	2 774,9	- 5,9
Défense	36 251,3	-13,6	1 610,7	54,1	594,7	38 497,3	1 628,8	36 847,8	- 20,7
Développement et régulation économiques	3 932,8	-99,7	50,9	96,1	131,6	4 111,7	152,9	3 946,2	- 12,5
Direction de l'action du Gouvernement	528,2	-41,1	10,2	48,8	1,3	547,4	11,7	505,6	- 30,1
Écologie et développement durable	635,4	-10,3	4,3	-230,5	26,1	425,1	10,4	410,1	- 4,6
Engagements financiers de l'Etat	40 862,6	216,6	0,0	0,0	0,0	41 079,2	0,0	41 428,5	349,3
Engagements financiers de l'Etat	58 981,5	-98,3	39,7	-51,8	3,0	58 874,2	57,4	58 767,9	- 48,9
Enseignement scolaire	8 900,1	-86,5	190,5	0,6	9,8	9 014,4	183,2	8 817,0	- 14,2
Gestion et contrôle des finances publiques	6 254,5	-69,1	28,7	1,0	5,9	6 221,0	42,9	6 167,0	- 11,1
Justice	500,9	-10,1	5,6	-2,3	0,0	494,2	5,4	488,7	0,0
Médias	1 952,8	28,4	70,6	10,4	6,0	2 068,2	73,8	1 994,5	0,0
Outre-mer	682,3	-23,7	13,0	59,9	61,3	792,8	20,2	770,7	- 1,9
Politique des territoires	918,7	2,5	0,0	0,0	0,0	921,2	0,0	921,0	- 0,2
Pouvoirs publics	75,5	0,0	0,0	-26,6	0,0	48,9	0,0	0,0	- 48,9
Provisions	21 284,2	-291,5	52,1	33,6	504,9	21 583,3	79,2	21 332,2	- 171,8
Recherche et enseignement supérieur	4 981,1	4,2	0,8	0,0	0,0	4 986,1	1,6	4 984,4	0,0
Régimes sociaux et de retraite	3 208,4	27,0	120,7	0,0	0,7	3 356,9	56,0	3 292,1	- 8,7
Relations avec les collectivités territoriales	76 460,0	3 633,0	0,0	0,0	0,0	80 093,0	0,0	80 999,4	906,4
Remboursements et dégrèvements	428,7	-17,3	3,6	0,0	1,3	416,2	7,8	404,3	- 4,1
Santé	15 703,3	-65,9	77,6	-33,6	22,7	15 704,0	91,3	15 612,8	0,0
Sécurité	427,9	-23,0	46,1	-37,6	0,3	413,7	18,5	392,8	- 2,3
Sécurité civile	658,1	-3,1	404,6	0,2	34,2	1 094,0	57,7	1 029,3	- 7,0
Sécurité sanitaire	12 172,9	627,3	216,6	-8,2	32,2	13 040,9	119,5	12 911,9	- 9,5
Solidarité et intégration	785,0	-13,7	8,9	-0,5	2,9	782,4	12,8	764,0	- 5,7
Sport, jeunesse et vie associative	857,7	-52,1	90,3	6,8	16,8	919,6	71,9	832,4	- 15,3
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	8 783,9	-598,8	466,3	222,0	2 136,4	11 009,7	781,4	10 206,0	- 22,3
Transports	12 146,5	737,3	259,1	-0,8	43,2	13 185,3	122,5	13 060,8	- 2,1
Travail et emploi	7 145,0	-395,9	41,1	-166,8	0,1	6 623,6	31,1	6 573,0	- 19,6
Ville et logement	343 310,1	3 632,2	3 989,1	-	3 797,8	354 729,1	3 831,4	351 631,6	733,9
Total									

(a) Solde LFR : solde des ouvertures et annulations effectuées en loi de finances rectificative ou prises en compte par celle-ci (décrets d'avance et d'annulation).

(b) Solde PLR : solde des ouvertures et des annulations proposées dans le présent projet de loi de règlement.

D.– L'ÉVOLUTION DES GRANDES CATÉGORIES DE DÉPENSES

L'analyse des dépenses *par finalité* des politiques publiques relève prioritairement de la compétence de chacun des rapporteurs spéciaux de la commission des Finances. Pour la première fois cette année, leurs observations sont présentées dans un tome II du présent rapport. Les rapports annuels de performances doivent en effet être mis à profit pour examiner la stratégie, les objectifs, les moyens (dépenses budgétaires, dépenses fiscales, financement d'opérateurs, coûts comptables) et, en définitive, les résultats propres à chaque mission et à chaque programme.

Dans le présent tome, une analyse des dépenses *par nature* conserve en revanche toute sa pertinence. La rationalisation de la classification des charges budgétaires opérée par l'article 5 de la LOLF en renforce d'ailleurs l'intérêt. En définissant une nouvelle nomenclature par titres, eux-mêmes subdivisés en catégories, le législateur organique de 2001 a souhaité donner une vision plus claire et plus opérationnelle des charges de l'État, en particulier de ses moyens en personnel, en fonctionnement, en investissement et en intervention⁽¹⁾.

Pour cela, il conviendrait cependant que cette nomenclature soit suffisamment stable et ne soit pas affectée par des reclassements qui nuisent aux comparaisons d'un exercice à l'autre⁽²⁾. En outre, il y a lieu de regretter, pour la deuxième année consécutive, que le Parlement ne dispose pas à l'appui du présent projet d'un document synthétique – au besoin sur support électronique – permettant de comparer la prévision des dépenses à leur exécution en croisant l'axe « destination » (missions et programmes) et l'axe « nature » (titres et catégories)⁽³⁾. Plus globalement, le Rapporteur général souscrit aux recommandations de la Cour des comptes tendant à renforcer l'information sur la ventilation des dépenses par nature, qui devrait en quelque sorte être entendue comme la nécessaire contrepartie de la fongibilité des crédits en gestion.

• Les **dépenses des pouvoirs publics** (titre 1^{er}) ont atteint 921 millions d'euros en 2007. Elles ont progressé de 40,7 millions d'euros (soit 4,6 %) par rapport à 2006. L'Assemblée nationale et le Sénat représentent, à respectivement 529,9 millions d'euros et 314,5 millions d'euros, les deux postes de dépenses essentiels.

(1) Les développements qui suivent ne concernent que le budget général. Sauf mention contraire, les montants indiqués concernent les crédits de paiement.

(2) Par exemple, une partie importante des remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (2,2 milliards d'euros) sont considérés comme des dépenses d'intervention du titre 6 en 2007 puis comme des dépenses de fonctionnement du titre 3 en 2008 (voir en ce sens les observations de la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État, Exercice 2007, p. 27). Pour d'autres exemples, voir les développements *infra*.

(3) Il faut en revanche se féliciter de ce que, contrairement au projet de loi de règlement de 2006, l'annexe « Développement des crédits ouverts et des dépenses constatées au budget général » jointe au présent projet distingue désormais dépenses de titres 2 et autres dépenses, non seulement par programme mais aussi par mission.

• Les **dépenses de personnel** (titre 2) se sont établies à 118,4 milliards d'euros en 2007, soit 44 % des dépenses nettes du budget général. Elles se répartissent en rémunérations d'activité pour 73,8 milliards d'euros, cotisations et contributions sociales pour 43,2 milliards d'euros et prestations sociales et allocations diverses pour 1,3 milliard d'euros.

Leur apparente diminution de 2,5 milliards d'euros par rapport à 2006 tient à deux facteurs qu'il convient de neutraliser pour permettre une comparaison rigoureuse :

– les dépenses de personnel de 2006 avaient été exceptionnellement majorées de 3,3 milliards du fait de la régularisation comptable des pensions de décembre 2005 ⁽¹⁾ ;

– d'importants changements de périmètre, portant sur environ 490 millions d'euros, sont intervenus entre 2006 et 2007, sous l'effet notamment des transferts de personnels auprès des collectivités territoriales dans le cadre de la poursuite de l'« acte II » de la décentralisation (loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).

Compte tenu de ces deux éléments, les dépenses de personnel ont en réalité augmenté entre 2006 et 2007 de 1,3 milliard d'euros (+ 1,1 %). Les dépenses de rémunération ont progressé de près de 500 millions d'euros, du fait notamment de l'augmentation de 0,5 % de la valeur du « point fonction publique » au 1^{er} février 2008 (+ 384 millions d'euros). Les cotisations et contributions sociales – au premier rang desquelles figurent les contributions au CAS *Pensions* – ont augmenté de près de 900 millions d'euros.

Comme en 2006, quoique dans une moindre mesure, les dépenses de personnel ont été surévaluées en loi de finances initiale, du fait des difficultés d'apprentissage liées aux nouvelles modalités de calcul et de pilotage de la masse salariale découlant de la LOLF : en exécution, les dépenses de personnel se sont révélées inférieures de 235 millions d'euros aux crédits votés. De la même façon, le plafond des emplois autorisés, fixé à 2 283 159 équivalents temps plein travaillé (ETPT) par la loi de finances initiale, n'a pas été atteint : les emplois effectifs se sont élevés 2 257 402 ETPT au total et, sur le seul budget général, 25 739 emplois autorisés n'ont pas été « consommés ». Il faut souhaiter que les plafonds d'emplois fixés par la loi de finances pour 2008, qui, à la différence de ceux de 2007 pouvaient s'appuyer sur l'expérience d'un exercice budgétaire complet, soient davantage en adéquation avec la réalité.

Les effectifs de l'État en 2007 ont donc diminué par rapport à 2006 de 68 838 ETPT. Selon l'exposé des motifs du présent projet, « *la prise en compte des mesures de décentralisation et de transferts d'emplois à des opérateurs prévus en loi de finances initiale ou constatés en exécution (- 48 359 ETPT) permet*

(1) Voir Gilles Carrez, *Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2006*, n° 3469, novembre 2006.

d'évaluer à - 15 479 ETPT la diminution réelle des ETPT en 2007». Cette diminution est très proche des prévisions de la loi de finances initiale, construite sur une réduction des effectifs de 15 002 ETPT. À titre de comparaison, les effectifs avaient été réduits de 9 530 ETPT entre 2005 et 2006 et, dans le cadre du non remplacement d'un agent partant à la retraite sur trois, devraient l'être d'environ 18 000 ETPT en 2008.

CRÉDITS DE PERSONNEL ET PLAFONDS D'AUTORISATION DES EMPLOIS EN 2007

(crédits en millions d'euros, PAE en ETPT)

	Exécution 2007		Écart à la prévision LFI	
	Crédits	PAE	Crédits	PAE
1. Activités régaliennes				
Action extérieure de l'État	776	13 502	- 9,7	+ 22
Administration générale et territoriale de l'État	1 628	34 478	- 4,0	- 636
Conseil et contrôle de l'État	379	4 797	- 14,2	- 114
Défense	18 509	322 066	+ 438,4	- 7 841
Direction de l'action du Gouvernement	153	2 344	- 7,7	- 145
Gestion et contrôle des finances publiques	6 970	132 942	- 62,4	- 1 334
Justice	3 669	69 861	- 15,8	- 2 162
Sécurité	13 027	248 820	- 85,2	- 3 246
Sécurité civile	144	2 560	- 18,3	- 38
Sous- total Activités régaliennes	45 255	831 370	+ 221,1	- 15 494
2. Politiques publiques				
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	727	12 781	+ 13,2	- 267
Aide publique au développement	237	2 886	- 6,2	- 97
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	221	4 838	- 5,7	- 189
Culture	552	11 033	- 23,9	- 154
Développement et régulation économiques	1 732	29 564	+ 50,3	- 597
Écologie et développement durable	9	223	- 217,8	- 60
Enseignement scolaire	54 744	1 058 631	- 274,5	- 4 630
Outre-mer	144	4 717	- 9,7	- 178
Politique des territoires	70	1 092	+ 21,2	- 71
Recherche et enseignement supérieur	8 371	150 445	+ 12,5	- 468
Relations avec les collectivités territoriales	9	165	+ 0,7	- 8
Sécurité sanitaire	234	4 988	- 6,0	- 148
Solidarité et intégration	788	14 870	- 15,6	- 259
Sport, jeunesse et vie associative	374	7 017	- 2,1	- 275
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	471	7 553	- 17,3	- 248
Transports	3 884	92 521	+ 181,5	- 2 546
Travail et emploi	527	10 407	- 7,0	- 50
Ville et logement	0	0	- 149,4	-
Sous- total Politiques publiques	73 097	1 413 731	- 455,9	- 10 245
Total budget général	118 352	2 245 101	- 234,8	- 25 739

N.B. : Les plafonds d'autorisation des emplois étant fixés par ministères, la « prévision LFI » à laquelle il est fait référence est la ventilation indicative des PAE figurant dans les PAP, corrigées des transferts prévus en gestion.

Le tableau ci-avant invite, pour chaque mission, à comparer la prévision et l'exécution en matière de crédits de personnel (titre 2) et d'autorisations d'emplois. À une exception près⁽¹⁾, la sous-utilisation déjà signalée des plafonds d'emplois se constate sur chaque mission. Certains écarts s'expliquent par

(1) Les emplois effectifs excèdent la prévision sur le programme Français à l'étranger et étrangers en France (+ 302 ETPT), tout en respectant le plafond d'emplois du ministère des Affaires étrangères et européennes (pour lequel sont constatées pour la deuxième année consécutive de nombreuses erreurs de calibrage entre programmes ou entre catégories).

d'importants transferts en gestion : c'est particulièrement le cas pour les missions *Écologie et développement durable* (transfert des personnels vers les ministères de l'équipement, de l'agriculture, des finances et de la santé) et *Ville et logement* (transfert des personnels vers le programme *Soutien et pilotage des politiques de l'équipement*). En outre, les écarts à la prévision par mission peuvent masquer des évolutions contradictoires par programme : l'*Enseignement scolaire*, par exemple, a connu une sous-consommation des effectifs autorisés dans l'enseignement public du premier degré et une surconsommation dans l'enseignement public du second degré. Des informations plus détaillées, qui mériteraient parfois davantage de clarté, figurent dans la justification au premier euro présentée dans les RAP.

Enfin, il convient de souligner que la fongibilité asymétrique a encore moins joué en 2007 qu'en 2006. Seuls 260 millions d'euros de crédits de personnel (soit 0,2 % des crédits initiaux) ont été redéployés vers d'autres titres de dépenses, après 385 millions d'euros en 2007. Encore l'essentiel de ces mouvements sont-ils dus au mauvais calibrage initial du titre 2, déjà évoqué, et apparaissent donc davantage comme des « effets d'aubaine » que comme le fruit de réels efforts de maîtrise des dépenses de personnel. Après deux exercices budgétaires complets, il apparaît que la fongibilité asymétrique ne fonctionnera réellement que lorsque le pilotage de la masse salariale aura été amélioré et lorsque, au-delà des quelques assouplissements apportés en 2007⁽¹⁾, le ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique consentira à davantage parier sur la responsabilité des gestionnaires.

LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE EN 2007^(a)

Mission	En millions d'euros	En % du titre 2 LFI
Administration générale et territoriale de l'État	3,1	0,2 %
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	9,2	1,3 %
Conseil et contrôle de l'État	0,6	0,2 %
Culture	0,8	0,1 %
Défense	0,7	n.s.
Développement et régulation économiques	13,9	0,8 %
Enseignement scolaire	112,7	0,2 %
Gestion et contrôle des finances publiques	39,3	0,6 %
Justice	3,7	0,1 %
Outre-mer	9,0	5,9 %
Recherche et enseignement supérieur	5,1	0,1 %
Relations avec les collectivités territoriales	0,1	1,2 %
Sécurité civile	0,4	0,2 %
Solidarité et intégration	5,6	0,7 %
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	0,4	0,1 %
Transports	51,3	1,4 %
Travail et emploi	3,5	0,6 %
Total	259,7	0,2 %

(1) Montant de crédits de personnel (titre 2) redéployés vers d'autres titres de dépenses.

Source : exposé des motifs de l'article 4 du présent projet.

(1) Circulaire budgétaire du 31 août 2007 sur les modalités de mise en œuvre de la fongibilité asymétrique pour la gestion 2007.

• Les **dépenses de fonctionnement** (titre 3) ont atteint 36,2 milliards d'euros en 2007, soit 864 millions d'euros de moins qu'en 2006 (- 2,3 %). Cette diminution tient cependant à un changement de nomenclature budgétaire : les subventions budgétaires versées par le ministère de la Défense au Commissariat à l'énergie atomique (CEA), jusqu'alors imputées sur le titre 3 (y compris dans la loi de finances initiale pour 2007), sont désormais considérées comme des dépenses d'investissement du titre 5. De surcroît, ces subventions ne transitent plus par le programme *Recherche dans le domaine de l'énergie*, qui avait bénéficié en 2006 d'un transfert de crédits du ministère de la Défense d'un montant d'environ 1,2 milliard d'euros. C'est ce qui explique que les dépenses de fonctionnement de la mission *Recherche et enseignement supérieur* affichent une baisse apparente de 895 millions d'euros par rapport à 2006.

Les **dépenses de fonctionnement *stricto sensu*** (catégorie 31), c'est-à-dire celles directement exposées par l'État, ont augmenté de 507 millions d'euros entre 2006 et 2007. Les hausses les plus significatives concernent les missions *Défense* (+ 515 millions d'euros, dont 315 millions d'euros sur le programme *Équipement des forces*), *Administration générale et territoriale de l'État* (+ 234 millions d'euros, du fait principalement de l'organisation des élections présidentielle et législatives) et *Direction de l'action du Gouvernement* (+ 50 millions d'euros, progression affectant essentiellement les dépenses d'action sociale interministérielle). En sens inverse, les missions *Sécurité* et *Développement et régulation économiques* voient leurs dépenses de fonctionnement diminuer de respectivement 108 millions d'euros et 80 millions d'euros.

Les **subventions pour charges de service public** (catégorie 32), c'est-à-dire les dépenses de fonctionnement réalisées indirectement par le biais des opérateurs de l'État, ont diminué de 1,4 milliard d'euros en 2007. Mais la quasi totalité de cette baisse s'explique par le changement déjà signalé de traitement des subventions au CEA.

Compte tenu du nombre des opérateurs qu'elle fait intervenir, la mission *Recherche et enseignement supérieur* rassemble à elle seule près de 60 % des subventions pour charges de service public. Elles se répartissent principalement entre l'enseignement supérieur et la recherche universitaire pour 2,2 milliards d'euros, la recherche scientifique et technologique pour 3,3 milliards d'euros, la recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources pour 1,1 milliard d'euros et la recherche dans le domaine de l'énergie pour 0,6 milliard d'euros. Les autres missions versant d'importants volumes de subventions pour charges de service public sont :

– la mission *Travail et emploi* pour 1,6 milliard d'euros, en faveur notamment de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), de l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). Les dépenses sont cependant inférieures de 588 millions d'euros par rapport à 2006,

sous l'effet notamment du transfert aux régions des compétences en matière de formation professionnelle : en particulier, le financement étatique de certains stages de l'AFPA a été assuré par le versement d'une fraction du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et non à partir de crédits budgétaires ;

– la mission *Culture* pour 1 milliard d'euros, dont 578 millions d'euros en faveur des opérateurs du programme *Patrimoines* (soit une hausse par rapport à 2006 de 31 % sur ce programme) ;

– la mission *Régimes sociaux et de retraite* pour 653 millions d'euros, correspondant à la subvention d'équilibre au profit de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) ;

– la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* pour 450 millions d'euros.

• Les **charges de la dette de l'État** (titre 4), qui figurent sur la mission *Engagements financiers de l'État*, ont augmenté de 605 millions d'euros par rapport à 2006 pour s'établir à 39,6 milliards d'euros (charge nette de la dette avant *swaps*)⁽¹⁾.

• Les **dépenses d'investissement** (titre 5) ont progressé de 2,5 % entre 2006 et 2007, pour atteindre 13 milliards d'euros sur l'ensemble du budget général. La mission *Défense*, dont les dépenses d'investissement ont augmenté de 488 millions d'euros en 2007, rassemble 70 % de l'ensemble. Le programme *Équipement des forces* représente à lui seul 7,6 milliards d'euros, en hausse de 527 millions d'euros par rapport à 2006. En sens inverse, les dépenses d'investissement de la mission *Transports* diminuent de 370 millions d'euros entre 2006 et 2007, du fait notamment du transfert aux départements d'une partie du réseau routier national.

Les autres missions finançant l'effort d'investissement de l'État sont principalement les missions *Sécurité* pour 804 millions d'euros (en hausse de 7,6 % en raison des investissements réalisés par la police nationale), *Justice* pour 430 millions d'euros (dont environ 60 % pour l'administration pénitentiaire), *Gestion et contrôle des finances publiques* (337 millions d'euros, dont 64 millions d'euros au bénéfice du programme Copernic), *Culture* (256 millions d'euros, affectés à plus de 70 % au patrimoine environnemental et archéologique) et *Recherche et enseignement supérieur* (186 millions d'euros).

Les dépenses du titre 5 concernent dans leur très grande majorité – soit 12 milliards d'euros en 2007 – des **investissements corporels** (catégorie 51), c'est-à-dire des terrains et parcs immobiliers, des infrastructures routières, des équipements militaires etc. Les **dépenses pour immobilisations incorporelles**

(1) Sur la charge de la dette, voir infra, III, A.

(catégorie 52) ne représentent quant à elles que 991 millions d'euros : pour l'essentiel, il s'agit de dépenses informatiques de la mission *Défense* (782 millions d'euros), qui avaient été inscrites en loi de finances initiale sur le titre 3.

• Les **dépenses d'intervention** (titre 6) ont atteint 143 milliards d'euros en 2007, dont 79 milliards d'euros de remboursements et dégrèvements. Ces derniers ont augmenté de 8,9 milliards d'euros par rapport à 2006 (+ 12,7 %), sous l'effet essentiellement des remboursements de TVA (+ 3,2 milliards d'euros) et d'impôt sur les sociétés (+ 2,7 milliards d'euros) et des restitutions liées à la prime pour l'emploi (+ 1,3 milliard d'euros)⁽¹⁾. Hors remboursements et dégrèvements, les dépenses d'intervention se sont établies à 64,6 milliards d'euros en 2007, soit une quasi stabilité par rapport à 2006.

Les **transferts aux ménages** (catégorie 61) ont progressé de 201 millions d'euros en 2007 et représentent 25,5 milliards d'euros hors remboursements et dégrèvements. Là encore, des changements de nomenclature rendent difficiles les comparaisons d'une année sur l'autre. Ainsi, certaines dépenses de la mission *Régime sociaux et de retraite* (172,5 millions d'euros) entrent dans cette catégorie en 2007, alors qu'elles étaient comptabilisées parmi d'autres transferts en 2006. De même, si les dépenses en faveur des ménages de la mission *Solidarité et intégration* ont augmenté de 581 millions d'euros en 2007 (+ 7,2 %), cette évolution tient pour une part non négligeable à une différence de traitement comptable : une partie de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) versée depuis le programme *Handicap et dépendance* était classée en 2006, à hauteur de 295 millions d'euros, parmi les transferts à d'« autres collectivités » (catégorie 64), alors qu'elle est désormais considérée dans sa totalité comme un transfert aux ménages. Au total, l'AAH a coûté 5,7 milliards d'euros, soit 363 millions d'euros de plus que les crédits initiaux et 143 millions d'euros de plus qu'en 2006. Le programme *Actions en faveur des familles vulnérables* voit, quant à lui, les transferts aux ménages progresser de 216 millions d'euros, du fait du dynamisme de l'allocation parent isolé (API), qui a atteint 1,1 milliard d'euros en 2007, après 874 millions d'euros en 2006. En revanche, et conformément aux prévisions, les dépenses du programme *Protection maladie* ont diminué de 210 millions d'euros par rapport à 2006, du fait notamment de l'affectation supplémentaire en loi de finances initiale de droits sur les tabacs en faveur du Fonds CMUc (soit une ressource affectée de 411 millions d'euros en 2007).

En sens inverse, les transferts aux ménages diminuent en 2007 assez substantiellement sur les missions *Ville et logement* (– 370 millions d'euros, essentiellement sur les aides aux logements) et *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* (du fait d'une baisse de 175 millions d'euros du coût des dispositifs d'indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale).

(1) Sur les remboursements et dégrèvements, voir également supra, I, C.

En 2007, les **transferts aux entreprises** (catégorie 62) ont représenté 15,1 milliards d'euros de dépenses nettes – auxquelles il convient d'ajouter près de 56 milliards d'euros de remboursements et dégrèvements d'impôts d'État. En dehors de ces derniers, deux missions principales voient leurs dépenses progresser par rapport à 2006 : *Recherche et enseignement supérieur* (+ 341 millions d'euros, sous l'effet des subventions à OSEO déjà évoquées⁽¹⁾) et *Travail et emploi* (+ 104 millions d'euros, sous l'effet notamment de la progression des aides à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants). La plupart des autres missions affichent plutôt des baisses des transferts aux entreprises, qu'il s'agisse par exemple de la mission *Transports* (– 260 millions d'euros sur le programme *Passifs financiers ferroviaires*, en raison principalement de la réduction de la subvention de désendettement de la SNCF consécutive à la reprise par l'État de la dette du SAAD⁽²⁾), de la mission *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* (– 238 millions d'euros sur le programme *Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés*) ou de la mission *Ville et logement* (– 189 millions d'euros, du fait notamment de moindres subventions au parc locatif social).

Les **transferts aux collectivités territoriales** (catégorie 63) ont augmenté de 235 millions d'euros entre 2006 et 2007, pour atteindre 8,4 milliards d'euros – compte non tenu des 13,5 milliards d'euros de remboursements et dégrèvements d'impôts locaux. Les principales évolutions concernent le programme *Vie de l'élève* et la mission *Politique des territoires*, dont les dépenses ont progressé, pour le premier, de 135 millions d'euros sous l'effet des subventions aux établissements publics locaux d'enseignement au titre des personnels d'assistance éducative et, pour la seconde, de 107 millions d'euros du fait des dépenses d'aménagement du territoire et des interventions territoriales de l'État.

Les **transferts aux autres collectivités**⁽³⁾ (catégorie 64) se sont établis à 15,3 milliards d'euros en 2007, soit un niveau très proche (– 0,5 %) de celui de 2006. La hausse la plus notable est celle de la mission *Régimes sociaux et de retraite*, dont les dépenses sont passées de 911 millions d'euros en 2006 à 1,4 milliard d'euros en 2007, en raison du versement d'une subvention de 411 millions d'euros à la nouvelle caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la RATP. Parmi les principales baisses, outre le cas déjà évoqué du changement de nomenclature touchant l'AAH, peuvent être signalées les missions *Recherche et enseignement supérieur* (– 129 millions d'euros, en particulier sur le programme *Formations supérieures et recherche universitaire*) et *Travail et emploi* (– 171 millions d'euros sur le programme *Accès et retour à l'emploi*, du fait notamment des aides à l'embauche associées aux contrats aidés).

(1) Voir supra, A.

(2) Sur la reprise par l'État de la dette du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) de la SNCF, voir infra, III.

(3) Figurent notamment dans cette catégorie : les entités ayant un statut de droit public comme les groupements d'intérêt public, les établissements publics nationaux, les organismes sociaux tels que les caisses nationales de sécurité sociale (ACOSS, CNAF, CNAM, CNAV, etc.) ; les entités ayant un statut de droit privé dont le périmètre correspond à celui des institutions à but non lucratif au service des ménages (associations, fondations, congrégations, partis politiques, organismes consulaires, etc.) ; les entités ayant un statut de droit international telles que les institutions étrangères, européennes et internationales.

Dernière catégorie de dépenses d'intervention, les **appels en garantie** (catégorie 65) ont généré 283 millions d'euros de dépenses en 2007, après 266 millions d'euros en 2006.

• Enfin, les **dépenses d'opérations financières** (titre 7) demeurent très limitées sur le budget général : à 350 millions d'euros en 2007, elles diminuent de 8 % par rapport à 2006. La quasi totalité de ces dépenses est monopolisée par la mission *Recherche et enseignement supérieur*, qui finance en particulier :

– certaines avances remboursables destinées à des recherches dans l'aéronautique civil, pour 169 millions d'euros sur le programme *Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat* ;

– des dotations en fonds propres, pour 144 millions d'euros sur le programme *Formations supérieures et recherche universitaire*.

II.– UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE CONTENU MALGRÉ UN MOINDRE SURPLUS DE RECETTES

Depuis la XII^{ème} législature, la prévision et la gestion des ressources de l'État repose deux principes complémentaires :

– réaliser des prévisions initiales suffisamment prudentes pour rendre les bonnes surprises plus probables que les mauvaises ; ainsi, tous les budgets prudemment construits depuis l'automne 2003 sur des hypothèses de croissance modérées et réalistes ont bénéficié de plus-values en cours d'année, qu'elles aient été très modérées (+ 0,5 milliard d'euros en 2005) ou, à l'inverse, franchement spectaculaires (11,0 milliards d'euros en 2004 et 9,7 milliards d'euros en 2006) ;

– affecter l'intégralité des plus-values constatées en cours d'année à la baisse du déficit afin d'accélérer la marche vers le désendettement ; ce fut le cas en 2004 comme en 2006, deux années durant lesquelles le solde fut amélioré en exécution de près de 10 milliards d'euros.

Pour 2007, malgré des plus-values de recettes moindres, le déficit a été réduit par rapport aux prévisions.

A.– L'ÉVOLUTION DES RECETTES

1.– Des plus-values de recettes fiscales en diminution par rapport à 2006

Les recettes nettes du budget général ont atteint 232,4 milliards d'euros, dont 266,7 milliards d'euros de recettes fiscales nettes, 28,7 milliards d'euros de recettes non fiscales, pour 66,8 milliards d'euros consacrés aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne. S'y sont ajoutés 3,8 milliards d'euros de fonds de concours.

Ce total est supérieur de 4,1 milliards d'euros aux prévisions réalisées dans la loi de finances initiale dont l'encadré ci-dessous détaille l'évolution en cours d'année.

L'ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS DE RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL EN 2007

LFI (en millions d'euros)	
A.– Recettes fiscales nettes	265 733
<i>Recettes fiscales brutes</i>	342 193
<i>Remboursements et dégrèvements</i>	76 460
B.– Recettes non fiscales	26 956
C.– Prélèvements sur recettes	68 147
D.– Fonds de concours	4 249
E.– Ressources nettes du budget général (A + B – C + D)	228 791

LFR (variation par rapport à la LFI, en milliards d'euros)	
A.– Recettes fiscales nettes	+ 1,45
<i>Dont IS net</i>	+ 5,21
<i>TVA nette</i>	- 2,39
<i>IR</i>	- 0,29
<i>TIPP</i>	- 0,54
<i>ISF</i>	+ 0,57
<i>droits de mutation</i>	- 0,10
B.– Recettes non fiscales	+ 0,5
<i>Produit des participations de l'État</i>	+ 0,74
<i>Produit des jeux</i>	+ 0,15
C.– Prélèvements sur recettes	- 1,98
<i>Collectivités territoriales</i>	- 0,12
<i>Union Européenne</i>	- 1,86
D.– Fonds de concours	0
E.– Ressources nettes du budget général (A + B – C + D)	+ 3,92
TOTAL LFR (en millions d'euros)	232 716

Exécution (variation par rapport à la LFR, en milliards d'euros)	
A.– Recettes fiscales nettes	- 0,47
<i>Dont IS net</i>	- 0,28
<i>TVA nette</i>	+ 0,41
<i>IR</i>	- 0,46
<i>droits de mutation</i>	+ 0,71
B.– Recettes non fiscales	+ 1,22
<i>Produit des participations de l'État</i>	- 0,02
<i>Produit des jeux</i>	+ 0,16
C.– Prélèvements sur recettes	+ 0,61
<i>Collectivités territoriales</i>	+ 0,27
<i>Communauté européenne</i>	- 0,34
D.– Fonds de concours	- 0,41
E.– Ressources nettes du budget général (A + B – C + D)	- 0,27
TOTAL (en millions d'euros)	232 442

**Progression des recettes nettes de la LFI à l'exécution
(y compris fonds de concours) (en millions d'euros)** + 3,65

**Progression des recettes nettes de la LFI à l'exécution
(hors fonds de concours) (en millions d'euros)** + 4,1

soit

ou

+ 1,8 % en valeur

0,3 % en volume

LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2007

(en millions d'euros)

	LFI	LFR	Exécution	Exécution/LFR		Exécution/LFI	
				en valeur	en pourcentage	en valeur	en pourcentage
Recettes fiscales nettes	265 733	267 183	266 710	-473	-0,177	977	0,368
Recettes fiscales brutes	342 193	347 276	347 709	433	0,125	5 516	1,612
Remboursements et dégrèvements	- 76 460	- 80 093	- 80 999	- 906	1,131	- 4 539	5,936
Impôt sur le revenu	57 057	56 764	56 304	-460	-0,810	-753	-1,320
Impôt sur les sociétés et contribution sociale sur les bénéfices des sociétés	55 400	63 360	63 263	- 97	- 0,153	7 863	14,193
TIPP	18 005	17 467	17 288	- 179	- 1,025	- 717	- 3,982
TVA	174 786	173 115	173 922	807	0,466	-864	-0,494
Ressources non fiscales	26 956	27 455	28 680	1 225	4,462	1 724	6,396
Prélèvements sur recettes	- 68 147	- 66 171	- 66 781	- 610	0,922	1 366	- 2,004
Au profit des collectivités territoriales	- 49 451	- 49 333	- 49 605	- 272	0,551	- 154	0,311
Au profit de l'Union européenne	- 18 696	- 16 838	- 17 176	- 338	2,007	1 520	- 8,130
Ressources nettes du budget général	217 178	221 696	226 842	5 146	2,321	9 664	4,450
Fonds de concours	4 249	4 249	3 833	-416	-9,791	-416	-9,791
Ressources nettes du budget général (y compris fonds de concours)	228 791	232 716	232 442	- 274	- 0,118	3 651	1,596

Le montant total des recettes fiscales nettes en exécution a atteint 266 711 millions d'euros, soit un montant inférieur de 1,18 milliard d'euros au montant atteint en 2006.

Ce montant est proche de celui de 265 733 millions d'euros qui était prévu dans la loi n° 2006–1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 (+ 978 millions d'euros). Pour autant, l'évolution des recettes fiscales au cours de l'exercice 2007 s'est éloignée du chemin initialement tracé en loi de finances initiale. La proximité des chiffres cache deux phénomènes opposés qui se sont compensés.

a) Une évolution spontanée des recettes fiscales qui reste globalement dynamique

L'exécution 2007 a bénéficié d'une évolution tendancielle des recettes fiscales plus dynamique qu'anticipée en loi de finances (+ 6,8 milliards d'euros environ). La progression des recettes fiscales nettes repose essentiellement sur les deux impôts sensibles à la conjoncture, à savoir l'impôt sur les sociétés et la TVA qui ont augmenté respectivement de 6,3 % et de 3,5 %. En revanche, le produit net de l'impôt sur le revenu a diminué sous l'effet de la progression des remboursements et dégrèvements.

Le tableau ci-après fait apparaître pour les principaux impôts les écarts entre les prévisions de la loi de finances pour 2007 et l'exécution.

ÉVOLUTION DES PRINCIPALES RECETTES FISCALES EN 2007

	Révisé 2006 figurant au PLF 2007 (A)	Exécution 2006 (B)	LFI 2007	Mesures nouvelles décidées après la LFI 2007	Changem ents de périmètre décidés après la LFI 2007	Écart de prévisions (1)	Dont effet base (B-A)	Exécutio n 2007
Impôt sur le revenu (yc CRL)	58 180	58 619	57 057	–	–	– 753	439	56 304
Autres impôts d'État sur rôle	6 080	6 300	6 200	–	–	27	220	6 227
Impôt brut sur les sociétés (yc CSB et CRL)	54 020	58 373	55 400	–	–	7 863	4 353	63 263
Impôt net sur les sociétés (yc CSB et CRL)	44 570	48 949	46 030	–	–	5 001	4 379	51 031
Autres impôts directs et taxes assimilées	10 013	10 426	10 592	–	– 532	698	413	11 290
TIPP part État	19 300	18 870	18 005	–	– 144	– 573	– 430	17 288
								173 922
TVA brute	166 100	166 268	174 786	– 30 (2)	–	– 834	168	131 509
TVA nette	127 400	127 090	133 486	– 30	–	– 1 947	– 310	–
Enreg. timbre, autres contributions et taxes ind.	21 263	21 276	20 153	– 357 (3)	– 1 066 (4)	685	13	19 415
Remboursements et dégrèvements (hors IS et TVA)	– 23 968	– 23 637	– 25 710	–	–	– 767	331	– 26 477
RECETTES FISCALES NETTES	262 838	267 893	265 733	– 387	– 1 742	3 110	5 055	266 711

(1) : + : sous-estimation // - : sur-estimation

(2) : Loi droit opposable au logement

(3) : Loi TEPA

(4) : Y compris 303 millions d'euros de droit de timbre PMU supprimé et basculé en RNF

Source : Direction du budget et DGCP.

• L'impôt sur le revenu

Les recettes nettes d'impôt sur le revenu⁽¹⁾ d'un montant de 50 033 millions d'euros se sont avérées inférieures de 1,5 milliard d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale (et de 461 millions d'euros par rapport aux prévisions révisées de la loi de finances rectificative pour 2007).

L'écart de prévision, qui provient pour un tiers de moindres émissions et deux tiers d'une augmentation des remboursements, s'explique principalement par une mauvaise anticipation du coût de la PPE et de certains crédits d'impôts. Ainsi, le coût de la PPE a augmenté de 530 millions d'euros entre la prévision de la loi de finances initiale et l'exécution tandis que le coût du crédit d'impôt développement durable s'est accru d'environ 900 millions d'euros.

(1) Après déduction des remboursements et dégrèvements d'impôt sur le revenu et de PPE.

Le tableau ci-après décompose pour l'année 2007 et les seuls revenus 2006 l'évolution de l'impôt sur le revenu en isolant le coût des réductions et des crédits d'impôts ainsi que celui de la PPE. Il illustre bien la part croissante prise par ces dépenses fiscales auxquelles il conviendrait d'ajouter les dépenses fiscales intervenant en amont du barème.

ÉVOLUTION DE L'IMPÔT SUR LE REVENU EN 2007

(en millions d'euros)

(À partir des émissions d'impôt sur le revenu)	Montants
Impôt avant réductions d'impôt	56 566
Total des réductions d'impôt	5 248
Impôt après réductions d'impôt	51 318
impôt avant crédits d'impôt *	54 515
Montant des crédits d'impôt hors PPE	4 116
Prime pour l'emploi	4 529
Montant total des crédits d'impôt	8 645
Impôt total dû	45 870

* Y compris impôt à taux proportionnel, acomptes PPE, CRL, taxe sur les agents d'assurance. Ces facteurs ne sont pas pris en compte dans la ligne précédente.

Source : Fichier des déclarations de revenus 2006 taxées jusqu'à la 6^{ème} émission

● L'impôt sur les sociétés

Les recettes nettes d'impôt sur les sociétés ont atteint en exécution un montant très supérieur aux prévisions de la loi de finance initiale, 51 031 millions d'euros, mais conformes aux prévisions de la loi de finances rectificative pour 2007.

Les prévisions d'impôt sur les sociétés de la loi de finances pour 2007 ont été finalisées au cours du mois de septembre 2006, en l'absence d'information sur le montant des 4^{ème} et 5^{ème} acomptes versés en décembre 2006. Or, ces acomptes ont été bien meilleurs qu'anticipés. Les données précises de l'exécution 2006 ont pu être intégrées dans les prévisions 2007 associées à la loi de finances rectificative pour 2007.

L'écart par rapport à la loi de finances rectificative (- 300 millions d'euros) reste faible au regard du niveau des sommes en jeu et de la grande volatilité qui caractérise les montants versés au titre du 4^{ème} et du 5^{ème} acomptes.

● La TVA

Les recettes nettes de TVA, à 131 509 millions d'euros, sont en retrait sensible par rapport à la prévision associée à la loi de finances initiale (- 2 milliards d'euros), mais en progression par rapport à la prévision associée à la loi de finances rectificative (+ 409 millions d'euros).

L'écart par rapport à la prévision initiale s'explique par un taux de croissance en valeur de la consommation des ménages (+ 3,8 %) plus faible que prévu et le nombre élevé de demandes de remboursements de crédits de TVA en début d'année.

• La TIPP

Les recettes de TIPP sont en retrait de 700 millions d'euros par rapport au montant prévu en loi de finances. Cet écart provient pour 100 millions d'un transfert supplémentaire de TIPP aux collectivités territoriales décidé en loi de finances rectificative. Pour le reste, il s'explique par la hausse des prix des produits pétroliers (qui à elle seule a induit une baisse du produit de la taxe de 1,3 % par rapport à 2006), la douceur de l'hiver et le développement de technologies plus performantes.

RÉPARTITION DE LA TIPP ENTRE BÉNÉFICIAIRES

TIPP	2007
État	17 288
Régions	2 877
Départements RMI	4 821
Total	24 986

Source : Direction du budget

DÉCOMPOSITION DES MISES À LA CONSOMMATION

(en millions d'hectolitres)

	2004	2005	2006	2007
Super	10,5	4,5	1,03	ns
Sans plomb	143,3	141,8	135,6	130,2
Évolution en %	- 2,73 %	- 1,1 %	- 4,4 %	- 4 %
Gazole	357,9	364,3	370,6	382,9
Évolution en %	+ 2,6 %	+ 1,8 %	+ 1,7 %	+ 3,3 %
Fioul domestique	187,6	186,2	171,9	152,4
	+ 0,4 %	- 0,75%	- 7,7 %	-11,3 %

Source : Direction du budget

• L'impôt de solidarité sur la fortune

Les recettes d'ISF (4 417 millions d'euros) ont augmenté d'environ 571 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (l'écart à la prévision atteint 14,8 %). Le dynamisme des marchés boursiers durant le dernier trimestre de 2006 (environ 10 % de hausse) conjugué au maintien d'une progression du marché immobilier tout au long de l'année 2006 explique cet écart. Le nombre de redevables pour l'année 2007 s'établirait à 527 866.

• Les droits de mutation à titre gratuit

Le montant des droits de successions (7 882 millions d'euros) a progressé d'environ 466 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Cet écart s'explique ici encore par le dynamisme des marchés boursiers du dernier trimestre 2006 et du premier semestre 2007 et le maintien des prix immobiliers à un haut niveau.

Hors effet de la loi TEPA, évalué à une baisse de 0,3 milliard d'euros, le montant des droits de donations (1 087 millions d'euros) est en ligne avec les prévisions de la loi de finances initiale.

b) Une sous-évaluation des mesures nouvelles

L'impact des mesures nouvelles prises antérieurement à la loi de finances pour 2007 a été sous-évalué. Chiffré à – 6,8 milliards d'euros en loi de finances initiale, il est passé en exécution à – 10,7 milliards d'euros, soit un coût supplémentaire de 3,9 milliards d'euros.

Selon les informations communiquées au Rapporteur général, les erreurs de prévision ont plus particulièrement porté sur le chiffrage de la mesure nouvelle « 5^{ème} acompte » d'IS et le crédit d'impôt développement durable.

À ces erreurs de prévision s'est ajouté le coût des mesures nouvelles et des transferts de recettes adoptés après la loi de finances pour 2007 et ayant un impact sur l'exercice 2007. La loi de finances pour 2007 avait prévu environ 4,9 milliards d'euros de mesures nouvelles et transferts de recettes⁽¹⁾ ; ce chiffre est passé à 7,5 milliards d'euros, soit un coût supplémentaire de 2,6 milliards d'euros.

La loi n° 2007–123 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite loi TEPA) a eu un coût limité en 2007, à hauteur d'environ 1,1 milliard d'euros : 0,1 milliard d'euros au titre des droits de succession, 0,3 milliard au titre des droits de donation, 0,8 milliard au titre des transferts complémentaires de recettes effectués au bénéfice de la sécurité sociale dans le cadre de la compensation des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires prévus par la loi de finances rectificative pour 2007.

La loi n° 2007–290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale a eu un impact très limité en matière de TVA (– 30 millions d'euros).

La loi de finances rectificative pour 2007 a eu un coût d'environ 1 milliard d'euros, hors effet de la compensation de charges liée au TEPA (– 83 millions d'euros de transfert supplémentaire de TIPP aux régions, – 61 millions d'euros de transfert supplémentaire de taxe sur les conventions d'assurance aux départements, – 886 millions d'euros au titre du transfert de la totalité de la taxe sur les salaires et du transfert supplémentaire de droits tabac à la sécurité sociale).

(1) Est compris dans le chiffrage des transferts de recettes, à hauteur de 300 millions d'euros, le coût d'une mesure de pur périmètre prévue par l'article 139 de la loi de finances rectificative pour 2006 consistant en la création d'un prélèvement unique sur le produit brut des paris du PMU. Ce prélèvement unique a notamment remplacé le droit de timbre prévu à l'article 919 du code général des impôts, qui constituait une recette fiscale. Il est comptabilisé en recette non fiscale.

Le tableau ci-après retrace les grandes lignes de l'évolution des recettes fiscales en 2007.

ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES EN 2007

	Scénario du PLF 2007	Scénario de la LFI 2007	Résultat constaté
<i>Taux de croissance du PIB en volume</i>	2,25 %	2,25 %	1,9 %
<i>Base Recettes fiscales 2006 brutes</i>	<i>Prévues en PLF :</i> 335,0 Md€	<i>Prévues en PLF :</i> 335,0 Md€	<i>Effectivement constatées pour 2006 :</i> 340,1 Md€
<i>Base Recettes fiscales 2006 nettes</i>	<i>prévues en PLF :</i> 262,8 Md€	<i>prévues en PLF :</i> 262,8 Md€	<i>Effectivement constatées pour 2006 :</i> 267,9 Md€
<i>Croissance spontanée des recettes fiscales nettes :</i>	+ 14,6 Md€	+ 14,6 Md€	+ 16,4 Md€
<i>Mesures nouvelles</i>	<i>Mesures de périmètre :</i> - 2,6 Md€	<i>Mesures de périmètre :</i> - 3,7 Md€	<i>Mesures de périmètre :</i> - 5,4 Md€
	<i>Mesures nouvelles :</i> - 7,7 Md€	<i>Mesures nouvelles :</i> - 8,0 Md€	<i>Mesures nouvelles :</i> - 12,1 Md€
<i>Solde de croissance des recettes fiscales nettes par rapport à l'exécution 2006</i>	+ 4,2 Md€	+ 3,0 Md€	- 1,2 Md€
<i>Total recettes fiscales nettes 2007</i>	267,2 Md€	265,7 Md€	266,7 Md€

L'élasticité des recettes fiscales s'établit à 1,4 pour 2007 selon les estimations effectuées par direction générale du trésor et de la politique économique.

ÉLASTICITÉ DES RECETTES FISCALES

Année	Élasticité prévue en PLF	Élasticité constatée	Écart
2002	1,0	- 0,1	- 1,1
2003	0,9	0,2	- 0,7
2004	0,7	1,7	+ 1,0
2005	1,5	1,3	- 0,2
2006	1,2	2,0	+ 0,8
2007	1,3	1,4 ⁽¹⁾	+ 0,1

Le coût en exécution des mesures nouvelles (prises avant et après le projet de loi de finances 2007) figure dans le tableau ci-après.

(1) Estimation DGTPE

COÛT DES MESURES NOUVELLES EN EXÉCUTION 2007

Total mesures nouvelles	- 12,1
Explication détaillée des 12,1Md€ de mesures nouvelles :	
IR	
Réforme du barème de l'IR (LFI 2006)	- 4,4
Hausse de la PPE (LFI 2006 et LFI 2007)	- 1,0
Crédit d'impôt développement durable (LFI 2006)	- 0,9
Crédit d'impôt garde d'enfants hors domicile (LFI 2006)	- 0,5
IS	
Aménagement du régime des acomptes d'IS (LFR 2005, LFR 2006, LFI 2007)	- 2,9
Abaissement du taux réduit sur les plus-values à long terme (LFR 2004)	- 0,9
Crédit impôt recherche (LFI 2006)	- 0,2
Modification du barème, suppression de l'imputation de l'IFA sur l'IS en contrepartie d'une déduction en charges (*) (LFI 2006)	- 0,2
Sociétés d'investissements immobiliers cotées : Exonération d'IS sur les bénéficiaires et plus-values sous la condition d'en distribuer une fraction (LFI 2003)	- 0,3
Déductibilité de la hausse C3S (LFSS 2006)	0,2
Autres	
Suppression de la CRL (LFI 2006)	- 0,7
Allègements des droits de successions (Loi TEPA)	- 0,1
Allègements des droits de donation (Loi TEPA)	- 0,3
ISF (LFI 2005 et LFI 2007)	- 0,1
Bouclier fiscal (LFI 2007)	- 0,2
Autres	0,3
(*) Au 31 janvier 2008, près de 187 millions de restitutions ont été opérés au titre du bouclier fiscal 2007 à 10 250 contribuables.	

Source : Direction du budget

2.– Des recettes non fiscales assez sollicitées

La loi de finances initiale pour 2007 a prévu un montant de recettes non fiscales de 26 956 millions d'euros, soit une progression de 2 176 millions d'euros (8,8 %) par rapport au montant de recettes non fiscales obtenu en 2006.

En exécution, le montant des recettes non fiscales a atteint 28 680 millions d'euros, soit 1,7 milliard d'euros de plus que prévu (+ 6,4 %).

ÉVOLUTION DES RECETTES NON FISCALES EN 2007

(en millions d'euros)

Exécution 2006	PLF 2007	LFR 2007	Exécution 2007
24 780	26 956	27 455	28 680

La plus-value d'environ 499 millions d'euros entre la loi de finances initiale et la loi de finances rectificative provient pour l'essentiel de l'acompte de 923 millions d'euros versé par EDF sur le dividende dû au titre de l'exercice 2007.

La plus-value de 1 224 millions d'euros réalisée par rapport à la loi de finances rectificative résulte notamment du versement par la SNCF d'une soulte de 640 millions d'euros intervenu en décembre en contrepartie de la reprise par l'État de la dette du SAAD (service annexe d'amortissement de la dette) et de diverses bonnes surprises (notamment une hausse du produit de la cotisation nationale de péréquation de taxe professionnelle⁽¹⁾ pour un montant de 134 millions d'euros, une hausse du produit des autres amendes et condamnations pécuniaires pour 135 millions d'euros, une hausse du produit des jeux exploités par la Française des jeux pour 106 millions d'euros).

L'ÉVOLUTION DES RECETTES NON FISCALES ENTRE 2005 ET 2006

(en millions d'euros)

	Évolution	Exécution 2006	Exécution 2007
TOTAL GÉNÉRAL	+ 3 900	24 780	28 680
CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE			
TOTAL changements de périmètres	+ 180		
Généralisation des loyers budgétaires	278		
Majoration des recettes affectées au Centre national de développement du sport	- 20		
Affectation d'une partie du prélèvement de solidarité sur l'eau au Conseil supérieur de la Pêche	- 23		
Modification de la répartition de la taxe de l'aviation civile entre le budget général et le budget annexe "Contrôle et exploitation aériens"	- 20		
Affectation à l'ANCSEC d'amendes forfaitaires de la police de la circulation	- 35		
TOTAL hors changements de périmètre	+ 3 720		

La progression des recettes non fiscales résulte principalement des bons résultats des entreprises publiques. Le produit des exploitations industrielles et commerciales et des établissements publics à caractère financier a atteint en 2007 10,6 milliards d'euros, soit une hausse de 55,9 % par rapport à 2006. Cette progression résulte :

(1) Cette cotisation est due par les redevables de la taxe professionnelle pour leurs établissements situés dans des communes où le taux global de la taxe professionnelle est inférieur au taux global moyen constaté au plan national l'année précédente. Elle est assise sur les bases nettes imposables à la taxe professionnelle de ces établissements. Son taux est d'autant plus élevé que le taux global de taxe professionnelle de la commune est faible.

– du doublement des produits de participations de l'État dans les entreprises financières (2,4 milliards d'euros), et en particulier du dividende de la Banque de France (922 millions d'euros) et de celui de la Caisse des dépôts et consignations (1 383 millions d'euros) du fait de la plus-value dégagée lors de la cession de sa participation dans les caisses d'épargne ;

– du quasi doublement des produits de participation de l'État dans les entreprises non financières et les établissements publics non financiers (5,8 milliards d'euros), du fait de l'augmentation des dividendes reçus des entreprises du secteur de l'énergie (EDF et GDF), du versement d'un dividende de 918 millions par Autoroutes de France et de la mise en place d'un acompte sur dividende versé par EDF (acompte de 923 millions d'euros encaissé en novembre 2007).

3.– Une heureuse surprise du côté des prélèvements sur recettes

Le montant total des prélèvements sur recettes s'est révélé moins élevé que prévu, une plus-value de 1 366 millions d'euros a pu être dégagée grâce à la forte baisse du prélèvement européen.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES EN 2007

(en millions d'euros)

	LFI 2007	LFR 2007	Exécution 2007
Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales	- 49 451	- 49 333	- 49 605
Prélèvement sur recettes au profit des communautés européennes	- 18 696	- 16 838	- 17 176
Total	- 68 147	- 66 171	- 66 781

RÉPARTITION DU PRÉLÈVEMENT EUROPÉEN

(en millions d'euros)

Ressources propres traditionnelles	1 776,50
Ressource TVA	4 440,70
Ressource PNB	10 958,90
Total	17 176,16

La baisse du prélèvement au profit des Communautés européennes (- 2,3 %) s'explique par la sous-exécution du budget communautaire. Celle-ci a atteint, en 2006, 6,3 milliards d'euros, restitués aux États membres de l'Union en 2007 sous forme d'une baisse du prélèvement au titre de la ressource basée sur le produit national brut (PNB). Pour la France, ce prélèvement s'est ainsi établi à 10,9 milliards d'euros en 2007, au lieu de 11,6 milliards d'euros en 2006 (- 7 %).

Pour leur part, les prélèvements sur recettes opérés au profit des collectivités territoriales se sont établis à 49,6 milliards d'euros au lieu de 48,2 milliards d'euros en 2006, soit une augmentation de 2,9 %. Cette progression résulte principalement de l'augmentation du Fonds de compensation pour la TVA (5,1 milliards d'euros, soit + 13,3 % par rapport à 2006), et de la dotation globale de fonctionnement (39,3 milliards d'euros, soit + 2,6 % par rapport à 2006).

B.– UN DÉFICIT RÉDUIT DE 3,5 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA PRÉVISION

Le déficit du budget de l'État (y compris les comptes spéciaux) atteint 34 717 millions d'euros. Le Gouvernement a cependant décidé de ne pas tenir compte, dans le calcul du déficit, du produit de cession de titres EDF (3,7 milliards d'euros)⁽¹⁾, de la même manière qu'il n'avait pas tenu compte pour 2006 de la régularisation du calendrier de versement des pensions des agents de l'État (3,3 milliards d'euros). Hors cession de titres d'EDF, le déficit s'établit à 38 403 millions d'euros, soit 3 594 millions de moins que le montant prévu en loi de finances initiale.

(1) 45 millions d'actions EDF ont été cédées pour un montant 3,7 milliards d'euros. Cette somme doit permettre le lancement du plan d'investissement pour la modernisation des universités.

ÉVOLUTION DU DÉFICIT DU BUDGET DE L'ÉTAT

Le déficit de l'État dans la LFI y compris fonds de concours (en millions d'euros)

A.– Solde du budget général	– 42 308
<i>Charges nettes</i>	271 099
<i>Ressources nettes</i>	228 791
B.– Soldes des comptes spéciaux (CS).....	309
C.– Solde des budgets annexes.....	3
D.– Solde du budget de l'État (A + B + D)	– 41 996

Évolution du déficit de l'État en cours d'année (en millions d'euros)

D.– Plus-values de ressources nettes	+ 3 649
E.– Évolution des dépenses nettes totales y compris fonds de concours.....	– 469
Dont évolution de la norme de dépenses	– 16
F.– Évolution du solde du budget général	+ 3 118
G.– Solde du budget général en exécution.....	– 38 190
H.– Solde des CS en 2007 (hors FMI et hors produit de cessions de titres) –	212
I.– Solde du budget de l'État en exécution	– 38 403

Répartition des marges de manœuvre entre 2006 et 2007

(en milliards d'euros)

– Marges de manœuvre (à périmètre constant).....	20,3
surplus spontané de recettes fiscales nettes.....	16,4
progression spontanée des recettes non fiscales.....	3
baisse du prélèvement européen	0,5
– Répartition des marges de manœuvre.....	
baisses d'impôts.....	12,1
<i>dont décidées en LFI et LFR</i>	2,3
progression des charges	5,5
<i>dont charges nettes du budget général (« norme de dépense »).....</i>	<i>2,2</i>
<i>dont prélèvements au profit des collectivités territoriales</i>	<i>1,4</i>
<i>dont couverture par l'État de dépenses effectuées par</i>	
<i>d'autres organismes publics.....</i>	<i>1,9</i>
allègements de charges sociales.....	1,7
réduction du déficit du budget général	– 1

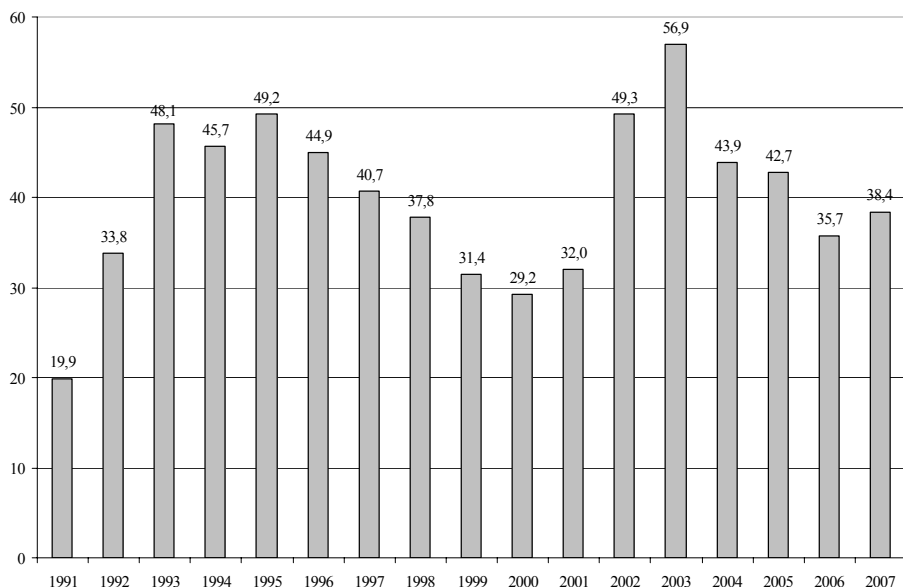
L'ÉQUILIBRE DU BUDGET DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	Exécution 2006	LFI 2007	Exécution 2007	Exécution/LFI		2007/2006	
BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT							
TOTAL des dépenses nettes du budget général	269 621	271 099	270 633	- 466	- 0,172 %	1 012	0,375 %
<i>Dépenses nettes du budget général hors fonds de concours</i>	266 060	266 850	266 800	- 50	- 0,019 %	740	0,278 %
<i>Fonds de concours</i>	3 561	4 249	3 833	- 416	- 9,791 %	272	7,638 %
Recettes fiscales nettes	267 893	265 733	266 710	977	0,368 %	- 1 183	- 0,442 %
Recettes non fiscales	24 780	26 956	28 680	1 724	6,396 %	3 900	15,738 %
Prélèvements sur recettes	- 65 830	- 68 147	- 66 781	1 366	- 2,004 %	- 951	1,445 %
<i>Recettes nettes du budget général hors fonds de concours</i>	226 842	224 542	228 609	4 067	1,811 %	1 767	0,779 %
<i>Fonds de concours</i>	3 561	4 249	3 833	- 416	- 9,791 %	272	7,638 %
TOTAL des recettes nettes du budget général	230 403	228 791	232 442	3 651	1,596 %	2 039	0,885 %
SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL	- 39 218	- 42 308	- 38 191	4 117	- 9,731 %	1 027	- 2,619 %

LE DÉFICIT DU BUDGET DE L'ÉTAT DEPUIS 1991

(en milliards d'euros courants)



Les marges de manœuvre budgétaires en 2007 ont atteint 20,3 milliards d'euros, grâce à une plus-value fiscale spontanée entre 2006 et 2007 de 16,4 milliards d'euros, une plus-value non fiscale spontanée de 3 milliards d'euros, et une réduction du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne de 0,5 milliard d'euros. Comme le montre le tableau ci-dessous, plus de la moitié de ces marges de manœuvre a été affectée aux baisses d'impôts.

LA RÉPARTITION DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES EN 2007

(en milliards d'euros)

Prévisions				Exécution			
plus-values spontanées de recettes anticipées				plus-values spontanées de recettes constatées			
14,6				20,3			
baisses d'impôts	hausse des charges globales ^(b)	allègement des charges sociales	évolution du solde	baisses d'impôts	hausse des charges globales	allègement des charges sociales	évolution du solde
6,5	5	0,3	+ 2,8	12,1	5,5	1,7	+ 1

La comparaison avec les résultats de 2006 n'est pas à l'avantage de l'exécution budgétaire de 2007. Force est en effet de constater que :

- hors mesure de régularisation des pensions de décembre 2005 en 2006 et hors produit des cessions de titres EDF en 2007, le déficit budgétaire a augmenté en 2007 de 2,7 milliards d'euros par rapport à 2006 ;

- l'excédent primaire, qui s'établissait à 2,7 milliards d'euros en 2006, a été ramené à 0,9 milliard d'euros en 2007, en dépit d'une augmentation de la charge de la dette de l'État qui, après *swaps*, a atteint 39,3 milliards d'euros en 2007 contre 38,4 milliards d'euros en 2006.

Il convient de souligner que la dégradation du déficit budgétaire par rapport à 2006 s'explique par la dégradation du solde des comptes spéciaux, le déficit du budget général ayant été réduit d'un milliard d'euros.

La dégradation du solde des comptes spéciaux de - 3,7 milliards d'euros s'explique principalement par les détériorations des soldes des comptes suivants :

- *Pensions* (- 2 milliards d'euros) : l'exécution 2007 s'est écartée de la prévision d'environ 600 millions d'euros. La comparaison avec 2006 pâtit d'un prélèvement de plus de 800 millions d'euros sur le fonds de roulement mis en place lors de la création du compte. Le Rapporteur général tient ici à rappeler que le fonds de roulement a été conçu pour absorber les décalages de trésorerie infra-annuels et doit en principe être reconstitué à l'identique en fin d'exercice. Comme il le soulignait en 2005, il serait « *fâcheux, en effet, que le fonds de roulement*

puisse « être » tiré en fin d'exercice pour limiter les versements à effectuer à la charge du budget général et favoriser ainsi la tenue de la norme de dépenses de l'État »⁽¹⁾.

– *Avances aux collectivités territoriales* (– 1 milliard d'euros), qui de largement excédentaire en 2006 devient largement déficitaire en 2007 ;

– *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* (– 0,5 milliard d'euros), qui de largement excédentaire en 2006 retourne autour de l'équilibre en 2007.

Le tableau suivant détaille l'évolution des soldes de l'ensemble des comptes spéciaux en 2006 et 2007.

COMPARAISON DES SOLDES DES COMPTES SPÉCIAUX EN 2006 ET 2007 (a)

(en millions d'euros)

	2006	2007	Évolution
1. Comptes d'affectation spéciale	1 860	– 832	– 2 692
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale	11	– 27	– 38
Contrôle et sanction automatisés des infractions au Code de la route	56	30	– 26
Développement agricole et rural	46	1	– 46
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	505	– 32	– 537
Participations financières de l'État	10	1	– 10
Pensions	1231	– 804	– 2035
2. Comptes de concours financiers	885	278	– 607
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	– 465	134	598
Avances à l'audiovisuel public	0	2	2
Avance aux collectivités territoriales	536	– 453	– 989
Prêts à des États étrangers	797	595	– 202
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	17	1	– 16
3. Comptes de commerce	633	284	– 350
Approvisionnement des armées en produits pétroliers	70	– 72	– 142
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	0	– 9	– 9
Constructions navales de la marine militaire	– 3	0	3
Couverture des risques financiers de l'État	0	0	0
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État	31	95	64
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	519	273	– 246
Lancement matériels aéronautiques et armement complexes	– 21	6	28
Liquidation d'établissements publics de l'État	1	0	– 1
Opérations ind. et co. Documentation française	1	0	– 1
Opérations commerciales des domaines	12	– 21	– 33
Opérations ind. et co. DDRE	20	9	– 11
Régie industrielle des établissements pénitentiaires	4	2	– 2
4. Comptes d'opérations monétaires	106	57	– 48
Emission des monnaies métalliques	98	63	– 35
Pertes et bénéfices de change	8	– 6	– 14
TOTAL (1 + 2 + 3 + 4)	+ 3 484	– 212	– 3 696

(a) Hors recettes des cessions de titres EDF en 2007 (3,7 Mds€).

(1) Rapport n°2568 (tome II) sur le projet de loi de finances pour 2006.

III.– UNE VISION ENRICHIE DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT

A.– UNE PROGRESSION LIMITÉE DE LA DETTE PUBLIQUE

Le solde budgétaire arrêté à l'article d'équilibre (article 1^{er} du présent projet) n'est que l'une des composantes de l'équilibre financier de l'État. Le déficit budgétaire doit, en effet, être financé au cours de l'année par la voie de l'emprunt. Plus précisément, du solde budgétaire découle un besoin de financement, qui devra être couvert par les emprunts et les ressources de trésorerie de l'État. L'un des mérites de la LOLF est d'avoir clarifié ces deux aspects en introduisant **un tableau de financement** dans la loi de finances initiale. L'article 2 du présent projet rend compte de son exécution ⁽¹⁾.

LE FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN 2007

(en milliards d'euros)

	Prévision	Exécution
I.- Besoin de financement		
Déficit budgétaire	42,0	34,6
Amortissement de la dette à long terme.....	32,5	31,9
Amortissement de la dette à moyen terme.....	40,3	37,2
Amortissement des engagements de l'État.....	0,1	0,6
Variation des dépôts de garantie ^(a)	–	+ 0,5
Variation d'autres besoins de trésorerie ^(a)	–	+ 0,1
Total Besoin de financement	114,9	104,9
II.- Ressources de financement		
Émissions à moyen et long terme (OAT et BTAN).....	106,5	97,6
Annulation de titres par la Caisse de la dette publique.....	8,1	–
Variation nette des BTF ^(d)	+ 12,0	+ 12,2
Variation des dépôts des correspondants.....	– 4,2	+ 2,6
Variation d'avances de trésorerie ^(a)	–	+ 0,1
Variation du compte courant du Trésor.....	– 7,5	– 8,1
Autres ressources de trésorerie ^(a)	–	+ 0,5
Total Ressources de financement	114,9	104,9

(a) Ligne ajoutée à l'article 2 du présent projet de loi de règlement.

OAT : obligations assimilables du Trésor ; BTAN : bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels ;

BTF : bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés.

Entre la prévision et l'exécution, le **besoin de financement de l'État** a été réduit de 10 milliards d'euros, sous l'effet de deux principaux facteurs : les rachats de titres avant échéance par l'Agence France Trésor (AFT) ont permis de réduire de 3,7 milliards d'euros les amortissements de dette à moyen et long terme ; à 34,6 milliards d'euros, le déficit à financer a été inférieur de 7,4 milliards d'euros à celui inscrit en loi de finance initiale.

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

D'un point de vue méthodologique, il importe cependant de préciser que ce déficit à financer n'est, en réalité, ni le déficit en exercice (ce qui est logique s'agissant d'une approche en trésorerie), qui s'est établi à 38,4 milliards d'euros, ni même (ce qui est plus problématique) le déficit en gestion, qui s'élève lui à 44,7 milliards d'euros ⁽¹⁾.

Ce décalage regrettable, stigmatisé par la Cour des comptes ⁽²⁾, s'explique par le fait que la ligne du tableau de financement retraçant l'impact en trésorerie du solde de la gestion ne peut être réconciliée exactement avec les comptabilités budgétaire et générale, faute de système d'information adéquat. Le « déficit budgétaire » mentionné dans la colonne « exécution » du tableau ci-avant (et désigné à l'article 2 du présent projet comme l'« *impact en trésorerie du solde de la gestion 2007* ») ne retrace donc que les opérations ayant fait l'objet d'une imputation bancaire sur le compte du Trésor entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2007 ⁽³⁾ et ne s'analyse en définitive que comme une résultante des autres lignes, destinée à équilibrer le tableau de financement.

Du point de vue des **ressources de financement de l'État**, le Gouvernement a profité de l'abaissement du besoin de financement pour annoncer à la fin du mois de septembre 2007 une réduction du programme d'émission à moyen et long terme de 5 milliards d'euros. Les emprunts à court terme (BTF) ont, quant à eux, augmenté de 12 milliards d'euros en cours d'année, soit un niveau proche de la prévision – mais sans commune mesure avec la spectaculaire réduction qui avait été permise en 2006 par l'abaissement du compte courant du Trésor dans le cadre de la gestion dite « optimisée » de la trésorerie.

Une autre différence essentielle entre 2006 et 2007 tient au rôle joué par la Caisse de la dette publique (CDP). Alors que, dans la continuité de 2006, la loi de finances initiale pour 2007 prévoyait que la CDP rachèterait et annulerait plus de 8 milliards d'euros d'emprunts de l'État, aucune opération de ce type n'a finalement été réalisée, faute d'affectation à cette fin de recettes de cessions d'actifs. Sur environ 4 milliards d'euros de ressources enregistrées en 2007 sur le

(1) Dans les deux cas, est visé ici le déficit hors FMI et hors cessions de titres EDF. Le déficit « en exercice » (c'est-à-dire le « déficit budgétaire » dans son acception la plus commune) correspond au solde résultant de l'ensemble des opérations prévues par les lois de finances afférentes à cet exercice, quelle que soit leur date de réalisation. Le déficit « en gestion » résulte des opérations de l'année calendaire, peu importe la loi de finances à laquelle elles se rattachent juridiquement. En loi de finances initiale, le déficit à financer figurant dans le tableau de financement est, par convention, le déficit prévu en exercice. En exécution, c'est du déficit en gestion que dépendent les modalités pratiques du financement de l'État.

(2) La Cour regrettait l'année dernière : « le tableau de financement, qui retrace les ressources et les charges de trésorerie, est (...) établi sans référentiel comptable approprié et sans raccordement avec les systèmes d'information budgétaire et comptable. Sa cohérence avec les résultats de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale n'est, en l'état, pas assurée » (*Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2006, mai 2007*, p. 2). Elle réitère cette critique cette année et, plus généralement, souligne les « insuffisances persistantes » du tableau de financement (*Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2007, mai 2008*, p. 38).

(3) L'écart entre imputation bancaire et imputations budgétaire et comptable résulte notamment, en début d'année, de l'encaissement de recettes retracées comptablement sur des comptes d'imputation provisoire et, en fin d'année, de dépenses prises en compte budgétairement mais non encore décaissées en raison du délai matériel entre le visa budgétaire et comptable et le dénouement bancaire des dépenses.

compte spécial *Participations financières de l'État* (hors cessions de titres EDF), 3,5 milliards d'euros ont certes été affectés au désendettement public. Mais la quasi totalité de ce montant a bénéficié, non à l'État, mais à l'ERAP, afin de permettre à cet établissement public de faire face à une échéance obligataire en 2008, correspondant à une partie du passif contracté en 2003 dans le cadre du plan d'accompagnement de France Télécom. Selon le RAP du compte spécial précité, « *le choix de privilégier le désendettement de l'ERAP a été guidé par les conditions d'endettement de cet établissement, qui sont moins favorables que celles de l'État, et la volonté d'éviter qu'il ne recoure à un nouvel endettement à moyen ou long terme* ». Les seules ressources dont a effectivement disposé la Caisse de la dette publique en 2007, issues d'un reliquat de l'année précédente, ont été mises à profit pour apurer les dettes de l'État à l'égard du régime général de la sécurité sociale (soit 5,1 milliards d'euros, correspondant aux dettes arrêtées au 31 décembre 2006) ⁽¹⁾.

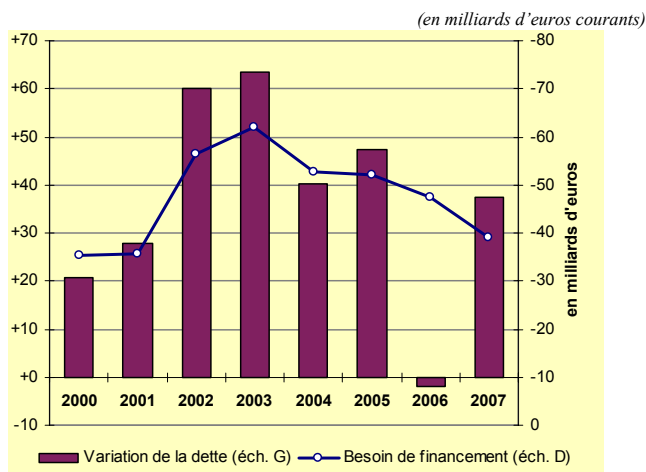
De ces modalités de financement de l'État en 2007, il résulte que le **plafond de variation de la dette** a été respecté en exécution. Alors qu'il était fixé à 33,7 milliards d'euros à l'article d'équilibre de la loi de finances initiale, la dette négociable d'une durée supérieure à un an a augmenté *in fine* de 28,5 milliards d'euros. Ce montant correspond à la différence entre les émissions à moyen et long terme nettes des rachats (97,6 milliards d'euros) et les amortissements des titres à moyen et long terme échus en 2007 (69,1 milliards d'euros). Le Rapporteur général a néanmoins déjà souligné la signification toute relative de ce plafond, dès lors que – conformément à l'article 34 de la LOLF – il n'inclut pas la dette à court terme ⁽²⁾.

Dans ces conditions, **l'encours de la dette** négociable de l'État est passé de 876,6 milliards d'euros fin 2006 à 920,7 milliards d'euros fin 2007 en valeur nominale. En comptabilité nationale, la dette de l'État au sens du traité de Maastricht est passée de 892,5 milliards d'euros en 2006 à 930 milliards d'euros en 2007, soit une augmentation de près de 2 % du PIB. Le graphique ci-après permet d'apprécier la différence avec les résultats de 2006 : parce qu'elle était alors complétée par d'importantes affectations au désendettement de recettes de cessions d'actifs et par une mobilisation exceptionnelle des ressources de trésorerie, la réduction du besoin de financement de l'État avait pu aller de pair avec une diminution de la dette en euros courants. Tel n'a pas été le cas en 2007.

(1) Sur cette opération, voir Gilles Carrez, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2008, Tome II*, n° 276, octobre 2007, p. 375-376. Voir également *infra*, B.

(2) Commentant le recours accru aux emprunts à court terme en 2008 du fait du volume particulièrement important des amortissements de titres à moyen et long terme, le Rapporteur général a notamment souligné « l'apparent paradoxe d'un plafond de variation de la dette négociable soumis au vote du Parlement à 16,7 milliards d'euros [pour 2008], soit un montant nettement inférieur aux 33,7 milliards d'euros de 2007, année au cours de laquelle les amortissements sont pourtant plus faibles » (Gilles Carrez, *Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2008, Tome I*, n° 276, octobre 2007, p. 49-50).

BESOIN DE FINANCEMENT ET CROISSANCE DE LA DETTE DE L'ÉTAT



Source : INSEE, Comptes nationaux annuels.

Toutefois, en tenant compte de la croissance, l'endettement de l'État a reflué d'une année sur l'autre d'un peu plus de 0,2 point de PIB pour atteindre 49,1 % de la richesse nationale, confirmant – certes dans une moindre ampleur – la tendance enclenchée en 2006. Cette diminution doit être relativisée, dès lors qu'elle s'explique partiellement par un changement de périmètre : en application de l'article 82 de la loi de finances rectificative pour 2007, la dette du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) de la SNCF (7,8 milliards d'euros fin 2007), incluse dans la dette de l'État par l'INSEE depuis septembre dernier⁽¹⁾, est désormais portée par la Caisse de la dette publique, classée parmi les organismes divers d'administration centrale (ODAC)⁽²⁾. Prises ensemble, les dettes de l'État et des ODAC représentent 54,3 % du PIB en 2007, en recul de 0,1 point par rapport à 2006.

Dans ces conditions, et compte tenu de la remontée des taux d'intérêt constatée l'année dernière, la **charge de la dette de l'État** en 2007 a excédé les prévisions initiales. La charge nette de la dette avant *swaps* s'est établie à 39,6 milliards d'euros, au lieu de 39,2 milliards d'euros en loi de finances initiale, soit un dépassement de 359 millions d'euros⁽³⁾. Après retranchement des excédents dégagés par les opérations d'échanges de taux d'intérêt (273 millions d'euros), la charge de la dette après *swaps* atteint 39,3 milliards d'euros, soit 855 millions d'euros de plus qu'en 2006. La charge de la dette demeure le

(1) Avec effet rétroactif pour toutes les années antérieures à compter de 1993, année à partir de laquelle Eurostat considère que l'État a implicitement reconnu son engagement vis-à-vis de la SNCF.

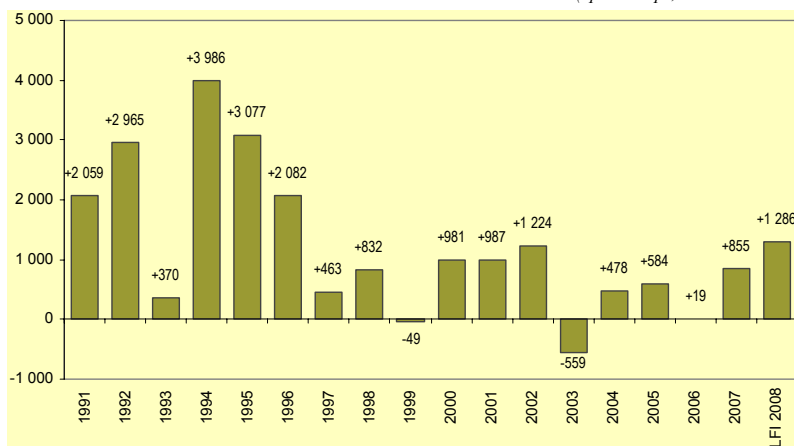
(2) L'État est lui-même débiteur envers la CDP d'une dette « miroir » de celle du SAAD et supporte donc, in fine, son amortissement. Mais s'agissant d'une relation entre deux administrations publiques (l'État et la CDP), la dette du SAAD ne pèse pas sur l'endettement de l'État en comptabilités nationale et maastrichtienne. En revanche, en comptabilité générale (voir infra, B), la dette de l'État à l'égard de la CDP est inscrite à son passif. Pour une analyse détaillée, voir Gilles Carrez, *Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2007*, n° 445, décembre 2007, p. 462-476.

(3) Voir également supra, I, C.

deuxième poste budgétaire de l'État, après l'enseignement scolaire et devant la défense. Du fait de l'évolution des taux d'intérêt, son augmentation devrait être encore plus significative en 2008 et dans les prochaines années.

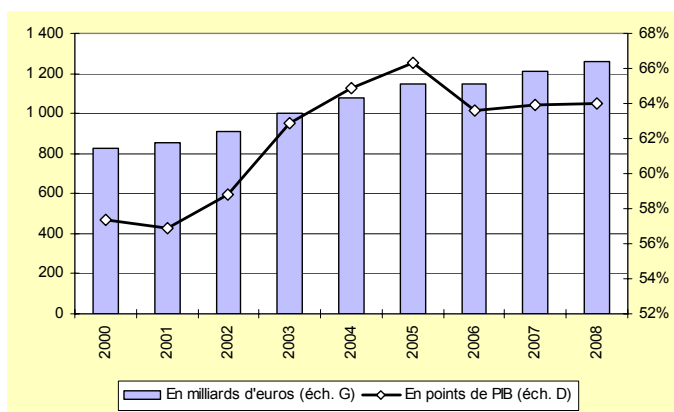
ÉVOLUTION ANNUELLE DE LA CHARGE NETTE DE LA DETTE DE L'ÉTAT

(après swaps, en millions d'euros)



Enfin, toutes administrations publiques confondues, **la dette publique s'est établie à 63,9 % du PIB fin 2007**, soit 1 209,5 milliards d'euros.

ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE



Source : INSEE, comptes nationaux annuels.

Il s'agit d'un taux d'endettement légèrement inférieur à la prévision révisée à l'automne dernier lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2008. Mais cette prévision reposait sur l'hypothèse d'une stabilisation du ratio d'endettement par rapport à 2006 : or, la dette publique a augmenté – certes modérément – de 0,3 point de PIB en 2007.

En dehors de l'évolution déjà évoquée de la dette de l'État et des ODAC, l'endettement des collectivités territoriales passe de 7 % du PIB fin 2006 à 7,2 % fin 2007, niveau qui n'avait plus été atteint depuis 2000. Quant à la dette des administrations de sécurité sociale, en dépit des bons résultats de l'assurance chômage et du règlement de 5,1 milliards d'euros de créances du régime général sur l'État ⁽¹⁾, elle a augmenté de 0,3 point pour atteindre 2,5 % du PIB en 2007, soit 46,4 milliards d'euros. Encore ce dernier montant n'inclut-il ni la dette de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (73 milliards d'euros), la CADES étant classée parmi les ODAC, ni les billets de trésorerie émis par l'ACOSS et acquis par l'État en toute fin d'année (8 milliards d'euros).

B.– L'APPROFONDISSEMENT DE LA RÉFORME COMPTABLE

1.– Des progrès dans la présentation et la fiabilité des comptes de l'État

À côté de la classique comptabilité budgétaire, la LOLF a instauré une véritable comptabilité générale de l'État, fondée « *sur le principe de la constatation des droits et obligations* » (article 30) ⁽²⁾. Il s'agit d'une comptabilité d'exercice (par opposition au système de la gestion), dans laquelle les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment du moment du paiement ou de l'encaissement : sont par exemple recensés les produits constatés à l'avance et les charges à payer. Cette comptabilité recouvre un champ plus large que celui de la comptabilité budgétaire : au-delà des dépenses et recettes, elle appréhende d'autres produits et charges qui ne donnent pas lieu à des flux de trésorerie, comme les dotations aux amortissements et aux provisions. En outre, elle retrace les opérations de nature patrimoniale rattachées au bilan (immobilisations, créances, dettes etc.), qui ne sont pas décrites en loi de finances. Cette nouvelle comptabilité vise à rendre compte de **la situation financière et patrimoniale de l'État**.

La réforme comptable engagée ces dernières années en vue de préparer le premier bilan d'ouverture de l'État au 1^{er} janvier 2006 s'est poursuivie en 2007, conformément à la démarche dite de « trajectoire » qui la caractérise. Nécessairement progressive, elle a permis de fiabiliser les comptes, de mieux recenser actifs, passifs, produits et charges et de développer le contrôle interne comptable.

(1) Sur l'apurement des dettes de l'État à l'égard du régime général, voir également infra, B.

(2) Outre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale, l'article 27 de la LOLF institue par ailleurs une « comptabilité destinées à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ». Chaque RAP comporte ainsi une analyse des coûts des programmes et des actions, qui tend à évaluer les dépenses complètes et les coûts complets par action après ventilation des dépenses et des coûts des actions de conduite et pilotage, de soutien et de services polyvalents vers les actions de politiques publiques.

LES SPÉCIFICITÉS DES COMPTES DE L'ÉTAT

Le référentiel comptable applicable à l'État résulte de diverses normes réglementaires, dont la dernière modification remonte au 13 mars 2008, prises sur le fondement de l'article 30 de la LOLF selon lequel « *les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action* ».

Cette prise en compte des spécificités de l'État, qui justifie des dérogations à l'application du plan comptable général, doit guider l'interprétation des résultats comptables présentés dans le présent rapport. En ce sens, le Rapporteur général tient à rappeler que :

– l'activité de l'État ne consiste pas à mettre en regard des flux monétaires les actifs ayant servi à les générer. C'est pourquoi la présentation formelle du bilan et du compte de résultat ne met « face à face » ni l'actif et le passif, ni les produits et les charges. Une grande partie de la production de l'État s'effectue en effet dans le secteur non marchand, sans référence à la notion de prix. Ses produits résultent essentiellement de la perception de l'impôt qui, en vertu du principe d'universalité budgétaire, n'est normalement pas affecté au financement d'une activité déterminée. Cette déconnexion entre les produits et les charges interdit de voir dans le résultat patrimonial annuel la mesure synthétique d'une performance de gestion ;

– le bilan de l'État ne valorise pas, parmi les actifs incorporels, sa capacité à lever l'impôt, jugée trop difficilement évaluable. Compte tenu de l'importance des « *produits régalien*s », qui représentent à eux seuls plus de 70 % de l'ensemble des produits de l'État, il s'agit d'un obstacle de taille à la comparaison du passif et de l'actif. Le « *déséquilibre structurel du bilan de l'État* »⁽¹⁾, qui se traduit par une situation nette négative, ne doit donc pas donner lieu à une lecture alarmiste ou catastrophiste. L'intérêt de la notion de situation nette réside plutôt dans l'analyse des évolutions d'un exercice à l'autre ;

– l'État, à la différence des sociétés commerciales, ne dispose pas d'un capital. À côté de biens susceptibles d'être valorisés sur un marché, il dispose aussi de biens hors commerce et peut valoriser le droit d'occupation du domaine public. Comme l'a relevé la Cour des comptes, « *en l'absence de capitaux propres et de valorisation d'actifs incorporels tels que la capacité de lever l'impôt, la situation nette ne doit pas être considérée comme une mesure de la richesse de l'État mais comme la différence entre les actifs et les passifs comptables* »⁽²⁾ ;

– l'État est le garant en dernier ressort de risques et d'engagements qui vont très au-delà de ceux auxquels sont exposées les entreprises : la question de la bonne délimitation entre les engagements hors bilan et les passifs qui doivent figurer au bilan est donc essentielle.

« *Les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* » dispose le 3^{ème} alinéa de l'article 27 de la LOLF⁽³⁾. Afin de s'en assurer, le législateur organique a confié à la Cour des comptes la mission de certifier les comptes de l'État (5^o de l'article 58 de la LOLF), c'est-à-dire de vérifier la conformité des états financiers au référentiel comptable applicable.

L'année dernière, la Cour des comptes avait formulé treize « *réserves substantielles* », traçant la voie des nécessaires améliorations à apporter à la

(1) Selon l'expression du *Compte général de l'État 2007*, p. 38.

(2) *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État. Exercice 2005*, p. 33.

(3) En matière comptable, la régularité signifie se conformer aux règles et procédures en vigueur, la sincérité consiste à les appliquer de bonne foi et la préoccupation d'image fidèle peut imposer d'aller au-delà de ces règles et procédures.

comptabilité de l'État⁽¹⁾. Des progrès importants ont été accomplis en 2007, qu'il s'agisse par exemple du meilleur recensement des actifs militaires, de la redéfinition du périmètre des passifs d'intervention ou de l'extension des biens immobiliers inventoriés.

Cette année, la Cour des comptes a émis douze réserves, dont trois « *non substantielles* », à l'égard des comptes 2007. Par rapport aux comptes 2006, trois réserves ont été levées, qui concernaient :

– les contrats d'échange de taux d'intérêt, l'Agence France Trésor (AFT) ayant pu démontrer l'intérêt de sa stratégie de *swaps* de taux ;

– la comptabilisation du réseau routier national, qui a été significativement améliorée ;

– les comptes des pouvoirs publics. L'Assemblée nationale a par exemple soumis ses comptes à un auditeur indépendant et a remis ses livres de comptes à l'administration, afin de les intégrer à ceux de l'État.

Par ailleurs, trois nouvelles réserves ont été émises cette année, toutes qualifiées de « *non substantielles* » par la Cour des comptes :

– les soldes de certains comptes de trésorerie (comme les comptes d'avances des formations militaires ou les comptes d'attente pour des opérations avec des correspondants du Trésor) ne sont pas assortis des justifications adéquates ;

– les provisions pour risques, constituées notamment en vue de litiges éventuels, sont trop limitées ;

– certaines procédures d'inventaires d'actifs et de passifs sont critiquables. C'est le cas des immobilisations dites « non ventilées » du fait de la faiblesse de leur valeur unitaire (mobiliers et matériel de bureau, matériel informatique, petit outillage etc.), des immobilisations cofinancées par plusieurs acteurs (par exemple les fonds de concours destinés au réseau routier national) et des logiciels produits en interne.

Les comptes 2007 demeurent donc assortis de neuf réserves qui avaient été émises sur les comptes 2006⁽²⁾. Comme l'année dernière, deux d'entre elles sont transversales :

(1) Elles portaient sur les systèmes d'information financière de l'État, le dispositif de contrôle et d'audit internes, les actifs du ministère de la défense, les comptes des opérateurs, les immobilisations corporelles et incorporelles spécifiques, les contrats d'échanges de taux pour la gestion de la dette, le « compte État » de la Coface, la section des fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts et consignations, le réseau routier, le parc immobilier, les obligations fiscales, les passifs d'intervention et les comptes des pouvoirs publics.

(2) Ces réserves étaient au nombre de dix dans le rapport de la Cour des comptes relatif à l'exercice 2006, mais deux d'entre elles (sur le compte « État » à la Coface et sur les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations) ont été regroupées en une seule dans l'acte de certification des comptes 2007.

– l’insuffisance des systèmes d’information financière et comptable de l’État nuit à la qualité des comptes et au bon déroulement des contrôles. La Cour des comptes souligne cependant que ses critiques doivent être mises « *en regard de l’ampleur des actions engagées par l’administration pour remédier à cette limitation sans avoir bénéficié d’une période transitoire entre l’entrée en vigueur de la réforme comptable et la certification des comptes, ni excipé de la clause de sauvegarde informatique* »⁽¹⁾ ;

– le contrôle et l’audit internes restent insuffisamment développés. En matière d’audit interne, la Cour des comptes relève en particulier qu’en 2007 « *aucun ministère, à l’exception du ministère de l’agriculture, n’a disposé d’une fonction d’audit interne opérationnelle à l’échelon ministériel susceptible de contribuer de manière significative à la maîtrise des risques* »⁽²⁾.

Les sept autres réserves sont davantage ciblées :

– les actifs militaires sont mal comptabilisés (périmètre des immobilisations et des stocks, valorisation des actifs en service, programmes d’armement en cours etc.) et le ministère de la Défense n’a pas tenu certains des engagements pris l’année dernière ;

– les comptes des opérateurs de l’État sont, pour beaucoup, d’une qualité « *très insuffisante* »⁽³⁾ (situation de leur patrimoine, de leurs passifs, de leurs engagements etc. ; absence de véritable contrôle interne). En outre, les critères d’appartenance à la catégorie « opérateurs » sont encore trop flous et, surtout, appliqués de façon très hétérogène d’un ministère ou d’un service à l’autre ;

– la comptabilisation des produits fiscaux souffre de deux défauts : les déficits fiscaux reportables en avant en matière d’impôt sur les sociétés et d’impôt sur le revenu ne sont pas valorisés⁽⁴⁾ ; les contrôles accompagnant le passage d’une logique de caisse à une comptabilité en droits constatés sont insuffisants ;

– certaines immobilisations dites « spécifiques » sont encore mal prises en compte, qu’il s’agisse d’immobilisations corporelles (par exemple les autoroutes et barrages construits par l’État puis remis en concession) ou incorporelles (par exemple les actifs générant des produits pour occupation du domaine public, comme les licences UMTS) ;

– deux entités sont, selon la Cour des comptes, exclues à tort du périmètre du bilan de l’État. C’est le cas, d’une part, du compte « État » à la Coface, qui

(1) Certification des comptes de l’État. Exercice 2007, p. 20.

(2) Certification des comptes de l’État. Exercice 2007, p. 22.

(3) Certification des comptes de l’État. Exercice 2007, p. 31.

(4) Par exemple, lorsqu’une société soumise à l’IS dégage un déficit fiscal au titre d’un exercice, elle peut choisir de le reporter en avant pour l’imputer sur ses bénéfices des exercices ultérieurs. L’année dernière, déjà, la Cour estimait nécessaire l’inscription d’une provision pour risques et charges, le Gouvernement s’y opposant au motif qu’il n’y a pas lieu de constater une créance, mais seulement la possibilité, toute éventuelle, d’une minoration ultérieure d’assiette taxable. Cette année, le Compte général de l’État 2007 fournit des informations sur ce sujet dans la partie « hors bilan ».

regroupe les procédures publiques bénéficiant de la garantie étatique (la Cour considère que ce compte est contrôlé par l'État, alors que le Gouvernement voit dans la Coface un commissionnaire agissant en son nom propre et pour le compte de l'État). C'est le cas, d'autre part, de la section des fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts et consignations, qui n'est ni intégrée dans les comptes de l'État, ni consolidée avec ceux de la Caisse ⁽¹⁾ ;

– la comptabilisation des passifs d'intervention (dettes exigibles, charges à payer ou provisions pour charges) souffre encore de nombreuses lacunes : recensement non exhaustif, valorisation insuffisante d'engagements pris par les opérateurs au nom de l'État (par exemple par le CNASEA dans le domaine des aides à l'emploi), modalités d'enregistrement des impôts et taxes affectés (en particulier aux organismes de sécurité sociale), incertitude sur la notion de service fait pour les prestations sociales prévues par la loi (allocations aux adultes handicapés, allocations de solidarité, aides au logement etc.) ;

– la présentation du parc immobilier de l'État, en dépit des progrès accomplis, est encore trop peu fiable, faute de qualité suffisante des outils de comptabilisation et des procédures d'inventaire et de valorisation.

Comme l'année dernière, le Rapporteur général souligne que **beaucoup de réserves émises par la Cour des comptes vont dans le sens d'un rééquilibrage du bilan de l'État**. Si son passif est vraisemblablement sous-estimé en matière de charges d'intervention, la plupart des autres réserves tendent au contraire à majorer son actif. Selon la Cour des comptes, les ajustements demandés qui font l'objet d'un désaccord avec le Gouvernement représentent un total de 11,2 milliards d'euros sur le bilan en valeur absolue et auraient conduit, s'ils avaient été pris en compte, à améliorer la situation nette de l'État de 9,5 milliards d'euros en impact cumulé ⁽²⁾.

Au-delà de la qualité intrinsèque des données comptables, il importe néanmoins de rappeler que la réforme comptable n'aura pleinement réussi que lorsqu'elle constituera pour les gestionnaires publics un outil de pilotage supplémentaire leur permettant d'éclairer leurs choix et d'améliorer leurs résultats – ce qui est encore loin d'être le cas ⁽³⁾.

(1) *La Cour des comptes indique que* « dans l'attente du vote de la loi de modernisation de l'économie (...), aucune décision n'a (...) été prise quant à la clarification du cadre institutionnel dédié à la gestion des fonds d'épargne. Le ministère a indiqué qu'il attendait cette clarification pour en tirer les conséquences au plan comptable » (*rapport précité*, p. 43).

(2) *Certification des comptes de l'État. Exercice 2007*, p. 65. *Sur le bilan de l'État*, voir *infra*, 2.

(3) *En dépit des quelques avancées présentées dans le « Mémento sur les comptes de l'État » joint au présent projet de loi de règlement* (p. 8-9).

2.– Les résultats comptables soumis à l'approbation du Parlement

Pour la deuxième année consécutive, le présent projet de loi de règlement est accompagné du Compte général de l'État (CGE) prévu à l'article 54 de la LOLF ⁽¹⁾, qui comporte le bilan, le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie et une annexe. Ces données comptables ont désormais une portée normative : l'article 3 du présent projet tend ainsi à approuver le compte de résultat de l'exercice 2007, « *établi à partir des ressources et des charges constatées selon la comptabilité générale de l'État* » (III de l'article 37 de la LOLF), à affecter au bilan ce résultat comptable, puis à approuver le bilan après affectation ainsi que son annexe.

• Le **bilan de l'État** recense et valorise son *actif* et son *passif*, desquels découle sa situation nette.

À la fin 2007, le bilan de clôture fait apparaître un **actif de 555 milliards d'euros** (au lieu de 534 milliards d'euros fin 2006), qui comprend principalement :

– les *immobilisations corporelles* pour 231 milliards d'euros : parc immobilier (54 milliards d'euros, terrains compris), infrastructures routières (111 milliards d'euros après décentralisation de certaines routes nationales), matériels militaires (31 milliards d'euros d'équipements en service), matériels techniques et d'outillage etc. ;

– les *immobilisations incorporelles* pour 23 milliards d'euros : coûts de développement des programmes d'armement, brevets, logiciels et, à l'avenir, actes relatifs à l'exploitation et à l'occupation du domaine public. Leur diminution de près de 3 milliards d'euros par rapport à 2006 s'explique principalement par une valorisation plus fine des actifs du ministère de la Défense, la méthode d'analyse des marchés se substituant progressivement aux estimations forfaitaires initiales ;

– les *immobilisations financières* pour 183 milliards d'euros : en augmentation de 14 milliards d'euros du fait notamment d'une valorisation accrue des capitaux propres des entités qu'il contrôle, les participations financières de l'État représentent 159 milliards d'euros en 2007, soit près du tiers de l'actif total. S'y ajoutent, plus marginalement, les prêts et avances à des États étrangers ou à des collectivités territoriales ;

– les *stocks* pour 33 milliards d'euros, dont 98 % de stocks militaires. Leur valeur a peu varié par rapport à 2006 ;

– les *créances* pour 53 milliards d'euros : créances sur redevables (40 milliards d'euros de créances nettes des dépréciations) ou créances sur clients et sur débiteurs divers ⁽²⁾ ;

(1) Il succède à l'ancien Compte général de l'administration des finances (CGAF), qui comportait déjà une présentation patrimoniale des comptes de l'État, mais non exhaustive et seulement indicative.

(2) Les créances et les stocks constituent l'actif circulant, c'est-à-dire l'actif qui, par sa nature ou sa destination, n'a pas vocation à servir durablement l'activité de l'État.

– la *trésorerie active* pour 22 milliards d’euros, dont l’augmentation par rapport à 2006 est principalement due à l’achat par l’État en fin d’année de 8 milliards d’euros de billets de trésorerie de l’Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), afin de couvrir un besoin ponctuel du régime général, dans le cadre de la gestion mutualisée des trésoreries publiques.

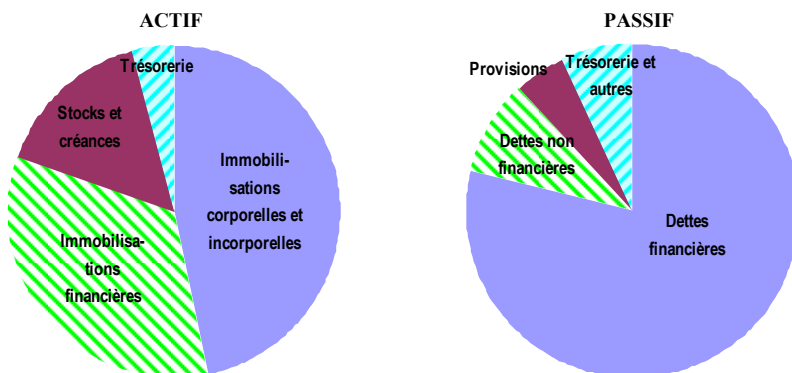
LE BILAN DE L’ÉTAT EN 2006 ET 2007

(au 31 décembre, en millions d’euros)

	2006	2007
Actif immobilisé	425 492	435 448
<i>dont immobilisations incorporelles</i>	25 511	22 544
<i>dont immobilisations corporelles</i>	232 051	230 765
<i>dont immobilisations financières</i>	167 930	182 639
Actif circulant (hors trésorerie)	87 228	85 542
Trésorerie active	13 338	22 062
Comptes de régularisation	8 197	11 696
TOTAL ACTIF (I)	534 255	555 248
Dettes financières	893 936	945 755
Dettes non financières	92 758	109 006
Provisions pour risques et charges	50 079	61 846
Autres passifs	13 594	13 359
Trésorerie passive	65 528	68 972
Comptes de régularisation	11 503	12 639
TOTAL PASSIF (II)	1 127 398	1 211 577
SITUATION NETTE (I – II)	– 593 144	– 656 329

Source : CGE 2007.

LA RÉPARTITION DU PATRIMOINE DE L’ÉTAT EN 2007



Le bilan de clôture dresse également le **passif de l'État, qui s'élève à 1 212 milliards d'euros** (soit une augmentation de 7,5 % par rapport à 2006) et comprend principalement :

– les *dettes financières* pour 946 milliards d'euros, en augmentation de 52 milliards d'euros ⁽¹⁾. Outre les titres négociables à court, moyen et long terme, elles comprennent notamment le nouvel engagement vis-à-vis de la Caisse de la dette publique (7,8 milliards d'euros), dette « miroir » de celle du SAAD que l'État contribuait auparavant à rembourser par une subvention budgétaire versée à la SNCF ⁽²⁾. En revanche, la dette de 619 millions d'euros reprise du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA) en application de l'article 83 de la loi de finances rectificative pour 2007 ne figure pas au bilan de l'État, ce dernier l'ayant remboursée en totalité dès sa reprise ;

– les *dettes non financières* pour 109 milliards d'euros ⁽³⁾ : si celles-ci ont progressé de 16 milliards d'euros par rapport à 2006, cette augmentation s'explique au moins pour moitié par la fiabilisation, dans le cadre des engagements pris par le Gouvernement l'année dernière, de l'évaluation des charges à payer ⁽⁴⁾ relatives aux crédits de TVA. Une part non négligeable de l'apparente dégradation s'analyse donc comme une amélioration de la qualité des données comptables. Par ailleurs, 42 % des dettes non financières sont constituées des acomptes d'impôt sur les sociétés (46 milliards d'euros) et ne sauraient donc être confondues avec les dettes liées à des dépenses budgétaires. Alors qu'il conviendrait d'identifier clairement ces dernières, la Direction générale des finances publiques n'a pas été en mesure de fournir au Rapporteur général une présentation par mission et programme des charges à payer au 31 décembre 2007. La Cour des comptes, quant à elle, estime les dettes relatives à des dépenses à 17,9 milliards d'euros, qui se répartiraient entre 12,4 milliards d'euros de charges à payer et 5,5 milliards d'euros de dettes exigibles dès la fin 2007 ⁽⁵⁾. Il importe par ailleurs de souligner que les dettes d'intervention, qui représentent 11 milliards d'euros fin 2007, ont baissé de 4 milliards d'euros par rapport à l'année

(1) Voir également supra, A.

(2) Dans les comptes 2006, le SAAD était considéré comme une participation financière négative de l'État. Sur la reprise de dette du SAAD, autorisée par la loi de finances rectificative pour 2007, voir également supra, A.

(3) Les dettes non financières correspondent essentiellement à des sommes dues par l'État à des tiers. Elles sont ventilées entre les dettes de fonctionnement (dettes envers les fournisseurs, le personnel, la sécurité sociale et les autres organismes sociaux, les opérateurs des politiques de l'État), les dettes d'intervention (dettes relatives aux transferts pour charges directes et indirectes) et les autres dettes non financières (notamment les comptes clients créditeurs).

(4) Les charges à payer constituent une catégorie particulière de dettes : elles sont nées l'année de référence (selon le critère du service fait) mais le paiement n'a pu avoir lieu, par exemple faute de crédits disponibles ou de réception de la facture ou bien pour des raisons liées au contrôle du comptable. À la différence d'une provision pour charges (voir infra), l'obligation de l'État est certaine à la clôture de l'exercice, mais une incertitude – faible – demeure sur son montant ou son échéance.

(5) Ce dernier montant prête cependant à discussion dans la mesure où il inclut, d'une part, 1,7 milliard d'euros de charges à payer à la sécurité sociale requalifiées par la Cour en dettes exigibles (voir supra, I, B) et, d'autre part, 2,8 milliards d'euros de prélèvements sur recettes en faveur des collectivités territoriales (fonds de péréquation de taxe professionnelle et des droits d'enregistrement, amendes de la police de la circulation), dont l'incidence a déjà été retracée en comptabilité budgétaire.

précédente, sous l'effet principalement de l'opération déjà évoquée d'apurement de 5,1 milliards d'euros de dettes de l'État envers le régime général de sécurité sociale ;

– les *provisions pour risques et charges* pour 62 milliards d'euros : elles correspondent à des passifs dont l'échéance ou le montant n'est pas fixé mais qui sont certains ou probables dans leur principe. Relativement négligées avant 2006, elles doivent désormais être constituées dès lors qu'existe une obligation à l'égard d'un tiers à la date de clôture. Leur augmentation de 12 milliards d'euros en 2007 tient à un meilleur recensement, au niveau ministériel comme à l'échelon déconcentré. Les charges de personnel ont par exemple fait l'objet de provisions au titre des comptes épargne temps (255 millions d'euros) ou des heures supplémentaires dues aux fonctionnaires de police (160 millions d'euros). À 43 milliards d'euros, les provisions pour transferts sont néanmoins les plus importantes : ont par exemple été provisionnés en 2007 des bonifications d'intérêts sur des prêts de l'Agence française de développement (AFD), des contributions au Fonds européen de développement (FED), des aides à la pierre versées aux propriétaires privés par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et certains engagements à l'égard des bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) et de l'allocation équivalent retraite (AER) ;

PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES AU 31 DÉCEMBRE 2007

(en millions d'euros)

1. Provisions pour risques	6 489
<i>dont provisions pour litiges</i>	<i>5 066</i>
2. Provisions pour charges	55 358
Provisions pour charges de fonctionnement	198
Provisions pour charges de personnel	1 599
Provisions pour transferts	43 231
<i>dont primes épargne logement et rentes viagères</i>	<i>10 896</i>
<i>dont indemnisation actes de barbarie 2nde guerre mondiale</i>	<i>1 071</i>
<i>dont mesures emploi et agriculture via CNASEA</i>	<i>3 137</i>
<i>dont régimes spéciaux de retraites</i>	<i>4 954</i>
<i>dont Fonds européen de développement</i>	<i>2 863</i>
<i>dont bonification d'intérêts par l'AFD</i>	<i>1 368</i>
<i>dont aides à la pierre ANAH</i>	<i>859</i>
<i>dont engagements ASS et AER</i>	<i>522</i>
Provisions pour remises en état	249
Autres provisions	10 081
<i>dont assainissement installations nucléaires</i>	<i>3 778</i>
<i>dont reprise dette Charbonnages de France</i>	<i>2 400</i>
Total provisions (1 + 2)	61 847

Source : CGE 2007.

– la *trésorerie passive* pour 69 milliards d’euros : elle comprend les dettes à court terme, essentiellement les comptes des correspondants du Trésor. Y figure également depuis cette année l’avance de trésorerie consentie à l’État par le Crédit foncier de France dans le cadre du paiement des primes d’épargne logement (843 millions d’euros), faute de crédits suffisants en lois de finances pour 2006 et 2007 ⁽¹⁾.

Au total, **la situation nette de l’État s’établit à – 656 milliards d’euros fin 2007**, soit une dégradation de 63 milliards d’euros par rapport à 2006. Toutefois, cet écart s’explique, à hauteur de 39 milliards d’euros, par l’effet de fiabilisation des comptes de l’État en 2007 ⁽²⁾ plutôt que par une détérioration de sa situation financière réelle.

• **Le compte de résultat** présente, sous forme de trois tableaux, les *charges* et les *produits* de l’État et le solde des opérations de l’exercice, c’est-à-dire le résultat patrimonial de l’État.

Le premier tableau décrit les charges brutes et les produits d’activité correspondants. Leur contraction donne **les charges nettes, soit 309 milliards d’euros en 2007**. Les charges de fonctionnement, nettes des produits de fonctionnement, représentent 158 milliards d’euros, dont 132 milliards d’euros de charges de personnel. Les charges d’intervention nettes atteignent 113 milliards d’euros, dont 71 milliards d’euros de transferts aux collectivités territoriales, 25 milliards d’euros aux ménages, 19 milliards d’euros aux entreprises et 16 milliards d’euros à d’autres organismes (associations, organismes sociaux, organisations internationales etc.). Les charges financières, dominées par les intérêts de la dette, s’élèvent à 38 milliards d’euros nets des produits financiers (produits des participations de l’État, intérêts reçus sur *swaps* de taux etc.).

Le deuxième tableau décrit **les produits régaliens nets, qui représentent 268 milliards d’euros en 2007**. À la différence des produits d’activité évoqués ci-avant, ils sont la conséquence nécessaire de l’exercice par l’État de sa souveraineté et sont dénués de contrepartie directe équivalente pour les tiers. Il s’agit des produits fiscaux (dès lors qu’un titre de perception a été émis à l’encontre du contribuable), des amendes et de divers prélèvements, minorés des ressources propres du budget de l’Union européenne.

Le troisième tableau rapproche les charges et les produits et fait apparaître le solde des opérations de l’exercice, déficitaire de **41,4 milliards d’euros en 2007**.

(1) En prenant en compte les dépenses de 220 millions d’euros de la période complémentaire 2008, correspondant à des crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2007 sur le programme Épargne, le découvert de l’État est ramené à 623 millions d’euros.

(2) Les principaux changements intervenus en 2007, déjà évoqués, sont : une valorisation plus fine des coûts de développement militaire, des opérations d’armement et des infrastructures routières ; un recensement élargi des dettes non financières (en particulier les charges à payer relatives aux crédits de TVA) ; l’augmentation des provisions pour risques et charges.

LE RÉSULTAT PATRIMONIAL DE L'ÉTAT EN 2006 ET 2007

(en millions d'euros)

	2006	2007	Variation
Charges de fonctionnement nettes	148 160	157 823	+ 6,5 %
Charges d'intervention nettes	128 848	113 278	- 12,1 %
Charges financières nettes	25 338	38 292	+ 51,1 %
Total des charges nettes	302 346	309 393	+ 2,3 %
Produits fiscaux nets	282 841	277 070	- 2,0 %
Autres produits régaliens nets	3 794	6 341	+ 67,1 %
Ressources propres du budget de l'Union européenne	- 15 908	- 15 400	- 3,2 %
Total des produits régaliens nets	270 727	268 012	- 1,0 %
Solde des opérations de l'exercice	- 31 619	- 41 380	+ 30,9 %

Source : CGE 2007.

La dégradation du résultat annuel de l'État de 9,8 milliards d'euros par rapport à 2006 s'explique :

– par l'augmentation de 7,1 milliards d'euros des charges nettes, qui tient notamment à l'augmentation des charges de personnel ⁽¹⁾ et aux moindres cessions d'actifs réalisées en 2007 (ces dernières, passées de 13,8 milliards d'euros en 2006 à 8,2 milliards d'euros en 2007 ⁽²⁾, sont des produits de fonctionnement venant en diminution des charges). En outre, la reprise par l'État, déjà évoquée, de la dette du SAAD s'est traduite par la constatation d'une charge financière de 7,8 milliards d'euros, corrélativement à l'inscription au bilan d'une dette de même montant. En sens inverse, l'apurement de 5,1 milliards d'euros de dettes de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale améliore le résultat de l'année, l'extinction de ces dettes étant comptabilisée comme un produit d'intervention du même montant ⁽³⁾ ;

– par une diminution de 2,7 milliards d'euros des produits régaliens nets. Les produits fiscaux ont baissé de 5,7 milliards d'euros par rapport à 2006, dont 4,1 milliards d'euros imputables au seul impôt sur le revenu. En dehors des réformes fiscales, cette diminution s'explique par les transferts de recettes aux collectivités locales, à la sécurité sociale et à des opérateurs de l'État (par exemple à l'Agence nationale de la recherche et à OSEO). En revanche, les autres produits régaliens ont fortement augmenté, du fait notamment du rattachement à cette catégorie des recettes des jeux exploités par la Française des jeux (1,9 milliard d'euros en 2007), considérées en 2006 comme des produits financiers venant en diminution des charges.

(1) L'augmentation apparente des charges de personnel entre 2006 et 2007 est de 5,3 milliards d'euros. Corrigée de certains changements de traitement comptable, elle s'établit à 3,4 milliards d'euros (dont 2,4 milliards d'euros de charges de pensions).

(2) Ce montant agrège les recettes de cessions de titres (plus de 7 milliards d'euros) et de cessions de biens immobiliers (896 millions d'euros).

(3) Le constat de ce produit résulte de la remise des créances détenues par les organismes de sécurité sociale sur l'État au 31 décembre 2007 suite à l'annulation par la Caisse de la dette publique des titres émis par l'ACOSS.

Le tableau présenté page suivante explicite le passage entre ce résultat en comptabilité générale (– 41,4 milliards d’euros) et le résultat en comptabilité budgétaire (– 38,4 milliards d’euros hors FMI et hors cessions de titres EDF).

Les principales différences entre les deux résultats tiennent : aux règles de rattachement à l’exercice des produits d’impôts non encaissés et des acomptes d’impôt sur les sociétés ; aux dépenses et recettes se traduisant par une inscription au bilan de l’État sans impact sur le résultat patrimonial (par exemple, les investissements sont des dépenses budgétaires non comptabilisées en charges au compte de résultat) ; aux charges et produits ne correspondant pas à des dépenses budgétaires, du fait soit de la règle des droits constatés (charges à payer et produits à recevoir, charges et produits constatés d’avance), soit d’opérations ne générant aucun flux réel d’encaissement ou de décaissement (dotations aux amortissements, provisions et dépréciations).

LE PASSAGE DU SOLDE BUDGÉTAIRE AU RÉSULTAT PATRIMONIAL

(en milliards d’euros)

Solde d’exécution des lois de finances	– 34,45
	<i>soit hors FMI</i> – 34,72
	<i>soit hors FMI et hors cessions de titres EDF</i> – 38,40
Restes à recouvrer sur les produits de l’année courante	+ 11,28
Recettes sur les produits des années antérieures	– 9,25
Dépenses et recettes budgétaires inscrites à des postes de bilan	+ 16,72
Valeurs comptables des éléments d’actifs cédés	– 4,81
Impact du rattachement des acomptes d’impôt sur les sociétés	– 4,13
Opérations d’inventaire	– 7,72
Opération d’apurement de la dette de l’État envers la sécurité sociale	+ 5,08
Opérations financières non budgétaires (dont reprise de la dette du SAAD)	– 9,70
Autres	– 4,41
Résultat patrimonial	– 41,38

Source : CGE 2007.

• Le **tableau des flux de trésorerie** rend compte des entrées et sorties en trésorerie, en distinguant les flux liés à l’activité de l’État (encaissements et décaissements), à ses opérations d’investissement (acquisitions et cessions d’immobilisations) et à ses opérations de financement (émissions et remboursements d’emprunts). Le solde de fin de période qui y est présenté (– 47 milliards d’euros au 31 décembre 2007) correspond à la différence, au sein du bilan de l’État, entre trésorerie active et trésorerie passive.

Ce tableau permet par exemple de constater que, si « l’année 2006 constituait une année "atypique" avec d’importantes cessions d’actifs et une utilisation d’actifs liquides en trésorerie qui avait dégagé certaines marges de manœuvre » ⁽¹⁾, l’année 2007 s’est caractérisée par le retour à un financement plus classique, marqué en particulier par la forte hausse des émissions de dette à court terme : 12,2 milliards d’euros de BTF ont été émis l’année dernière, alors que 31 milliards d’euros avaient au contraire été remboursés en 2006.

(1) Rapport de présentation du CGE 2007, p. 57. Voir également supra, A.

• Enfin, l'**annexe** du Compte général de l'État contient des informations complétant et éclairant les éléments précédents. Elle présente en particulier les **engagements hors bilan**, passifs éventuels qu'il n'est pas pertinent de totaliser ⁽¹⁾.

LES ENGAGEMENTS « HORS BILAN » DE L'ÉTAT

1. Les engagements pris dans le cadre d'accords bien définis

a) *La dette garantie* regroupe les engagements ayant reçu la garantie de l'État. Son encours au 31 décembre 2007 est de 60,5 milliards d'euros, après 56,3 milliards d'euros fin 2006.

b) *Les garanties accordées par l'État à des organismes chargés pour son compte de missions d'intérêt général* résultent principalement de l'engagement de l'État d'équilibrer les comptes de la Caisse centrale de réassurance (CCR), du compte « État » ouvert à la COFACE et des procédures de couvertures de risques par Natixis ou des garanties de protection des épargnants.

c) *Les garanties de passif* sont accordées notamment dans le cadre d'opérations de cession ou de restructurations d'entreprises.

d) *Les engagements financiers de l'État* comportent des engagements budgétaires (primes d'épargne logement, annulations de dettes de pays pauvres très endettés etc.), des engagements juridiques n'ayant pas encore donné lieu à service fait (dont 44 milliards d'euros sur la mission *Défense*), les contrats de plan État-région, les concessions de service public, les partenariats public-privé etc.

e) *Les autres engagements de l'État* concernent par exemple les déficits reportables en avant en matière d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le revenu.

2. Les engagements de l'État en matière de retraites

Les engagements au titre des retraites des fonctionnaires et agents publics relevant de régimes spéciaux peuvent être approchés de deux façons :

– en calculant la valeur actuelle des pensions des retraités et des droits à retraite des agents en activité, sur la base de la législation en vigueur (ce qui revient à déterminer ce que l'État aurait dû déboursier au 31 décembre 2007 pour honorer l'intégralité de son engagement). À cette aune, les engagements sont évalués à **1 056 milliards d'euros**, soit environ 56 % du PIB. Ce montant, correspondant à un taux d'actualisation de 2 %, est un ordre de grandeur pouvant évoluer en fonction des changements de comportements induits par la réforme des retraites du 21 août 2003 ;

– en calculant la valeur actuelle des besoins de financement futurs, c'est-à-dire la somme actualisée des déficits annuels des régimes de retraite (ce qui représente l'accumulation des surcoûts annuels par rapport à ce que l'État finance aujourd'hui). À la différence de la méthode précédente, le système est « ouvert » : il prend en compte les actifs recrutés après la date d'évaluation et dont les cotisations limitent le besoin de financement. De ce point de vue, avec un taux d'actualisation de 2 %, les engagements sont évalués à **852 milliards d'euros** (dont 584 milliards d'euros pour le seul régime général de la fonction publique), soit environ 45 % du PIB.

(1) Comme l'indiquait l'année dernière la Cour des comptes, ces passifs « sont très hétérogènes (...) et donc porteurs de risques financiers de nature et d'intensité variables. À ce titre, ils ne peuvent donner lieu à totalisation, même indicative, laquelle serait dépourvue de sens économique » (*Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2007, p. 28*).

AUDITION DE M. PHILIPPE SÉGUIN, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

Au cours de sa séance du 29 mai 2008, la Commission a auditionné M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, sur la certification des comptes de l'État – exercice 2007 – et sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007.

Le **Président Didier Migaud** : Nous sommes heureux d'accueillir M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, à la suite de la présentation par la Cour des comptes de deux premiers rapports, essentiels pour le Parlement dans ses fonctions de contrôle et d'évaluation : la certification des comptes de l'exercice 2007 et l'exécution du budget 2007. La Cour des comptes présentera un troisième rapport avant le débat d'orientation budgétaire.

Je me réjouis une fois de plus de la qualité de nos relations avec la Cour des comptes et je souhaite, comme tous les membres de cette Commission, utiliser au mieux ses travaux et leur donner suite.

Lors de la première certification des comptes, en 2006, vous aviez formulé, Monsieur le Premier président, un certain nombre de réserves. Il est important que vous nous précisez les suites qui y furent données, les raisons pour lesquelles vous en avez levé certaines et posé d'autres.

S'agissant de l'exécution du budget 2007, vous nous apporterez également votre éclairage sur la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes, sachant qu'il ne faut pas confondre régularité et sincérité.

M. Philippe Séguin : Je vous remercie, monsieur le Président, de vos paroles de bienvenue. C'est toujours avec grand plaisir que je réponds aux invitations de votre Commission.

La loi organique a organisé les débats budgétaires du printemps en deux temps, celui du contrôle de l'exécution et celui de la définition des orientations à donner à la prochaine loi de finances initiale et à la loi de finances rectificative. La LOLF prévoit que la Cour transmet au Parlement chaque printemps trois rapports : l'acte de certification des comptes de l'État, le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, tous deux à l'appui du projet de loi de règlement, le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, à la veille du débat d'orientation budgétaire, que nous présenterons à la commission des Finances dans les derniers jours de juin.

Je n'avais pas pu m'exprimer devant vous l'année dernière à cette date, du fait des élections, et je suis heureux de pouvoir aujourd'hui vous faire part directement des principales conclusions des deux premiers rapports que je viens d'évoquer.

S'agissant du rapport sur les comptes, je rappelle qu'il s'agit seulement du deuxième compte général de l'État établi selon les nouvelles normes comptables. Même si des progrès ont été réalisés, il faudra du temps avant de parvenir à un résultat pleinement exploitable.

Au 1^{er} janvier 2007, les retraitements effectués au bilan au 31 décembre 2006 ont diminué l'actif de 9 milliards et accru le passif de 29,5 milliards. C'est dire si le travail de mise au point fut considérable.

Le résultat comptable de l'exercice s'établit cette année à moins 41,4 milliards d'euros contre moins 31,6 milliards en 2006, soit une dégradation de près de 10 milliards, qui aurait pu être encore plus importante si l'État n'avait pas enregistré un produit exceptionnel lié à l'opération de règlement de ses dettes vis-à-vis de la sécurité sociale pour 5 milliards d'euros. Je reviendrai sur ce point qui pose une difficulté en comptabilité budgétaire.

La dégradation du résultat provient d'une augmentation importante des charges, qu'il s'agisse des charges de personnel (+5,3 milliards) ou des charges financières nettes des produits financiers (+13 milliards). La reprise des dettes du Service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) de la SNCF ne suffit pas à tout expliquer.

Du côté des produits, les produits de fonctionnement diminuent de 4 milliards, essentiellement en raison de la baisse des produits de cession de participation. Les charges de fonctionnement nettes des produits de même nature augmentent de 6,5 %, ce qui contraste avec l'apparente maîtrise des dépenses qui ressort des données de comptabilité budgétaire. Pour ce qui est des produits régaliens, l'impôt sur le revenu baisse de 4 milliards.

S'agissant du bilan, l'actif s'établit fin 2007 à 555 milliards, soit une progression de 21 milliards, largement liée aux immobilisations (comme les routes, les constructions), fortement réévaluées par rapport à l'année dernière. Le passif a augmenté plus vite, passant de 1 127 à 1 211 milliards. Cette évolution ne renvoie pas seulement à l'alourdissement de la dette « financière », de plus de 51 milliards. Elle s'explique aussi par une hausse de 16 milliards des dettes non financières, c'est-à-dire des dettes certaines que l'État devra régler au plus vite, et par une hausse de près de 12 milliards des provisions pour risques et charges dont une part importante risque de se transformer en dettes non financières.

La situation nette de l'État, c'est-à-dire la différence entre l'actif et le passif, s'établit donc fin 2007 à moins 656 milliards, ce qui est plus défavorable que l'an dernier de 63 milliards. Cela ne veut pas dire que l'État soit en faillite mais que les comptes deviennent plus précis et que l'État ne peut se contenter de vendre ses actifs pour payer ses dettes.

La nouvelle comptabilité, qui se précise peu à peu, nous apporte de nombreuses informations nouvelles et utiles.

Il pourra ainsi vous être utile de savoir, pour la préparation de la loi de programmation militaire, que le ministère de la Défense ne sait pas valoriser certains de ses actifs, comme le Charles de Gaulle et qu'il valorise ses navires de surface à la tonne ! Plus généralement, la fiabilisation des évaluations des programmes d'armement en cours, qui représentent 25,7 milliards en 2007, est loin d'être achevée. Des programmes en développement aussi importants que le futur avion de transport A 400 M, les frégates multi-missions, l'hélicoptère Tigre ou le missile nucléaire M 51 ne sont pas encore correctement valorisés dans les comptes.

Autre exemple : le portefeuille de participations financières des entreprises publiques et privées a été revalorisé de 14 milliards mais le taux de rendement de l'ensemble du portefeuille a chuté de 6,3 % en 2006 à 5,2 % en 2007 par rapport à 2006.

Dernier exemple, vous trouverez dans nos travaux la décomposition du poste des dettes non financières, annonciatrices de charges budgétaires qui pèsent sur l'exécution de cette année ou qui pèseront sur les années suivantes. Ainsi les dettes non financières s'élevaient à 109 milliards à fin 2007. Sur ce total, si on exclut les 40 milliards d'acomptes d'impôt sur les sociétés déjà encaissés, 34 milliards sont de vraies dettes fiscales et 26 des charges budgétaires de l'exercice 2008.

L'analyse financière du bilan et du compte de résultat n'en est encore qu'à ses débuts. Elle est appelée à se développer au fur et à mesure que l'on aura progressé sur la trajectoire d'enrichissement du bilan.

C'est là que le certificateur intervient, en se prononçant sur la fiabilité des informations qui composent les États financiers. La certification est la condition préalable à toute exploitation des comptes. En somme, des comptes certifiés, ce sont des comptes utiles, sur lesquels on peut s'appuyer pour tirer des conclusions.

Pour les comptes de l'État, nous avons le choix entre quatre options: nous déclarer dans l'impossibilité de certifier, refuser de certifier, certifier avec réserves ou certifier sans réserve.

L'an dernier, nous avons certifié les comptes avec 13 réserves substantielles, ce qui révélait surtout que tout ne pouvait pas être parfait dès le premier exercice, d'autant moins que l'État n'avait pas bénéficié d'une période de transition et de préparation entre l'entrée en vigueur complète de la LOLF et la première année de certification.

Prenant en compte cette contrainte de calendrier, la Cour a préféré accompagner la réforme plutôt que d'en sanctionner l'inachèvement en refusant de certifier. La Cour n'est pas là pour clouer au pilori, mais pour aider à la décision et accompagner la réforme.

S'agissant à présent des comptes de 2007, notre travail s'est déroulé sur la totalité de l'année.

À l'automne 2007, des missions dites « intermédiaires » ont conduit à envoyer à l'administration une quarantaine de rapports contenant plus de 500 recommandations et points d'attention.

En mars et avril 2008, nous avons mené dans un laps de temps très resserré les « missions finales » qui ont permis d'adresser à l'administration 232 observations d'audit relevant des anomalies, chiffrables ou non, ou mentionnant des limitations, c'est-à-dire des circonstances ne permettant pas à la Cour de recueillir tous les éléments probants pour se prononcer. Beaucoup de ces observations ont été prises en compte par l'administration, ce qui a permis de résoudre plusieurs difficultés majeures.

Ce travail a également conduit à déplacer des masses financières considérables au sein des états financiers. L'administration a ainsi procédé à des ajustements (des corrections d'écritures) pour un montant, en valeur absolue, de près de 15 milliards sur le compte de résultat et de plus de 22 milliards sur le bilan. Il faudrait y ajouter les reclassements d'un compte à l'autre qui avoisinent 26 milliards pour le compte de résultat et 5 milliards pour le bilan.

Un certain nombre de désaccords, d'incertitudes et de limitations à l'étendue des vérifications de la Cour demeuraient néanmoins à la clôture des comptes, aussi a-t-elle décidé de certifier les comptes de 2007 sous 12 réserves dont 9 à caractère substantiel.

En premier lieu, des progrès notables ont été accomplis par l'administration en 2007, qui ont notamment conduit à la levée de 3 des 13 réserves substantielles formulées l'année précédente. Ce score n'est pas mauvais, vu la difficulté des sujets et leur ampleur.

L'une de ces réserves substantielles concernait la comptabilisation des contrats d'échange de taux d'intérêt pour la gestion de la dette de l'État. Sur ce point, l'administration avait, il y a un an, une position différente de la nôtre. Elle a accepté d'évoluer et c'est très positif.

Une deuxième réserve visait la comptabilisation du réseau routier national, dont les enjeux financiers dépassent les 110 milliards d'euros. Le ministère du développement et de l'aménagement durable et l'ancienne direction générale de la comptabilité publique - désormais la direction générale des finances publiques - sont parvenus à dissiper la majeure partie des incertitudes qui pesaient sur la valorisation de cet actif de l'État. La levée d'une réserve d'une telle importance n'a pu être acquise qu'au prix d'une mobilisation intense de l'administration, qui a su travailler en étroite collaboration avec la Cour. Cette collaboration fut exemplaire.

Une troisième réserve portait sur les comptes des pouvoirs publics, qui n'étaient pas intégrés dans le compte général de l'État. Il était loin d'être acquis que cette réserve puisse être levée au terme de l'exercice 2007, ce fut pourtant le cas. Vous n'êtes pas étrangers aux progrès significatifs de l'Assemblée. Le Président de la République s'est, pour sa part, engagé à soumettre à la Cour à partir de l'exercice 2008 l'examen de la gestion des comptes de l'Élysée, en vue notamment de les intégrer au compte général de l'État. Je m'en réjouis.

Reste que la position de la Cour sur les comptes de l'exercice 2007 est assortie de 12 réserves.

Neuf d'entre elles sont à nouveau qualifiées de « substantielles ». Si elles sont pour partie les héritières des réserves substantielles émises l'année dernière, chacune est nourrie de constats nouveaux.

Trois réserves nouvelles, qui portent sur les comptes de trésorerie, les provisions pour risques et diverses procédures d'inventaire, ne sont pas qualifiées de substantielles, mais restent importantes. Il est parfaitement logique que de nouveaux problèmes soient soulevés. C'est la conséquence normale d'un deuxième exercice, au terme duquel les vérifications se sont affinées et étendues. Vous trouverez dans l'acte de certification les détails afférents à chacune de ces réserves.

Les deux premières sont transversales et communes à l'ensemble des ministères. La première porte sur les systèmes d'information financière et comptable de l'État, qui ne sont pas encore adaptés à la nouvelle comptabilité et sont sources d'erreur. Leurs caractéristiques permettent difficilement à la Cour de s'assurer de l'effectivité des contrôles mis en œuvre. La deuxième concerne le contrôle et l'audit internes qui ne sont pas encore suffisamment efficaces et développés pour limiter les risques d'erreur dans les comptes.

Les autres réserves sont spécifiques à certains domaines d'audit. Certaines portent sur le bilan de l'État, d'autres sur le compte de résultat. Cette diversité reflète l'étendue des vérifications que nous avons menées.

Permettez-moi, pour terminer ce chapitre, de faire quelques commentaires sur le sens de la décision de la Cour sur les comptes de 2007.

Nous avons pris acte des progrès importants accomplis en 2007, même s'ils sont parfois trop lents. L'administration doit continuer à se mobiliser au plus haut niveau, comme elle l'a fait jusqu'à présent, et accélérer lorsque c'est nécessaire.

La certification n'est pas seulement l'affaire de la Cour et de Bercy. J'en veux pour preuve les réunions de travail et auditions, tout à fait essentielles, que la Cour organise avec les secrétaires généraux et les directeurs des affaires financières de tous les ministères. Nos contacts sont donc constants.

Certaines des réserves formulées par la Cour touchent à des problèmes d'une ampleur telle qu'il faudra du temps avant de parvenir à les lever – je pense notamment aux systèmes d'information. En revanche, il pourrait être remédié rapidement à bien d'autres insuffisances. A l'avenir, si l'effort se relâchait, si les engagements n'étaient pas tenus, la Cour ne se sentirait pas prisonnière de sa position actuelle.

J'en viens maintenant au deuxième rapport, qui porte sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour 2007.

S'agissant tout d'abord de la question centrale du déficit budgétaire, le Gouvernement a présenté, il y a quelques semaines, le solde budgétaire de l'État, mettant l'accent sur l'amélioration du solde en exécution par rapport au solde prévu en loi de finances initiale.

Cette présentation n'est pas suffisante. On peut aussi comparer le solde en exécution de 2007 au solde en exécution de 2006, c'est à dire 34,7 milliards d'euros pour 2007 et 39 milliards pour 2006. A première vue, on constate une amélioration de 4,3 milliards, alors que le déficit de l'ensemble des administrations publiques au sens du Traité de Maastricht s'est dégradé, passant de 2,4 à 2,7 % du PIB.

Aurions-nous un État plutôt vertueux, face à d'autres collectivités publiques, administrations sociales ou collectivités locales, qui le seraient moins ? C'est une question à laquelle on n'échappe pas. Notre réponse est claire : un tel tableau serait trompeur.

Il convient en effet de préciser les termes de la comparaison : les 39 milliards de déficit de l'État en 2006 comprenaient 3,3 milliards provenant d'une régularisation des dépenses des pensions. Pendant des années, les pensions de décembre ont été imputées sur l'exercice suivant, ce qui était anormal. En 2006, l'État a intégré dans ses comptes un 13^{ème} mois de pension. Sans cette régularisation, le déficit 2006 aurait été de 35,7 milliards et l'amélioration en 2007 seulement d'un milliard.

On pourrait aller plus loin et soustraire du résultat de 2007 les recettes exceptionnelles tirées de la cession de 3,7 milliards d'euros de titres EDF. Le Gouvernement nous y invite d'ailleurs en communiquant sur deux chiffres de déficit : 34,7 milliards en comptant les recettes exceptionnelles tirées de la vente des titres EDF et 38,4 sans. Si on compare ces 38,4 milliards de déficit en 2007 aux 35,7 milliards pour 2006, on constate non plus une amélioration mais une dégradation de 2,7 milliards.

Par ailleurs, comme chaque année, une série d'opérations de gestion vise à limiter le déficit budgétaire de l'État en fin d'année. Il s'agit d'abord de reports de charges sur 2008 : la dette non financière de l'État exigible à la fin 2007 s'élevait ainsi à 7,5 milliards.

Nous avons relevé ensuite un certain nombre de débudgétisations. Le Crédit Foncier a ainsi financé, à la place de l'État qui ne disposait pas des crédits suffisants, les primes dues aux banques lors de la clôture par les ménages des plans d'épargne logement. Cette débudgétisation représente environ 600 millions d'euros et pèsera sur les exercices à venir.

La Cour critique également le montage financier auquel il a été recouru pour régler une partie des dettes de l'État envers la sécurité sociale. En terme de « comptabilité budgétaire », l'opération pose problème. Le règlement de cette dette aurait dû être inscrit au budget, ce qui aurait majoré d'autant les dépenses et conduit à une aggravation de 5 milliards du déficit. Mais le règlement a été traité indirectement. L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale – ACOSS – a émis des billets de trésorerie pour 5 milliards. La Caisse de la dette publique, qui est un établissement public, les a souscrits puis a abandonné la créance qu'elle détenait ainsi sur l'ACOSS. Celle-ci a alors annulé la dette de l'État à son égard et l'État s'en est trouvé allégé sans rien avoir décaissé. Le projet de loi de règlement qui vous est soumis ne porte donc aucune trace de cette opération financière pourtant majeure.

La dette envers le régime général, que cette opération visait à solder, s'est reconstituée fin 2007 à hauteur de 2,5 milliards, ce qui traduit au minimum une sous-budgétisation manifeste des crédits ouverts pour l'exercice 2007. Nous ne savons pas comment le Gouvernement entend la régler, mais il conviendrait que ce ne soit pas selon les mêmes modalités que cette année.

Si l'on réintérait ces deux débudgétisations dans le solde budgétaire, le déficit s'élèverait alors à 44 milliards.

Le déficit budgétaire a également été limité grâce à la mobilisation de recettes exceptionnelles bien au-delà des évaluations de la loi de finances initiale, qu'il s'agisse de la cession de 45 millions de titres EDF, ou de versements exceptionnels de la COFACE, d'Autoroutes de France ou EDF. Il n'y a là en principe rien d'irrégulier et l'habitude a été prise depuis des années d'utiliser les recettes non fiscales à des fins contra cycliques, c'est-à-dire d'en mobiliser davantage quand la situation des recouvrements d'impôts n'est pas satisfaisante et réciproquement. Or, en l'espèce, des recettes non fiscales supplémentaires ont été mobilisées pour boucler le budget, alors même que la conjoncture économique était bonne et, qu'en conséquence, la progression spontanée des recettes fiscales n'était pas mauvaise. Je reviendrai sur ce paradoxe.

Ces opérations montrent bien les limites de la signification du solde budgétaire si l'on ne prend que lui en considération. On voit là tout l'intérêt de la réforme comptable et de la mise en place pour l'État d'une comptabilité générale.

Le résultat patrimonial en comptabilité générale est passé de -31,6 en 2006 à -41,4 milliards en 2007, soit une dégradation de 9,8 milliards.

L'amélioration de la situation budgétaire n'est qu'apparente. En réalité les principaux équilibres se sont dégradés.

Bien entendu, les opérations destinées à limiter ces charges ont également une incidence sur le respect de la norme d'augmentation des dépenses, fixée pour 2007 à 0,8 % en euros courants. Le Gouvernement souligne que cette norme d'évolution a bien été respectée. Mais ce résultat doit beaucoup aux opérations traitées de façon extra-budgétaire et aux reports de charges sur 2008.

Par ailleurs, le champ de cette norme est très partiel puisqu'il ne couvre que la moitié environ des dépenses de l'État. Nous recommandons depuis plusieurs années que ce périmètre soit élargi à certains prélèvements sur recettes, à des dépenses financées par des ressources affectées, aux remboursements et dégrèvements d'impôts quand ils sont assimilables à des dépenses et aux dépenses effectuées sur certains « comptes spéciaux » c'est-à-dire hors du budget général. Une partie de ces demandes a été prise en compte en 2008 mais il conviendrait de poursuivre ce mouvement en 2009.

En outre, il n'existe toujours pas de cadrage des dépenses fiscales dont la croissance explique pourtant en partie les difficultés budgétaires de l'État. La Cour souhaite qu'une règle de discipline spécifique leur soit appliquée. Alors qu'elles peuvent aujourd'hui être créées dans n'importe quelle loi, le mieux serait qu'elles relèvent des seules lois de finances ou lois de financement, ce qui permettrait déjà de mieux les recenser et de mieux les maîtriser. À défaut, il faudrait prévoir une norme spécifique et limiter leur durée de vie, ce qui obligerait à un vote pour leur reconduction éventuelle. Bien entendu, toute dépense fiscale nouvelle devrait donner lieu à évaluation. Nous travaillons en étroite liaison avec le ministère du Budget sur tous ces points essentiels au bon pilotage des finances de l'État.

Les dépenses de personnel ont représenté, en 2007, 118 milliards, soit 43 % du total des dépenses de l'État. Le plafond global d'emplois était certes en réduction en loi de finances initiale de près de 68 000 équivalents temps pleins travaillés – ETPT – mais cela représente une réduction de moins de 3 % sur 2,270 millions ETPT. Encore l'essentiel de cette réduction résultait-elle de transferts d'emplois aux collectivités locales. La loi de finances initiale pour 2008 prévoit une nouvelle réduction de plus de 80 000 ETPT, dont deux tiers résultent également de transferts en direction des collectivités locales.

Côté recettes, la situation est également problématique. Les recettes fiscales nettes diminuent légèrement de 0,5 % pour la deuxième année consécutive et stagnent d'une manière générale depuis 2004, ce qui est inédit.

Pourtant, la croissance de notre pays a permis un accroissement spontané des recettes fiscales. En 2007, la croissance a généré 16,4 milliards supplémentaires par rapport à 2006, qui ont néanmoins été intégralement annulés par des baisses d'impôts et des transferts vers les entreprises et une partie des citoyens. Ces chiffres reflètent des décisions du précédent Gouvernement, notamment celles portant sur l'impôt sur le revenu qui impactent le budget avec un an de décalage.

Nous sommes donc, en définitive, face à un « effet de ciseau » avec des recettes fiscales nettes qui stagnent et des dépenses, au sens large du terme, qui restent dynamiques.

Quant à la gestion budgétaire de l'État, nos constats diffèrent peu de ceux des années précédentes.

Certains postes sont toujours sous-budgétés, notamment celui destiné à rembourser les dettes de l'État auprès du régime général de la sécurité sociale. Il s'ensuit l'ouverture en cours d'année, par décrets d'avance, de nouveaux crédits, dans des conditions souvent peu respectueuses des règles budgétaires, et des reports de charges sur l'exercice suivant. Ces sous-budgétisations compromettent donc aussi bien l'exactitude de la programmation budgétaire que son exécution.

Il est par ailleurs regrettable que l'une des innovations de la LOLF soit restée lettre morte : l'établissement du budget en autorisations d'engagements, censées donner une perspective pluriannuelle, et en crédits de paiement valables pour l'année. En réalité les autorisations d'engagement ne sont pas vraiment prévues et des engagements sont pris sans que des autorisations d'engagement n'aient été ouvertes.

De façon générale, nous souhaitons que soit établi un référentiel budgétaire, à l'image de celui défini pour la comptabilité générale. Il permettrait de fixer les règles de gestion et de comptabilisation des autorisations d'engagement et de préciser certaines articulations, aujourd'hui peu satisfaisantes, notamment entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie.

La notion de budget nous paraît dangereusement s'effriter : la disparition des chapitres et articles et leur remplacement par les missions et programmes s'est accompagnée d'une moindre précision du suivi budgétaire, d'autant que les opérations destinées à limiter le déficit conduisent à des résultats analogues. On ne peut évidemment se satisfaire de cette dégradation de l'information budgétaire là où la LOLF souhaitait plus de transparence. Il est donc nécessaire de mettre rapidement à niveau les systèmes d'information pour bénéficier de tous les avantages de la nouvelle nomenclature sans perdre la précision et la fiabilité de l'information nécessaires au suivi de la loi de finances.

Le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire aborde enfin ce qui était l'une des ambitions majeures de la LOLF : mettre en place une gestion budgétaire fondée sur des objectifs et des indicateurs de performance avec une responsabilisation des gestionnaires sur les résultats obtenus.

Nous avons examiné les 34 missions du budget général, ainsi que les budgets annexes et les principaux comptes spéciaux. Nous avons aussi conduit une analyse plus approfondie de 14 programmes choisis en fonction de leur poids budgétaire ou de leur exemplarité. Vous pourrez vous reporter aux développements sur les secteurs qui vous intéressent particulièrement.

En quelques années l'administration française aura fait une véritable révolution copernicienne : se soucier des objectifs, des performances et non plus seulement des moyens. Néanmoins, il reste du chemin à parcourir pour que toutes les potentialités de la LOLF se concrétisent, en termes de liberté de gestion des responsables administratifs, de réforme des structures administratives ou de véritable passage d'une logique de moyens à une logique de performance.

On dénombre 132 programmes, un nombre encore trop élevé qui explique que beaucoup de gestionnaires ne disposent pas d'une masse critique suffisante pour mener à bien leur mission et faire jouer les mécanismes de fongibilité des crédits. La Cour souhaite que les programmes les plus modestes soient supprimés ou regroupés avec d'autres pour améliorer la cohérence de certaines politiques publiques.

Des progrès substantiels restent à réaliser dans la comptabilité d'analyse des coûts. On ne peut mesurer correctement la performance d'une action que par rapport à son coût. Or cette comptabilité est très lacunaire, voire inexistante.

Le contrôle de gestion et de mesure de la performance doit également être amélioré. Certes, le nombre d'objectifs et d'indicateurs, respectivement 750 et 1200, pourrait laisser penser que le dispositif est en place. Cependant, cet arsenal impressionnant présente de nombreuses insuffisances. Dans de nombreux secteurs, les indicateurs sont trop nombreux, partiellement renseignés et souvent non sécurisés. Globalement, la lecture des indicateurs ne permet pas d'apprécier l'amélioration des performances des administrations. De surcroît, les délais actuels de fabrication des rapports annuels de performance sont trop longs pour qu'ils soient utilisés dans le dialogue budgétaire avec le ministère du budget. Ainsi, il est à craindre que le mécanisme de la LOLF n'embraie pas sur la réalité des processus budgétaires.

En résumé, l'État est encore largement dans la phase de mise en place des outils et des méthodes. Beaucoup de potentialités de la LOLF n'ont pas encore pris corps. Nous ne sommes qu'au milieu du gué. Il ne faut surtout pas relâcher les efforts sous peine d'en perdre tout le bénéfice.

J'espère que ces éléments seront utiles à vos travaux. C'est en tout cas dans cette perspective que nous avons travaillé.

Nous sommes bien entendu à votre disposition pour répondre à vos questions.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : Le Premier président de la Cour des comptes déclarait récemment à la presse que les députés avaient parfois besoin de plusieurs semaines pour digérer les rapports, et je suis bien d'accord.

Monsieur le Président de la Commission, je me permettrai de reprendre la distinction que vous avez faite entre les questions de régularité comptable formelle et celles de sincérité. Je solliciterai par ailleurs l'indulgence du Premier président et des magistrats de la Cour présents ce matin, car je poserai des questions davantage au nom du principe de sincérité que des principes comptables formels.

S'agissant tout d'abord de l'exécution budgétaire et du déficit, M. le Premier président a déclaré que le déficit budgétaire de 2007 n'était pas de 38,4 milliards, mais de 44,1 car il faut tenir compte des 5,1 milliards qui auraient dû être traités en écriture budgétaire en 2007 pour apurer la dette de la sécurité sociale, et des 600 millions avancés par le Crédit Foncier pour faire face à la multiplication des fermetures de plans d'épargne logement - PEL –, suite à la réforme de leur régime fiscal et social.

Au final, ces 5,1 milliards de dette à la fin 2006, qui nous poursuivaient depuis des années, ont été traités le plus sincèrement possible, à partir du compte de participation. Nous avons été avertis, informés. C'est vrai, les produits de ce compte provenaient essentiellement de la cession de parts de sociétés autoroutières, mais, d'un point de vue comptable, imputer ces dettes en déficit 2007, alors qu'elles relèvent d'insuffisances de financement bien antérieurs me pose problème.

M. Henri Emmanuelli : Vous êtes sûr qu'elles ne datent pas de 1936 ?

Le **Rapporteur général** : Il est fréquent que l'on vende un actif pour financer le remboursement d'une dette. Il ne me semble pas anormal que ces opérations n'apparaissent pas, mais tout le monde ne partage pas cet avis, comme Charles de Courson. Au regard du principe de sincérité, il est important que nous soyons informés, et que nous ayons bien suivi cette opération. M. Michel Bouvard, en tant que Président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, ne peut que se réjouir de cette opération car il nous rappelle régulièrement qu'il doit financer une enveloppe de découverts de l'ACOSS.

La reconstitution de cette dette en 2007 est le véritable problème. À cet égard, quand disposerons-nous d'une comptabilité fiable car vous évoquez une somme de 2,5 milliards que le rapport sur les comptes de la Nation évalue lui à 1,7 milliard ? Comment expliquez-vous un tel écart ?

Les problèmes entraînés par la fermeture de nombreux PEL en témoignent, nos décisions fiscales et sociales doivent répondre à une cohérence d'ensemble, du point de vue du budget de l'État comme de la loi de financement de la sécurité sociale.

S'agissant des recettes non fiscales, qui recouvrent les recettes exceptionnelles, nous vérifions chaque année que leur augmentation reste modérée, de l'ordre d'une trentaine de milliards, ce qui est le cas pour 2007. Cela étant, s'il existe pour les prélèvements au titre des fonds d'épargne une convention qui permet d'en connaître le mode de calcul, il n'en va pas de même pour la COFACE. Serait-il possible d'y remédier ?

Pour ce qui est du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD), l'État reprend sa dette et réalise sur le court terme une bonne affaire du fait du paiement de la soulte, même si l'opération se traduira par une augmentation de la dette de l'État.

Par ailleurs, selon la loi de finances initiale pour 2007, les surplus de recettes doivent être affectés au déficit. Or, la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA), a amputé une partie des trois milliards de recettes supplémentaires. La commission des Finances a donc imposé au Gouvernement un amendement en loi de finances rectificatives pour expliquer que des surplus de recettes avaient été utilisés à hauteur de 700 millions d'euros pour financer les dispositions de la loi TEPA.

Ce qui est important, c'est que toutes les opérations soient transparentes.

En revanche, l'écart entre les recettes fiscales brutes et les recettes fiscales nettes est inquiétant, de même que la multiplication des dépenses fiscales. C'est vrai, les décisions prises sous la précédente législature pèsent sur 2007, notamment la réforme de l'impôt sur le revenu.

Avec Didier Migaud, nous allons rendre d'ici une dizaine de jours un rapport sur ce sujet, en proposant des règles de gouvernance qui correspondent exactement à ce que vous préconisez, Monsieur le Premier président.

Il ne tiendrait qu'à nous, nous irions encore plus loin, en réservant aux lois de finances ou de financement les dépenses fiscales ou les niches sociales.

En revanche, nous avons présenté l'idée d'une norme spécifique pluriannuelle, pour que les dépenses fiscales soient évaluées. Cette proposition a été reprise par le Premier ministre lors de la conférence des finances publiques. Nous progressons.

À l'occasion du premier rapport de certification des comptes, vous avez mis en évidence le problème des dettes non financières, qui s'élevaient déjà à une centaine de milliards. Ces dettes concernent les fournisseurs de l'État, la sécurité sociale, mais également les contribuables à qui l'on doit, par exemple, des remboursements d'impôts. Vous prétendez que ces dettes ont augmenté de 16 milliards, mais à y regarder de plus près, la moitié provient de la prise en compte des charges liées au remboursement de TVA. Plus les exigences

comptables progresseront, plus les comptes sembleront se dégrader. En étant plus rigoureux dans la comptabilité, l'on met en évidence des anomalies qui ne sont pas nouvelles.

Je terminerai par quelques questions, en particulier sur l'actif Défense. Font-ils preuve de mauvaise volonté ? Comment évalue-t-on un porte-avion ? Que proposez-vous ?

Par ailleurs, que pensez-vous de la détermination à s'engager dans une approche pluriannuelle ? Le Premier ministre nous a confirmé hier matin son engagement en ce sens, et nous avons nous-mêmes fait voter, dans la nuit de mardi à mercredi, pratiquement à l'unanimité, le principe de l'élaboration, à partir de cet automne, d'une loi de programmation pluriannuelle de nos finances publiques, avec la recherche de l'équilibre en objectif.

Enfin, en contrepartie de la plus grande liberté de gestion des crédits accordée aux responsables de programmes, il faut mettre en place des systèmes d'information plus rigoureux.

Le Président Didier Migaud : Vous avez évoqué, Monsieur le Premier président, la dépense, en faisant référence à la norme fixée par le Parlement. Selon vous, dans quelle proportion la dépense a-t-elle évolué en 2007 ?

M. Philippe Séguin : S'agissant du seuil budgétaire, je ne peux vous dire quel est le bon. Le déficit inscrit dans le premier paragraphe de l'article premier du projet de loi de règlement s'élève à 34,7 milliards. Le Gouvernement a choisi d'y faire figurer un deuxième chiffre, de 38,4 milliards en retirant des recettes de 2007 les produits de la cession des titres EDF.

Si l'on avait intégré dans les dépenses de l'État de l'exercice 2007 les deux principales dépenses effectuées, à tort, en dehors du budget de l'État (l'extinction partielle des impayés de l'État à l'égard de la sécurité sociale et le remboursement des primes d'épargne logement), le solde budgétaire se serait établi à 44,12 milliards.

En l'absence d'un référentiel budgétaire comparable à ce qui existe pour la comptabilité générale, on peut construire autant de soldes budgétaires que l'on veut et leur faire dire ce que l'on veut.

M. Henri Emmanuelli : Ce qui est le cas.

M. Philippe Séguin : Ces questions ne se poseront plus le jour où le mode de calcul du solde sera indiscutablement défini.

Surtout, la présentation du résultat de l'année ne suffit pas à changer la réalité de la situation. Dès lors que le politique a choisi de s'orienter dans une direction, il est important de prendre la mesure de la situation et de dresser l'état des lieux.

S'agissant du principe de sincérité, que j'étendrai à celui de régularité, il est vrai que l'affinement de nos méthodes peut nous amener à être trop exigeants demain, mais auriez-vous trouvé normal, il y a cinq ans, de ne pas être informés de l'affaire de la sécurité sociale ? Je ne crois pas.

Sur le plan budgétaire, cette opération est irrégulière en ce qu'elle méconnaît les principes d'unité et d'universalité du budget tels qu'ils sont énoncés à l'article 6 de la LOLF. Cette dette ne pouvait pas être éteinte par un simple jeu d'écriture de bilans. Elle aurait dû donner lieu à une ouverture de crédits en loi de finances et à un décaissement comptabilisé au titre des dépenses de l'État retracées dans la loi de règlement.

La régularité s'entend comme le respect des règles fixées par la LOLF ou qui en découlent directement. En matière budgétaire, il s'agit de toutes les règles qui découlent des principes d'annuité, d'annualité, d'universalité et de spécialité du budget de l'État, des règles de gestion de crédits budgétaire, des règles relatives à l'information du Parlement et de celles relatives à la gestion des comptes spéciaux et budgets annexes.

En matière de comptabilité générale, la régularité s'apprécie au regard du référentiel de comptabilité générale.

Quand à la sincérité, le Conseil constitutionnel a considéré que la sincérité de la loi de règlement se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances. Elle s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes, la portée de ce dernier point étant renforcée par l'article 31 de la LOLF qui dispose que les comptables publics s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements.

M. Christian Babusiaux, Président de la première chambre :
S'agissant de la discordance avec les comptes de la Nation, le chiffre de 2,5 milliards est incontestable, en ce qu'il résulte de la comptabilité générale de l'État et de la comptabilité générale des organismes du régime général. Cette somme correspond aux dettes de l'État exigibles à la fin de 2007 par les organismes du régime général, à quoi s'ajoute 1,5 milliard de dette à l'égard des autres régimes de sécurité sociale, soit un total de 4 milliards.

Cela étant, les états semestriels des relations entre l'État et la sécurité sociale sont établis à partir de données de règlements budgétaires mais non sur le pointage comptable et les écritures de comptabilité générale. La Cour souhaite que seules les données de comptabilité générale, plus exactes, fassent foi, et soient publiées, pour éviter de légitimes interrogations.

Concernant les 5 milliards, il est vrai que le Gouvernement a informé le Parlement de l'opération. Il est tout aussi exact que ces 5 milliards relevaient du passé.

M. Michel Bouvard : Du FOREC.

M. Gérard Bapt : Ce sont les 35 heures !

M. Christian Babusiaux : En revanche, les crédits de 2007 ont bien été insuffisants. Par ailleurs, il ne s'agit pas là d'une dette financière avec la vieille question de la reprise par l'État, mais véritablement de charges d'intervention. Cette accumulation d'impayés traduit bien l'insuffisance, année après année, des dotations budgétaires.

Le Rapporteur général : La commission des Finances a invité le responsable du programme dès juillet 2007 car nous pressentions que la dette se reconstituerait en 2007.

M. Christian Babusiaux : En effet, tout le monde a tiré la sonnette d'alarme, y compris la Cour dans son rapport de novembre 2007.

Par ailleurs, le Gouvernement avait reconnu ces 5 milliards dans le bilan. Normalement, au moins des autorisations d'engagement auraient dû être ouvertes, même si le Gouvernement n'ouvrait pas de crédit de paiement.

L'opération pose problème parce qu'il suffirait à l'État de ne pas payer des charges quelconques et de procéder hors budget pour diminuer le montant des crédits de paiement.

Si cette opération de 5 milliards était considérée comme régulière, de telles opérations pourraient se reproduire.

Le Rapporteur général : C'est vrai, nous avons besoin de nous doter de règles mais je ne suis pas d'accord avec M. Babusiaux qui voudrait que l'on inscrive une autorisation d'engagement de 5 milliards pour lesquels il n'y aura jamais de crédits de paiement.

Le Président Didier Migaud : Il y a deux problèmes : la façon dont ces 5 milliards doivent être présentés et comptabilisés, et la reconstitution de la dette, qui s'élève à 4 milliards et non 2,5.

Le Rapporteur général : Mais au sein de la Commission, Charles de Courson défend également la thèse selon laquelle on ne doit pas traiter ces questions uniquement en bilan, mais aussi en termes budgétaires. Je ne partage pas cette opinion, mais qui décide ? Ce n'est pas nous, mais pas forcément la Cour non plus.

M. Christian Babusiaux : Sur les dettes non financières, c'est la première fois que nous sommes en état de fournir des données chiffrées.

Concernant la Défense, l'un des intérêts d'une bonne comptabilisation est de savoir où l'État en est des opérations d'armement. Aujourd'hui, il ne sait pas comptabiliser exactement ce qui a été réalisé d'une opération et ce qui ne l'a pas été.

Quant à l'évolution de la dépense en 2007, les 5,7 milliards que nous avons évoqués sont d'un ordre de grandeur comparable à l'évolution des dépenses recensées au sein de la norme. Le sujet soulevé par la Cour des 5,1 milliards de la sécurité sociale et des 600 millions du crédit foncier n'est pas simplement comptable. Il a un impact financier considérable, sans parler de la débudgétisation des 2,2 milliards sur les infrastructures de transport. 7,9 milliards se situent donc en dehors de la norme de dépense.

M. Pierre-Alain Muet : Je veux tout d'abord saluer le travail de la Cour des comptes et souligner à quel point ses rapports sont utiles. L'an dernier, bien que l'Assemblée n'ait consacré qu'une demi-journée de débat au projet de loi de règlement, le document de la Cour s'est révélé très précieux.

Il ressort de votre exposé, monsieur le Premier président, que l'on ne passe pas de 39 milliards d'euros en 2006 à 34,7 milliards en 2007, mais de 35,7 à 38 ou 44 milliards, soit un creusement qui peut dépasser 8 milliards. Les 16 milliards de recettes spontanées ont été annulés, selon vous, par des allègements fiscaux. Qu'en est-il dans le détail ?

Si le déficit s'aggrave alors que les recettes sont stables, c'est que les dépenses ont augmenté. Nous serions heureux de connaître l'analyse que vous portez sur cette augmentation.

Nous aurions aimé poser beaucoup d'autres questions mais il semble que l'information soit quelque peu asymétrique dans cette Commission. Nous avons pris connaissance des documents il y a quelques instants seulement. Nous les lirons attentivement et peut-être aurons-nous des questions plus précises lors d'une prochaine audition. Cependant, les principales données budgétaires ne laissent pas d'inquiéter, le déficit pour 2007 s'établissant à 2,7 % du PIB.

Le Président Didier Migaud : Permettez-moi d'apporter une précision, mon cher collègue. On pourrait légitimement se formaliser de lire dans la presse les observations de la Cour des comptes avant l'audition du Premier président par la commission des Finances. Mais dès lors que cette audition a lieu immédiatement après l'élaboration des documents, il est en effet difficile d'en avoir pris pleinement connaissance, d'autant qu'ils ne se lisent pas en une demi-heure !

Mais lorsque le Premier président viendra nous présenter le rapport de la Cour sur la situation des finances publiques, nous pourrons bien entendu revenir sur l'exécution du budget pour 2007. Ce premier échange n'exclut nullement une discussion ultérieure plus nourrie.

M. Philippe Séguin : Je suis de l'avis du Président Migaud : il n'existe pas de bonne solution. La situation me rappelle le dilemme auquel on est confronté lorsqu'un auteur vous adresse son livre : doit-on attendre, pour lui répondre, d'avoir lu l'ouvrage, au risque de laisser passer plusieurs semaines et de passer pour un malappris, ou est-il préférable de lui écrire tout de suite sans avoir lu l'ouvrage ?

Le Rapporteur général : Vos rapports se lisent comme des romans, monsieur le Premier président !

M. Philippe Séguin : Cela étant, monsieur Muet, je vous remercie de votre appréciation. Pour ce qui est de savoir quel est le « bon » déficit budgétaire, je vous renvoie à la réponse que j'ai faite à M. le Rapporteur général. La Cour vous fera parvenir, ainsi qu'au Président de la commission des Finances, le détail des réductions d'impôt.

Le Président Didier Migaud : Je transmettrai ces données à tous les membres de la Commission.

M. Michel Bouvard : Monsieur le Premier président, nous avons bien compris que nous sommes toujours dans une phase transitoire. S'il existe de réelles améliorations dans la gestion, la certification et la connaissance des comptes de l'État, beaucoup de chemin reste à parcourir.

L'enveloppe normée est un instrument important dans la maîtrise de l'évolution de la dépense. L'exemple de la dette sociale reconstituée par l'État en est un exemple : en toute logique, la dépense aurait dû rentrer dans la norme. Certes, on peut apprécier le passif de façon différenciée. M. Gérard Bapt a laissé entendre que j'incrimais les 35 heures. Ce n'est pas tout à fait exact, bien que le rapport fasse tout de même apparaître que le FOREC a laissé 1,2 milliard d'euros de dettes. Tous les gouvernements ont leur part de responsabilité dans le passif que nous nous efforçons de résorber. Nous devons faire preuve d'humilité dans nos efforts pour construire un système conforme aux ambitions de la LOLF.

De ce point de vue, la Cour des comptes est-elle à même de définir une enveloppe normée idéale ? Comment organiser le débat avec l'État pour stabiliser le périmètre de cette enveloppe ? Nous y avons intégré l'an dernier les prélèvements sur recettes, ce qui constitue une avancée considérable. Que faut-il envisager d'y ajouter ?

Par ailleurs, il est évident que la dépense fiscale file. Un encadrement est impératif. Je pense moi aussi qu'il faut réserver la création de nouvelles dépenses fiscales aux lois de finances ou aux lois de financement de la sécurité sociale, faute de quoi une vision d'ensemble devient impossible.

Les opérateurs peuvent devenir des vecteurs de débudgétisation. On l'a vu au ministère de l'Écologie : le budget de la mission Écologie et développement durable est passé de 533 à 333 millions d'euros, tandis que les recettes affectées aux opérateurs ont augmenté de 72 à 361 millions.

Il faut poser, à cet égard, la question de la proportion de la recette affectée. Lorsque seul un pourcentage de la recette est affecté à un opérateur, le Parlement procède automatiquement à une relecture annuelle de ces crédits, ce qui n'est pas le cas lorsque la recette est affectée en totalité. Ne serait-il pas opportun de limiter dans le temps de telles affectations, de façon à ce que le Parlement les réexamine régulièrement au moment de la discussion budgétaire ? Ne pourrait-on envisager que la loi de finances décide tous les deux ou trois ans de maintenir l'affectation en totalité de telle ou telle recette à un opérateur, au regard des résultats que celui-ci a obtenus ?

J'ai pris connaissance des appréciations de la Cour sur les quelques améliorations apportées par INDIA – infocentre national sur la dépense et les informations associées – en matière de systèmes d'information de l'État. Que pense-t-elle des réponses du Gouvernement s'agissant de la mise en œuvre du système suivant, CHORUS ? Atteindra-t-on dans les délais annoncés l'objectif, qui est de ne pas perdre d'informations relatives à l'exécution ? Le Rapporteur général s'est montré assez optimiste quant aux travaux de la MILOLF : sur ce point, le travail de la mission est en cours et nous n'avons pas encore remis le rapport.

Je souhaite revenir enfin sur la question des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations – CDC – dans la certification des comptes de l'État. S'il existe en effet un problème d'identification de ces fonds en termes de comptabilité de bilan, il faut aussi donner acte à la CDC de la sincérité avec laquelle elle retrace l'activité des fonds et indique leur volume. On évitera ainsi de donner cours à certaines interprétations fausses.

M. Philippe Séguin : M. Michel Bouvard est trop pressé : il aimerait avoir des réponses sur CHORUS alors que nous sommes en plein travail sur ce sujet, après avoir été saisis d'une demande d'enquête au titre de l'article 58 de la LOLF. Nous remettrons nos conclusions au mois d'octobre.

Il est vrai que nous sommes dans une période transitoire. Nous devons garder à l'esprit que les administrations connaissent une période exceptionnelle de leur histoire récente. Il leur faut tout à la fois faire vivre la LOLF et mettre en œuvre la révision générale des politiques publiques, sans parler des ébauches d'évolutions statutaires. Elles ont donc de quoi s'occuper et l'on en arriverait à éprouver un certain scrupule à les aiguillonner.

Pour ce qui est de la norme de dépense, nous souhaitons que l'on contienne les contournements et que l'on intègre au périmètre, à tout le moins, les dépenses des budgets annexes et de certains comptes spéciaux ainsi qu'une partie

au moins des remboursements et des dégrèvements, des affectations de recettes et des dépenses fiscales. À défaut, la bonne idée de départ débouchera sur un dispositif assez inefficace.

M. Christian Babusiaux : L'idée d'une remise en question régulière des ITAF - impôts et taxes affectés – est très intéressante. Comme l'a dit le Premier président, nous proposons dans notre rapport de les intégrer dans la norme de dépense lorsqu'ils sont manifestement un succédané de dépense budgétaire. Nous poursuivrons notre réflexion dans le rapport sur les finances publiques qui vous sera présenté à la fin du mois de juin.

Alors que le Parlement se prononce sur le budget de l'État et sur celui de la sécurité sociale, on a assisté au développement de quelque huit cents opérateurs. On peut donc se demander s'il ne manque pas un volet dans la discussion budgétaire. L'examen de l'ensemble des mouvements financiers en 2007 incite fortement à développer une action en la matière.

M. Michel Bouvard : Pour l'instant, nous ne disposons guère que du jaune « opérateurs », qui fournit des informations sur les volumes d'emplois.

M. Christian Babusiaux : Enfin, il est clair que la Caisse des dépôts donne au Parlement toute l'information sur ses fonds d'épargne et que le public y a accès. Le rattachement des fonds à telle ou telle entité est une question purement comptable et il n'existe aucune divergence entre la Cour et la CDC.

M. Louis Giscard d'Estaing : Nous sommes très attentifs aux suites qui sont données aux travaux de la Cour. Ce deuxième exercice de certification des comptes de l'État est l'occasion d'observer les conséquences qui ont été tirées de la certification pour 2006, notamment des treize réserves substantielles. La Cour a levé trois de ces réserves. Qu'en est-il des dix autres ?

Vous relevez que le nombre des opérateurs de l'État a augmenté entre 2006 et 2007 mais vous déplorez que « le recensement présente des faiblesses en termes d'outils – absence de base de données –, de méthode – absence de recoupement avec d'autres listes d'entités pouvant répondre aux critères, comme les organismes divers d'administration centrale en comptabilité nationale ou les associations subventionnées par l'État – et de contrôle interne - défaut de traçabilité des décisions de classement –. »

« L'ensemble de ces lacunes, concluez-vous, conduit à constater, comme en 2006, un désaccord substantiel sur la valeur immobilisée des opérateurs dans les comptes de l'État au 31 décembre 2007. »

Cette réserve substantielle risque-t-elle d'être reconduite de certification en certification ? D'une façon générale, quelle est votre appréciation lorsque vous êtes amenés à émettre deux années de suite des réserves substantielles sur le même sujet ?

Il est indiqué enfin qu'« un échange de lettre entre la Cour, la MAEC – mission d'audit, d'évaluation et de contrôle – et le Contrôle général économique et financier devrait intervenir prochainement afin de mettre en place des procédures d'audit interne des opérateurs ». Quelle est la place du Parlement dans ce dispositif ?

M. Philippe Séguin : Votre question, monsieur Giscard d'Estaing, me conduit à revenir sur le sens de notre acte de certification. À tort ou à raison – mais nous y étions fortement incités par M. le Rapporteur général –, nous avons estimé que notre rôle n'était pas de transposer de façon complète, indifférenciée et aveugle les méthodes d'un commissaire aux comptes privé. Il nous fallait tenir compte du fait qu'un effort s'est engagé et doit se prolonger sur plusieurs années, et veiller à ne pas briser cet élan par des actes qui pourraient être interprétés de manière négative.

Cette manière de procéder nous a semblé équitable. Pour autant, il nous fallait marquer vis-à-vis de l'extérieur et de la communauté financière – qui l'a d'ailleurs compris – que nous n'étions pas dupes. D'où l'introduction de la notion de « réserve substantielle ». À nos yeux, la réserve substantielle est celle qui, selon toute vraisemblance, conduirait à un refus de certification dans un contexte normal, par exemple après quinze années d'application de la LOLF.

Il reste que la période de tolérance sera variable selon la nature des réserves. En matière de systèmes d'information, nous savons bien que nous aurons à attendre. En revanche, la question des opérateurs nous semble de l'ordre de ce qui peut être réglé. Il devrait être possible de faire en sorte que la réserve soit levée l'année prochaine, ou, à tout le moins, de fournir un effort substantiel nous incitant à renoncer à ce qui serait la sanction en temps normal.

J'en viens à la dernière question de M. Louis Giscard d'Estaing. Nous n'avons nullement l'intention d'exclure le Parlement : bien au contraire, nous l'appelons au secours pour qu'il nous aide à promouvoir la solution que nous esquissons, même si celle-ci ne devrait pas passer par la voie législative. Face au Gouvernement, seul le Parlement peut renforcer les chances de voir satisfaites un plus grand nombre de suggestions et de recommandations formulées par la Cour. Cela dit, nos observations n'ont aucun caractère d'exclusivité pour le Parlement, qui est tout à fait fondé à retraiter la matière que nous lui fournissons. C'est ce qu'il fait, en particulier, dans les missions d'évaluation et de contrôle.

Le Président Didier Migaud : Ces propos nous renvoient à la question de la volonté, dont nous débattions cette nuit en séance publique, mes chers collègues.

M. Jean-Louis Dumont : Tout comme la mission d'évaluation et de contrôle de notre commission des Finances, la Cour émet des critiques et des réserves sur la politique immobilière de l'État. Les cessions, notamment, ont une grande importance puisqu'elles doivent contribuer au désendettement de l'État.

Étant entendu que la gestion de la Cour elle-même se doit d'être exemplaire, je me demande, monsieur le Premier président, si vous feriez appel à France Domaine dans le cas où la Cour aurait à mener des opérations immobilières.

Vous avez par ailleurs augmenté vos effectifs de quarante personnes et pratiqué des opérations d'externalisation. Vous recourez donc à une gestion réputée plus moderne et dynamique, même si vous soulignez la différence entre votre action et celle d'un commissaire aux comptes privé.

La Cour et la MEC dénoncent de longue date le coût de la remise en état de certains biens abandonnés pendant des décennies. Quel est, à cet égard, l'état des biens immobiliers de la Cour ? Plus précisément, où en est la rénovation de la tour des archives ?

M. Philippe Séguin : Pour d'éventuelles opérations immobilières, je m'adresserais bien sûr à France Domaine. La question est de savoir ce qui se passerait si, au bout de six mois ou deux ans, la Cour ne recevait toujours pas de réponse. Nous avons connu une telle mésaventure lorsque nous avons dû reloger des services pour la période des travaux dans la tour des archives : faute de solution publique dans le secteur, nous avons dû nous rabattre sur un opérateur privé.

Je précise aussi que, bien que la Cour ait pris son indépendance vis-à-vis du ministère des Finances, c'est vers celui-ci qu'elle s'est tournée pour définir et conduire l'opération.

J'ai procédé hier matin à une inspection des travaux. Les délais sont respectés, tout comme l'enveloppe financière prévue. Nous profitons des premiers effets de la dématérialisation pour transformer des lieux de dépôt en lieux de travail. La tour des archives, invisible de l'extérieur, est un bâtiment de huit étages et de deux niveaux en sous-sol. C'est le premier exemple d'importation en France du style de l'école de Chicago, ce qui nous vaut la visite, chaque année, de quelques architectes américains.

Le Président Didier Migaud : D'une manière générale, le problème de la conservation des archives à proximité se pose pour toutes les administrations, en particulier celles qui sont situées dans des quartiers chers.

M. Philippe Séguin : Nous avons dû prendre en compte deux contraintes. D'une part, certains documents ne sont pas vraiment des archives et doivent pouvoir être utilisés à tout moment. D'autre part, la loi nous fait obligation de conserver à proximité les pièces pendant un certain temps, notamment pour les délais de recours.

M. Louis Giscard d'Estaing : Confirmez-vous que les effectifs de la Cour ont augmenté ?

M. Philippe Séguin : Oui. C'est le Parlement qui a voté cette augmentation. Il s'agit de quarante-deux auditeurs contractuels issus des *big four* du secteur privé. Dans le cadre de la réforme de la Cour souhaitée par le Président de la République et compte tenu des changements statutaires en vue dans la fonction publique, nous envisageons de proposer un système d'intégration annuelle de deux ou trois de ces auditeurs dans les effectifs de la Cour.

M. Jean-Louis Dumont : Je voudrais revenir sur les indicateurs de performance. Dans la mesure où la haute administration définit ses propres indicateurs, il n'est pas étonnant que les résultats correspondent généralement aux perspectives tracées en début d'année. Selon vous, il est rare que les indicateurs permettent de mesurer la réalité de la performance qualitative. Ne serait-il pas opportun que des opérateurs extérieurs, voire le Parlement, les passent au crible ? On aurait pu penser, dans le cadre de la mise en place de la LOLF, qu'ils ne restent pas de la seule responsabilité du ministère ou de l'opérateur concerné.

M. Philippe Séguin : Cette observation est très pertinente mais nous nous heurtons à un problème de calendrier. Les dates de transmission des rapports annuels de performance - RAP – sont si tardives que nous sommes presque mis dans l'impossibilité d'en tirer la substantifique moelle. Nous demandons parfois que l'on nous envoie des éléments d'information plus tôt, mais l'exercice reste extrêmement difficile tant le calendrier imposé par la LOLF est tendu. Si un des acteurs flanche ou prend du retard, c'est toute la chaîne qui se trouve désorganisée.

Le Président Didier Migaud : Il s'agit là d'un vrai sujet, dont dépend le bon exercice de notre fonction de contrôle et d'évaluation. Pour la première fois, l'Assemblée nationale va mettre en place une dizaine de commissions élargies pour examiner le projet de loi de règlement en fonction de différents programmes et missions. Les RAP lui seront indispensables, de même que l'analyse que la Cour en aura faite. Les premiers éléments dont nous disposons nous laissent un peu sur notre faim.

M. Philippe Séguin : Il faut toutefois noter une première amélioration cette année.

Le Président Didier Migaud : Certes, mais il nous faudra réfléchir avec le Gouvernement à la façon d'avancer la rédaction des RAP.

M. Michel Bouvard : Je souhaite revenir sur un autre point. Le portefeuille de participations de l'État a connu en 2007 une forte valorisation mais son rendement a légèrement diminué. Au-delà des chiffres globaux, quelle appréciation la Cour porte-t-elle sur la façon dont l'État le gère ? Comment justifier cette baisse de rendement de 1 % ?

M. Philippe Séguin : Le dernier rapport public annuel de la Cour consacre un développement intéressant à ce sujet.

M. Michel Bouvard : Sans doute avez-vous obtenu des réponses depuis...

M. Christian Babusiaux : Celle du ministre ne nous a pas semblé très encourageante au regard des remarques formulées dans le rapport. Nous comptons donc refaire rapidement le point au titre du suivi de nos recommandations.

M. Michel Bouvard : La diminution de rendement est-elle normale ?

M. Christian Babusiaux : C'est la résultante de plusieurs éléments. Le portefeuille de l'État a quelque peu évolué, du fait notamment de cessions. Il existe ensuite des éléments de conjoncture boursière. On notera aussi que la politique de l'État a plutôt consisté à demander des dividendes et une meilleure rentabilité aux entreprises : cela a été le cas avec la SNCF, en particulier. Nous relevons dans notre rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2007 que les recettes tirées des entreprises ont fortement augmenté.

Le Président Didier Migaud : Il est difficile de porter une appréciation annuelle sur la gestion du portefeuille. La perspective doit être de plus long terme.

Monsieur le Premier président, je vous remercie, ainsi que les magistrats qui vous accompagnent, pour la qualité et la richesse des travaux de la Cour. Nous nous reverrons après que les membres de la Commission auront analysé en détail les informations que vous leur avez apportées.



AUDITION DE M. ÉRIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Au cours de sa séance du 25 juin 2008, la Commission a auditionné M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publiques, sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007.

Le **Président Didier Migaud** : Nous recevons une nouvelle fois M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, cette fois sur le projet de loi de règlement du budget pour 2007.

La discussion du projet de loi de règlement doit être un moment essentiel du débat budgétaire. Telle est la volonté de la commission des Finances qui a commencé à agir pour qu'il en soit ainsi. J'en veux pour preuve les réunions de neuf commissions élargies qui se sont tenues ces deux dernières semaines. C'était une première et, malgré les difficultés tenant au calendrier et à la tenue en parallèle de la séance publique, elles ont donné lieu, sur la base des rapports annuels de performances, à des échanges approfondis, directs et fructueux entre les ministres responsables et les députés. Trois missions feront l'objet d'un débat en séance publique la semaine prochaine.

Notre Commission a également auditionné le premier président de la Cour des comptes, Philippe Séguin, à la fois sur la certification des comptes et sur le projet de loi de règlement.

J'ai relevé la difficulté qu'il y a à porter une appréciation sur le solde en exécution quand on le compare à celui prévu dans la loi de finances initiale, ou bien à celui réalisé au titre de l'exercice précédent. Le résultat n'est alors pas le même selon que l'on tient compte, ou non, de régularisations de dépenses – comme le treizième mois de pension comptabilisé en 2006 –, de recettes exceptionnelles telles que la vente d'une partie des participations de l'État dans EDF, ou de reports de charges. Nous manquons d'un référentiel budgétaire permettant de définir un mode de calcul du solde. Le déficit qui nous est présenté est en amélioration de 3,6 milliards d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances initiale et de 4,3 milliards par rapport au solde en exécution de 2006. Mais paradoxalement, dans le même temps, la dette de l'ensemble des administrations publiques au sens du traité de Maastricht est passée de 2,4 % à 2,7 % du PIB.

La Cour des comptes a relevé un effet de ciseau provenant d'une stagnation des recettes fiscales nettes et du dynamisme des dépenses au sens large. Vous connaissez le point de vue de la Commission sur les dépenses fiscales : ce sont des dépenses de guichet, vite incontrôlables, souvent créées hors loi de finances. Nous proposons d'instaurer une norme spécifique à ces dépenses et nous

soulignons l'intérêt qu'il y aurait à réserver à la loi de finances et à la loi de financement de la sécurité sociale le monopole de telles mesures. Je vous renvoie, monsieur le ministre aux missions d'information de l'Assemblée nationale sur les niches fiscales ou sur les exonérations de cotisations sociales, et à la disposition adoptée par le Sénat dans le cadre de la discussion du projet de révision constitutionnelle.

Enfin, s'agissant des impayés de l'État à l'égard de la sécurité sociale, vous avez proposé d'apurer cette dette – ce dont nous nous réjouissons – et matérialisé votre engagement par un versement à la fin de 2007 de 5 milliards d'euros au régime général de sécurité sociale. Cette démarche de clarification et de sincérité budgétaire a été approuvée et saluée. Mais cette dette se reconstitue. Elle est de 2,5 milliards, auxquels il convient d'ajouter 1,5 milliard de dette envers les autres organismes de sécurité sociale. Quelles règles de gouvernance comptez-vous adopter pour régler la question de manière définitive ?

M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique : Le changement d'appellation de la loi de règlement répond au vœu du Parlement qui souhaite traduire les changements profonds introduits par la LOLF. L'examen de la loi de règlement doit devenir un moment plus important du débat parlementaire, consacré à rendre compte. Rendre compte, ce n'est pas seulement rendre des comptes, c'est aussi informer sur les résultats. Les commissions se sont largement impliquées dans l'évaluation des résultats.

En 2007, le déficit budgétaire arrêté dans le projet de loi de règlement s'établit à 35,7 milliards d'euros. J'ai eu l'honnêteté de ne pas retenir ce chiffre dans la communication du Gouvernement car il inclut des recettes exceptionnelles : le produit de cessions de titres EDF, pour 3,7 milliards, enregistré provisoirement sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » pour financer le plan Campus. En dehors de cette opération, le déficit budgétaire atteint 38,4 milliards. C'est un montant proche de celui retenu dans la loi de finances rectificative pour 2007 – 38,3 milliards – et, en tout état de cause, inférieur de 3,6 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale.

Pour couper court à la discussion sur le montant du déficit, je conteste les correctifs qui ont été apportés, tendant à gonfler le déficit, en particulier le retraitement de l'apurement de la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale. Je ne comprends pas le raisonnement qui consiste à augmenter de 5,1 milliards les dépenses budgétaires de l'exercice 2007 pour traduire l'annulation de la dette de l'État au 31 décembre 2006. Cette dette n'a pas à figurer dans le traitement comptable et budgétaire de l'année 2007. La remise des créances de la sécurité sociale sur l'État constitue la contrepartie de l'annulation d'une dette détenue par la Caisse de la dette publique. C'est donc une opération de bilan. À supposer que l'on puisse effectuer un retraitement, c'est aux exercices antérieurs à 2007 qu'il faudrait l'imputer. Quoi qu'en pensent les experts, je rappelle en tant que ministre des comptes publics que cette opération est pleinement assumée sur le plan politique. Elle devait être faite car elle est importante pour la crédibilité de l'État

dans ses relations avec la sécurité sociale, même si elle ne change pas grand-chose au déficit maastrichtien. La reconstitution de la dette, en revanche, c'est une autre affaire.

L'amélioration du déficit en 2007 est le résultat, d'une part, de la bonne tenue des recettes de l'État – plus 4,1 milliards d'euros par rapport à la LFI – en dépit d'une conjoncture moins favorable que prévu, d'autre part, d'une meilleure maîtrise des dépenses du budget général. Le plafond de dépenses arrêté par le Parlement a été strictement respecté. Certes, je n'ignore pas les conséquences du choix que nous avons fait l'année dernière de ne pas détricoter la loi de finances initiale. Les insuffisances de la budgétisation de certains postes ont conduit à la reconstitution d'une dette envers la sécurité sociale dès 2007. Mais nous avons décidé de jouer le jeu de la LOLF et de ne pas rebattre en cours d'année les cartes distribuées aux ministères. La LFI pour 2008 marque d'incontestables progrès dans l'évaluation des dotations, même si des progrès restent encore à réaliser.

L'analyse de l'exécution budgétaire est éclairée par les résultats qu'offre le volet comptable du projet de loi de règlement. Je tiens à saluer le travail des administrations qui a permis de concrétiser cet apport important de la LOLF. Les comptes de ce deuxième exercice sont à nouveau le résultat d'une année d'effort pour consolider les acquis de ce qui a été appelé le *big bang* comptable et pour faire progresser la qualité de l'information financière. Le certificateur, c'est-à-dire la Cour des Comptes, nous a accompagnés dans cette démarche d'amélioration. Pour l'ensemble des ministères, plus de 90 % des recommandations formulées par la Cour dans son rapport de l'an dernier ont été mises en œuvre. Elles se traduisent par un enrichissement significatif des opérations enregistrées au bilan et des informations portées en annexe. Par exemple, les immobilisations ont fait l'objet d'un recensement plus systématique et leur valorisation a été améliorée. L'actif du bilan a ainsi été réévalué à 555 milliards d'euros, contre 534 milliards en 2006. D'importants travaux ont été engagés depuis l'an dernier, afin de mieux identifier les provisions et les dettes non financières de l'État, ce qui a conduit, au-delà de l'augmentation de la dette financière, à revoir à la hausse le montant du passif qui s'établissait à 1 211 milliards d'euros. Les progrès réalisés ont été reconnus par la Cour qui a levé trois réserves sur treize, mais elle en a aussi introduit de nouvelles, non substantielles. Il faut reconnaître que la Comptabilité publique et la Cour sont entrées dans un processus de progrès parallèle : le certificateur affine lui aussi ses méthodes de certification. La certification porte incontestablement ses fruits.

Pour autant, le chantier comptable est loin d'être achevé. Les efforts devront être poursuivis pour améliorer la qualité de l'information. C'est tout le sens des engagements que nous avons renouvelés auprès de la Cour. C'est une tâche de longue haleine qui doit nous inciter à ne pas relâcher l'effort de transparence, de fiabilité et de sincérité de nos comptes.

L'interprétation du résultat comptable enregistré en 2007 – un déficit de 41,4 milliards d'euros –, et surtout de son évolution par rapport à 2006 où le déficit se montait à 31,6 milliards d'euros, mérite des explications car il pourrait

être tentant de contester l'amélioration du déficit budgétaire en mettant en avant la dégradation du résultat comptable. En 2006 a eu lieu la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Il ne s'est rien produit de tel en 2007. La seule différence du produit de cession représente les trois quarts de l'écart. Pour le reste, les différences ne sont pas significatives et les tentatives de rapprochement avec le déficit budgétaire sont rendues très délicates du fait des provisions et des amortissements, notions évidemment absentes de la comptabilité budgétaire.

Au-delà des comptes, l'enjeu véritable du projet de loi de règlement porte sur la mesure de la performance de l'action publique. Avec la LOLF, le Parlement a voulu revaloriser la loi de règlement pour en faire un moment de vérité budgétaire, pendant lequel le Gouvernement rend compte de sa gestion et le Parlement peut juger des résultats de l'action gouvernementale. Nous avons un peu manqué le premier rendez-vous, celui de l'année dernière, à cause du calendrier électoral. Cette année, le processus, sans être parfait, sera meilleur. Vous en avez d'ailleurs apporté la preuve avec l'organisation d'une dizaine d'auditions de ministres en commission élargie, ce qui ne s'était pas fait l'année dernière. En outre, trois ministres s'exprimeront en séance publique. Votre président, dont on sait qu'il partage la paternité de la LOLF, n'y est sans doute pas étranger.

Dans leur ensemble, les rapports annuels de performances intègrent mieux la démarche de performance. Nous n'en sommes après tout qu'au deuxième exercice. Cela représente un changement culturel très profond pour les administrations. Il ne s'agit plus de vanter les taux de consommation des crédits, mais de conforter la mise en œuvre d'une stratégie avec les moyens qui ont été alloués par le Parlement. L'exploitation des indicateurs de performance témoigne de résultats satisfaisants. Seuls 20 % des indicateurs ne peuvent être exploités, et le taux de réalisation des objectifs atteint 60 % pour les 80 % restants, parmi lesquels 20 % traduisent des progrès significatifs, même si la cible n'est pas atteinte. Je vous renvoie aux synthèses des rapports annuels de performances.

L'année dernière, 50 % des indicateurs étaient exploités, cette année 80 %. En matière de sécurité et de justice, l'objectif de réduction des crimes et délits en zone police est dépassé – moins 4,2% au lieu d'une fourchette de moins 1 %-2 % – ; le taux d'élucidation des affaires a été de 34,2 % pour un objectif de 33,5 % ; les poursuites des parquets sont en ligne avec les prévisions ; et les évasions ont été moins nombreuses que prévu, puisqu'il n'y en a eu qu'une pour 60 000 détenus. La recherche de résultat n'est pas exclusive de la préoccupation de maîtrise de la dépense publique. Il est possible de faire mieux au bénéfice du citoyen et de l'utilisateur au meilleur coût pour le contribuable. C'est le sens de la révision générale des politiques publiques. Les RAP montrent que les ministères savent parfaitement exploiter les leviers de la LOLF dans leur gestion en redéployant les crédits. Ils commencent à le faire. La réduction des effectifs n'est pas antinomique d'une amélioration des résultats. L'exercice 2007 se solde par une suppression de 15 500 ETPT, conforme à l'objectif initial de 15 000, et

supérieure aux 9 500 suppressions en 2006. Les efforts peuvent encore être amplifiés et la RGPP nous permettra d'aller plus loin.

S'agissant du déficit budgétaire, celui de 2006 était certes majoré d'un treizième mois de pension, mais nous travaillons sur les opérations comptabilisées. Il y a eu des opérations exceptionnelles en 2006, il y en a eu aussi en 2007 qui rendent la comparaison plus difficile. Je conviens néanmoins qu'il faut essayer de stabiliser les référentiels. Mais rien dans les règles n'ayant changé entre les deux exercices, ils sont comparables, à la cession des titres EDF près.

Le déficit maastrichtien est de 2,7 % du PIB, contre 2,4 % prévu. Cet écart provient, pour 0,2 point, d'une dégradation inattendue du besoin de financement des collectivités locales – qui se répercute non sur le déficit budgétaire, mais sur le déficit global – et, pour 0,1 point, de retraitements comptables de recettes imposés par Eurostat qui réduisaient le déficit budgétaire, mais pas le déficit maastrichtien. Il s'agit essentiellement des recettes annuelles de la Coface qu'Eurostat, dans son calcul du déficit, a plafonnées au montant du résultat de la Coface. Franchement, c'est plus que contestable puisqu'il s'agit bien d'argent encaissé qui appartient à l'État.

Il est vrai que la dette de l'État envers la sécurité sociale se reconstitue. Le montant des dettes exigibles à la fin de l'année 2007 était de 1,7 milliard d'euros. La Cour des comptes l'évalue à 2,5 milliards en ajoutant aux factures impayées les charges à payer aux organismes de sécurité sociale au titre de l'allocation pour adulte handicapé et de l'allocation pour parent isolé pour le mois de décembre qui sont versées au mois de janvier, et que la Cour a rattachées à l'exercice 2007. Nous les avons, en ce qui nous concerne, comptabilisées en 2008, sans changer la norme. Pour éviter que la dette n'augmente à nouveau, il faut progresser dans la qualité de la budgétisation initiale. Nous avons certes fait des progrès en 2008, par exemple dans l'évaluation de l'aide médicale d'État qui était systématiquement et fortement minorée. Les gestionnaires des ministères ont reçu une circulaire leur donnant instruction de ne pas imputer les dettes envers la sécurité sociale sur des crédits gelés. Au fur et à mesure, nous allons régler cette dette. J'ai bien l'intention de le faire dans le projet de loi de finances pour 2009.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général : L'exécution de la loi de finances pour 2007 aura été plutôt satisfaisante puisque le déficit est inférieur de près de 3,5 milliards d'euros à la prévision faite en loi de finances initiale, qui était de 42 milliards. Cela provient de la bonne tenue des recettes fiscales spontanées et d'une meilleure maîtrise des dépenses – la norme d'une diminution de 1 % en volume était particulièrement ambitieuse –, avec toutefois une sous-budgétisation manifeste des flux financiers à destination de la sécurité sociale. Je l'ai dit au Premier président de la Cour des comptes, il n'y a pas lieu de majorer le déficit de 2007 des 5,1 milliards qui représentent une dette constituée depuis le début des années 2000 jusqu'en 2006. Le déficit est bien de 38,4 milliards d'euros.

Néanmoins, des inquiétudes subsistent. Si les estimations de recettes sont solides, on se rend compte que les mesures nouvelles décidées avant la loi de finances initiale pour 2007 ont été considérablement sous-estimées, en particulier les crédits d'impôt sur le revenu au titre du développement durable – on retrouve la problématique des dépenses fiscales que l'on n'arrive pas à évaluer *a priori* – et la création du cinquième acompte d'impôt sur les sociétés. Comment s'y prendre pour mieux apprécier l'impact des différentes dépenses fiscales qui jalonnent des textes qui ne sont pas des lois de finances et qu'il est très difficile d'estimer dans un tel contexte ? Par ailleurs, une disposition vient d'être votée par le Sénat dans le cadre de la réforme constitutionnelle, selon laquelle toute dépense fiscale ou exonération de cotisations sociales ne pourra entrer en vigueur sans avoir été validée par une loi de finances ou de financement. Avec la navette, cette disposition va être examinée par l'Assemblée. Nous partageons la préoccupation des sénateurs et les propositions de notre rapport sur les niches fiscales vont dans le même sens. Quelle est votre appréciation sur la problématique des dépenses fiscales, sur la proposition de réforme de la Constitution, et sur la fragilité préoccupante du dispositif du cinquième acompte d'impôt sur les sociétés ?

S'agissant des dépenses, nous nous préoccupons de la reconstitution de la dette de l'État vis-à-vis des organismes de sécurité sociale, que vous mettez sur le compte de l'insuffisance des prévisions budgétaires. Nous en étions conscients et je rappelle que, même si nous n'avions pas beaucoup de temps en juillet dernier, nous avons tout de même tenu à auditionner le responsable des différents programmes de la mission « Travail, emploi », M. Jean Gaeremynck, qui nous avait confirmé cette sous-budgétisation. Vous nous déclarez qu'il n'y aura rien de tel en 2008. La dette de l'État est-elle en voie d'apurement ? Ou allons-nous constater à la fin de 2008 qu'elle sera passée de 1,7 milliard à 2 milliards, voire davantage ?

En exécution, on observe une baisse de l'utilisation de la fongibilité asymétrique entre 2006 et 2007, de 380 millions à 260 millions. C'est dommage parce que cette souplesse est la contrepartie des obligations de résultat exigées des gestionnaires de programme. Plusieurs responsables de programme nous ont indiqué qu'aussitôt qu'ils faisaient des économies de personnel, Bercy gelait, voire annulait, les crédits correspondants et les diminuait d'autant l'année suivante. Nous allons nous lancer dans la programmation pluriannuelle. Comment allez-vous intéresser les responsables de programme à la bonne gestion dans ce nouveau cadre ?

Le Président Didier Migaud : La Cour des comptes nous a expliqué qu'au 1,7 milliard, voire aux 2,5 milliards, s'ajoutait 1,5 milliard de dette de l'État envers les autres organismes de sécurité sociale. Qu'en est-il exactement ?

M. Éric Woerth : Pour améliorer l'appréciation des dépenses fiscales, je suis très favorable à ce qui a été voté au Sénat. L'idée n'est pas de donner un monopole à la loi de finances ou de financement mais de faire valider les dépenses

fiscales et les exonérations de cotisations sociales adoptées dans un texte en loi de finances ou de financement.

Le **Rapporteur général** : Autrement dit, pour la loi relative au temps de travail, à l'emploi et au pouvoir d'achat, il aurait fallu un collectif ?

M. Éric Woerth : Oui. Ou attendre. Quoi qu'il en soit, c'est une règle de bonne gestion, qui permettrait d'encadrer la créativité en matière de crédit d'impôt. Ce serait aussi un gage de discussion avec les parlementaires les plus avertis en matière de finances publiques. Cela étant, cette restriction ne doit pas dispenser de mieux évaluer les conséquences financières des textes en discussion. Je me souviens être intervenu à propos du « bonus-malus » écologique automobile, qui correspond à une dépense budgétaire. La mesure devait être neutre pour les finances publiques. Évidemment, elle ne l'est pas. C'est une bonne nouvelle pour l'environnement, mais pas pour les finances publiques. Il faut trouver les moyens de mieux évaluer la dépense fiscale. De même, pour le crédit d'impôt « chaudière », on peut parler de surchauffe. Il est mal calibré car il est devenu quasi universel. Les surprises coûtent cher.

Il est très difficile d'intégrer la dépense fiscale dans la norme de dépense.

Le **Rapporteur général** : Il ne faut pas ! On va polluer la norme de dépense.

M. Éric Woerth : Exactement. Il faut créer un objectif de dépense fiscale, qui soit discuté et permette les comparaisons et les mesures de correction. C'est un problème culturel car il faut bien considérer qu'il s'agit de dépenses. Autre piste qui a déjà été citée : l'idée de limiter les dispositifs dans le temps, de les évaluer avant de les reconduire, s'ils le méritent.

Je n'ai aucune idée de ce que représentera l'acompte de l'impôt sur les sociétés du mois de décembre 2008. Malheureusement, personne n'en sait rien jusqu'au dernier moment. Pour l'instant, l'impôt sur les sociétés entre correctement. Peut-être pourrait-on améliorer la prévision en interrogeant un panel d'entreprises. On le fait plus ou moins en interrogeant la direction financière de certaines entreprises. Il faudrait le faire plus systématiquement car l'état de nos connaissances n'est pas satisfaisant. D'ailleurs, les entreprises ne le savent pas elles-mêmes car elles définissent leur stratégie fiscale très tardivement.

En ce qui concerne les sous-budgétisations, il est tentant de voter une norme de dépense satisfaisante mais plus délicat de voter ensuite la loi de règlement. Nous essayons de rompre avec des habitudes anciennes pour construire des prévisions plus proches de la réalité. En 2008, nous avons fait des progrès qui devront être poursuivis en 2009.

Je ne sais pas ce qu'il en sera de la dette de l'État envers la sécurité sociale à la fin de l'année, même si nous ferons tout pour qu'elle ne dépasse pas le niveau qu'elle a atteint à la fin de 2007. Si elle doit progresser, l'augmentation sera bien

moindre qu'en 2007. Par ailleurs, j'ai bien l'intention de régler la facture dès 2009 car, de toute façon, cela ne change rien au déficit public.

Les remarques du rapporteur général sur la fongibilité valent pour 2007, un peu moins pour 2008. La fongibilité par redéploiement de crédits de personnel a porté sur 300 millions d'euros en 2007. Il est vrai que Bercy a freiné le mouvement, non par défiance envers les gestionnaires, mais parce que la loi de finances initiale pour 2007 avait eu tendance à gonfler les crédits du titre 2. Le ministère a voulu éviter de créer un effet d'aubaine.

M. Jérôme Cahuzac : Je reviens sur l'effet de la régularisation du calendrier de versement des pensions des agents de l'État sur la loi de règlement. La Cour des Comptes estime, quant à elle, que la loi de règlement devrait tenir compte de cette mesure, dont elle évalue l'impact à 1 milliard d'euros. Si vous estimez avoir répondu à cette question, je m'en contenterai.

Les impayés, selon la Cour des Comptes, correspondent à un service rendu avant le 31 décembre et qui n'a pas été réglé à cette date. Je cite, pour mémoire : 500 millions au titre de la politique de la ville, 500 millions au titre de l'agriculture, 2,5 milliards au titre de la sécurité sociale, 2,67 milliards au titre de la défense nationale ; soit un total de 7,3 milliards. Estimez-vous, monsieur le ministre, qu'il s'agit effectivement d'impayés ? Et, si oui, sont-ils dans la loi de règlement pour 2007 en augmentation ou en diminution par rapport à l'année précédente ?

Vous avez indiqué qu'il n'y avait pas eu, en 2007, de recettes exceptionnelles telles que la privatisation des sociétés d'autoroutes. Il me semble pourtant que l'on trouve 900 millions versés par Autoroutes de France. Ils sont certes présentés comme des résultats d'exploitation, mais la Cour relève qu'il s'agit du solde du produit de la privatisation. Peut-on alors estimer que 2007 a été très différent de 2006 ? Par ailleurs, le Gouvernement a demandé à EDF un acompte exceptionnel au titre de 2008 de 900 millions d'euros. Même si la pratique n'est pas vraiment originale, ne pensez-vous pas qu'elle prolonge des méthodes de gestion critiquables ?

En ce qui concerne la Caisse de la dette publique, la loi de finances initiale prévoyait qu'elle rachèterait pour 8 milliards d'euros de dette en capital. Apparemment, il n'en a rien été, les dotations ayant servi à hauteur de 5,1 milliards à racheter la dette envers la sécurité sociale. Or ce n'était pas la mission à l'origine de la Caisse, qui devait plutôt servir à diminuer le déficit public de notre pays à l'égard de ceux qui lui prêtent pour assurer les fins de mois. Reconnaissez en outre que la procédure était pour le moins originale puisque l'ACOSS a émis des billets de trésorerie qui ont été souscrits par la Caisse de la dette publique qui a annulé sa créance sur l'ACOSS, laquelle a à son tour annulé sa créance sur l'État. Il me semble que la Cour des comptes n'est pas totalement infondée à considérer qu'il aurait fallu majorer le déficit de 2007 à due concurrence. En outre, elle indique que c'est bien le produit de la privatisation des

autoroutes qui a permis de payer ces billets de trésorerie. Bref, c'est la vente d'actifs qui a servi à payer des dettes de fonctionnement. Quel jugement porte le ministre des comptes publics sur une procédure qui revient à céder des actifs pour financer des dépenses de fonctionnement ?

Je voudrais revenir également sur l'opération EDF. Lorsque le Président de la République a annoncé la cession d'actifs pour financer le plan Campus, le cours de l'action était à 85,7 euros alors que la vente s'est faite à 82,1 euros. Le gain théorique était de 3,9 milliards, il a été de 3,74 milliards, soit un manque à gagner de 160 millions. C'est l'ordre de grandeur de votre estimation du surcoût du bonus-malus écologique contre lequel vous vous êtes insurgé. Ne serait-il pas plus sage à l'avenir de vendre avant de faire des annonces, plutôt que l'inverse ? Cette cession, qui représente à peu près 0,2 point de PIB, ne minore-t-elle pas le déficit public qui passerait alors de 2,7 % du PIB à 2,9 % ?

L'évolution du besoin de financement a de quoi inquiéter. En 2006, le déficit et la charge de la dette atteignaient 115 milliards d'euros, contre 104 milliards en 2007. Mais la Cour annonce pour 2008 le chiffre de 145 milliards d'euros, soit une augmentation de 40 % du besoin de financement ! La charge de la dette augmenterait en un an de 83 milliards à 103 milliards. Dès lors, ne considérez-vous pas qu'avoir utilisé les ressources de la dette publique pour racheter la dette envers la sécurité sociale a été une erreur ? À l'époque où les taux étaient plus bas, n'aurait-il pas mieux valu racheter de la dette, plutôt que de le faire maintenant ?

M. Jérôme Chartier : Votre rapport, monsieur le ministre, fait état d'un afflux massif de demandes de remboursement de TVA au début de l'année 2007. Sont-elles liées à des tentatives de fraude à grande échelle ? Si oui, les avez-vous identifiées ? Avez-vous réussi à les juguler ? Quelle évolution peut-on attendre au début de l'année 2008 ?

Confirmez-vous les chiffres donnés pour l'indicateur sur les délais de paiement qui seraient passés de quarante et un jours en 2006 à vingt-quatre jours en 2007 ?

Quel est votre commentaire sur l'augmentation de 16 % à 27 % du taux de couverture de la dématérialisation des documents dans le secteur public local tels que les états mensuels de paye des agents des collectivités locales ou les pièces justificatives, qui est tout aussi spectaculaire ?

M. Charles de Courson : Monsieur le ministre, la liberté dont je fais preuve dans mes propos vient de ce que j'ai voté contre la loi de finances initiale.

La question, c'est de savoir si la réduction du déficit est réelle ou non car, selon la présentation adoptée, le déficit se réduit ou s'aggrave. Le résultat patrimonial passe de 2006 à 2007 de moins 31,6 milliards d'euros à moins 41,4 milliards, soit une dégradation de près de 10 milliards. Pourtant, en exécution, le solde s'améliore : moins 41,4 milliards en 2006 contre moins 38,4 milliards.

Après examen, je ne partage ni l'avis du ministre, ni celui de la Cour des comptes sur la dette à l'égard de la sécurité sociale. On ne va pas s'en prendre au seul ministre qui a fait un effort de sincérité ! De toute façon, c'est non pas 5,1 milliards qu'il faudrait réintégrer, mais 2,5 milliards qui correspondent aux dettes réapparues au cours de l'année 2007 et qui ne sont pas comptabilisées dans le déficit de 38,4 milliards. Si l'on en tient compte, on obtient près de 41 milliards, soit le déficit de l'année précédente.

En outre, il y a un très grave problème sur les recettes. La Cour des Comptes a tenté de calculer, à périmètre constant, de combien avaient augmenté les recettes fiscales nettes. Elles sont passées de 267,9 milliards en 2006 à 284,3 milliards en 2007, ce qui représente une augmentation de plus de 6 %. Les recettes non fiscales ont progressé de 24,6 milliards à 28,1 milliards, soit une hausse de 14 %. La Cour a raison de remarquer que les recettes exceptionnelles se sont élevées à 6,6 milliards en 2007 – contre 7,6 milliards l'année précédente représentant la privatisation d'Autoroutes de France, moins 920 millions qui ont été conservés pour être versés en 2007 ; le dividende exceptionnel d'EDF de 920 millions ; la soulte de la SNCF au titre de l'adossement du régime de retraite pour 640 millions ; 400 millions de versements de la Coface. N'oubliez pas les 620 millions pris en charge par le Crédit Foncier pour faire face à la fermeture des plans d'épargne logement et qui n'ont pas été budgétés. Globalement, on reste à un niveau de déficit élevé malgré une très forte augmentation, à périmètre constant, des recettes fiscales liées à l'impôt sur les sociétés. Cela signifie que l'on continue à avoir un niveau de dépense élevé. Je n'en veux pas au ministre, il n'y est pour rien. Il a exécuté un budget qu'il n'a pas élaboré. Mais pèse sur lui la nécessité d'une politique extrêmement rigoureuse.

La loi de règlement montre que, une nouvelle fois, on n'a pas réussi à maîtriser les dépenses. Autrement dit, pour tenir l'objectif de 2012, il faudra d'ici là faire un effort considérable. Il s'amorce mais, monsieur le ministre, vous manœuvrez un paquebot qui met du temps à freiner. En 2007, la dépense a continué à dérapier et on n'a pas redressé les finances publiques. Le changement s'amorce seulement en 2008. Partagez-vous ce diagnostic, monsieur le ministre ?

M. Jean-Pierre Brard : Il n'y a aucune raison d'exonérer Éric Woerth de toute responsabilité. Si ce n'est pas lui qui a élaboré le budget pour 2007, c'était son frère !

Je m'associe à la remarque de Charles de Courson à propos du déficit patrimonial, même si je suis moins sévère que lui envers la Cour des Comptes. Comment le Gouvernement compte-t-il réduire ce déficit ?

La loi TEPA n'a pas été mentionnée. Combien a-t-elle vraiment coûté ?

Enfin, concernant la fraude à la TVA, je persiste à penser que nous ne sommes pas assez vigilants, notamment à la fraude intracommunautaire avec les carrousels. De temps en temps, une affaire sort, mais la coopération au sein de

l'Union n'est pas suffisante. Nos fins limiers ne sont pas assez mobilisés alors que le phénomène coûte des sommes faramineuses à l'État.

Le Président Didier Migaud : Comment expliquez-vous, monsieur le ministre, que, malgré un redressement affiché, les comparaisons internationales ne soient pas à l'avantage de la France ? Notre classement a rétrogradé : pour les déficits publics, nous sommes passés de la onzième place à la quatorzième, sur quinze pays membres de la zone euro ; notre dette publique, en volume, est désormais au cinquième rang, au lieu du huitième l'année précédente.

M. Éric Woerth : S'agissant de la comptabilisation du treizième mois de pension en 2006, vous pouvez le retirer mais, de toute façon, les chiffres sont connus, c'est une question d'interprétation.

En ce qui concerne les impayés et les charges d'impayés, la notion de service fait est relativement nouvelle. La comptabilité budgétaire ne la mesurait pas puisque n'étaient comptabilisés que les règlements. Les comparaisons dans le temps sont donc difficiles. Ce qui importe, c'est de ne pas changer le périmètre dans les années qui viennent, pour ne pas fausser l'interprétation des différents types de déficit.

Les ressources procurées par Autoroutes de France et EDF, 900 millions dans les deux cas, sont clairement des recettes. Le projet de loi de finances a considéré, en ce qui concerne Autoroutes de France, qu'il s'agissait d'un dividende et cette imputation n'a pas été remise en cause par Eurostat. EDF a versé à l'État un acompte sur dividende, et elle recommencera en 2009, contrairement à Autoroutes de France. Ce n'est pas scandaleux, et beaucoup d'États procèdent ainsi. Il ne s'agit pas d'une recette exceptionnelle.

Quant au remboursement de la dette envers la sécurité sociale, l'opération a été rondement menée. On peut discuter des modalités, mais il fallait apurer cette dette et elle l'a été par des circuits financiers bien identifiés. M. Jérôme Cahuzac a critiqué que les ventes d'actifs aient financé de la dette. Mais la dette, c'est toujours du fonctionnement ! Les 1 200 milliards de dette correspondent à une accumulation de dépenses de fonctionnement. D'ailleurs, si l'État avait dû régler lui-même les 5,1 milliards, il aurait recréé de la dette qui aurait pu être remboursée grâce à des recettes de privatisation. L'opération a été conforme à l'esprit et à la lettre de la LOLF.

La vente de titres EDF n'a pas à figurer dans les recettes maastrichtiennes, donc dans le calcul des 2,7 % du PIB de déficit.

Quant à la charge de la dette, il est certain qu'elle augmentera en 2008, ne serait-ce qu'à cause de l'inflation puisqu'une partie de la dette est indexée sur elle. Elle sera donc supérieure à ce qui était prévu dans la loi de finances initiale.

Les recettes de TVA, 131,5 milliards d'euros, ont été inférieures de 2 milliards par rapport aux prévisions. Nous ne savons pas si cette baisse provient de

la fraude – il y en a sans doute – ou simplement d’une baisse de l’assiette. La fraude à la TVA me préoccupe. Je suis allé voir les responsables du fisc anglais et j’ai rencontré le ministre des finances allemand pour développer un outil de coopération européen. La réponse est plutôt frileuse car on a toujours peur de partager des données fiscales. Il faudra sûrement créer un organisme qui ne soit pas une administration, et qui soit suffisamment souple. Aujourd’hui, il existe un processus d’échange qui s’appelle Eurocanet – European Carousel Network – mais qui est très informel. Il faudra plus de formalisme, des outils plus réactifs pour permettre aux fiscs nationaux d’intervenir auprès d’entreprises éphémères qui se font rembourser de la TVA et qui disparaissent. C’est d’ailleurs ce qui a inspiré la notion de fragrance fiscale. Pour le moment, les recettes de TVA sont en ligne avec les prévisions.

Quant à la dématérialisation des échanges entre l’ordonnateur et le comptable, je ne peux pas vous en dire davantage. Il n’y a rien de particulier à signaler. Les délais de paiement que vous signalez me surprennent aussi. Je m’étonne que l’administration paie si vite. Nous allons examiner ces indicateurs de plus près. Je signale seulement qu’en 2006, les applications informatiques ont rencontré des difficultés si bien que les paiements ont été retardés.

Le Rapporteur général : Cela a correspondu à l’entrée en vigueur de la nouvelle nomenclature.

M. Éric Woerth : Monsieur de Courson, vous l’avez vous-même remarqué, il y a des recettes exceptionnelles tous les ans. Leur montant en valeur absolue est certes important, mais pas en valeur relative. Il suffit que leur présentation soit claire.

Quant à la gestion des dépenses, la RGPP a changé la donne en modifiant en profondeur la teneur des discussions avec les ministères et les différents services publics. Cela étant, après l’amorce opérée en 2008, l’exercice 2009 sera extrêmement tendu et, je l’espère, réaliste en vue de réduire le déficit public. Un effet de ciseau, qui se produirait entre les recettes et les dépenses, serait préoccupant. Mais, comme les prélèvements obligatoires sont très élevés, on peut espérer à terme que leur diminution créera dans l’économie les conditions du développement qui génère de nouvelles recettes – à fiscalité inchangée. C’est le pari fait avec la diminution de l’impôt sur le revenu, celle d’une partie de la taxe professionnelle et la défiscalisation des heures supplémentaires. C’est une conviction économique et politique.

M. Charles de Courson : J’attire l’attention sur le fait que le produit de la vente des actions EDF, destinée à financer le plan Campus, a été encaissé alors que les dépenses sont encore à venir. Elles pèseront sur les budgets 2009 et 2010. Ce genre de pratique n’est pas sain.

M. Éric Woerth : L’opération EDF permettra de payer les annuités des partenariats public-privé mais elle n’aura pas de conséquence maastrichtienne. Les

3,7 milliards sont un capital, qui produit des intérêts que nous utilisons, mais dont il n'a pas été tenu compte pour obtenir le déficit de 38,4 milliards. Sinon, il viendrait minorer le déficit, ce qui serait bien agréable.

Pour réduire le déficit, monsieur Brard, il faut réduire le niveau de dépense en améliorant la gestion de la dépense.

Notre situation relative se dégrade parce que nous n'avons pas choisi le même chemin que les autres. Les Allemands sont allés beaucoup plus vite que nous. Ils ont gelé les dépenses de toute nature, y compris les pensions. Je ne suis pas sûr que la France soit prête à l'accepter, surtout quand je vois le tollé que déclenche telle ou telle mesure mineure par rapport à ce qui s'est fait en Allemagne. Nous avons opté pour une réforme structurelle, la RGPP et la réforme des politiques publiques. Certains pays ont augmenté les impôts : l'Allemagne a relevé son taux de TVA. Nous avons fait un autre choix, compte tenu du niveau des prélèvements obligatoires chez nous. On verra en 2012 si nous avons réussi à redresser nos finances. La clé de la réussite, c'est vraiment la réduction de la dépense.

Le coût de la loi TEPA en 2007 est estimé à moins de 2 milliards.

M. Hervé Mariton : Quels sont en 2008 les éléments de nature à creuser l'écart entre déficit budgétaire et déficit maastrichtien ? En outre, des débats récents ont porté sur les déficits structurels.

M. Thierry Carcenac : Je suis rapporteur du programme « Gestion fiscale et financière de l'État ». Même si la LOLF se met en place, l'information est en train de disparaître. La Cour des comptes dénonce à juste titre un effritement dangereux dans ce domaine. Le RAP, que je suis chargé de contrôler, n'a pas été suffisamment bien renseigné et je ne suis sûrement pas le seul à avoir fait ce constat.

Si les objectifs de votre ministère sont atteints, si les indicateurs de programme sont servis, à une exception près, je considère qu'ils ne sont pas pertinents. À partir de là, il n'est guère possible d'avoir une vision claire de votre activité. Celle-ci apparaît davantage tournée vers le service que vers le contrôle. À cet égard, je rejoins Jean-Pierre Brard dans sa remarque à propos de la TVA. L'administration est plus préoccupée des délais de réponse et de restitution au contribuable que du contrôle des données qui lui sont fournies.

Vous avez annoncé que la moitié des gains provenant de la baisse des effectifs serait affectée aux agents. Il serait bon d'y voir un peu plus clair. Certes, la diminution est forte en catégorie C, elle va même au-delà de l'objectif fixé. Mais, parallèlement, l'augmentation des dépenses de personnel est bien supérieure, notamment à cause du coût d'entrée dans la catégorie A+. Dans ces conditions, on n'a pas forcément une vision très nette des gains de productivité ni de la gestion des ressources humaines. L'objectif de réduction des effectifs dans votre ministère est très ambitieux puisqu'il est prévu d'ici à 2011 une diminution

d'au moins 20 000 ETPT, sur 127 000. Et le suivi dépenses informatiques ne permet pas de se faire une idée précise sur les programmes Helios, dédié au service public local, et Copernic, qui procède à la refonte du système d'information fiscale, car les dépenses externalisées sont éparpillées et disséminées dans le budget. Il ne faudrait pas que l'administration perde des agents, mais finisse par payer plus cher à cause des dépenses informatiques. La fusion de la direction générale des impôts et de la direction de la comptabilité publique est une réforme ambitieuse. Il faudrait pouvoir mesurer son impact budgétaire, notamment en matière immobilière.

M. Michel Bouvard : Des difficultés persistent pour évaluer les effectifs des opérateurs de l'État au sens de la LOLF, même si des progrès ont été accomplis. Quelles dispositions peuvent être prises ?

Les crédits de report du ministère de la défense restent à un niveau élevé, qui ne permet pas de respecter totalement les dispositions de la loi organique. Comment peut-on y remédier ?

Enfin, la Cour des Comptes constate que l'Agence de financement des infrastructures de transport de France confirme malheureusement son rôle d'outil de débudgétisation. Elle se consacre surtout à la route alors qu'elle avait vocation à favoriser le transfert des ressources de l'État vers d'autres modes de transport. À compter de l'année qui vient, elle devra faire face à une impasse de 900 millions par an. Qu'envisagez-vous ?

En ce qui concerne l'ACOSS, Augustin de Romanet et moi-même vous avons saisi, monsieur le ministre, de la question de la dette à cause du renchérissement du coût de la ressource, la Caisse des dépôts ayant dû l'année dernière, pour financer la trésorerie de l'ACOSS, faire appel à la BCE pour obtenir des ressources complémentaires.

M. Éric Woerth : Nous avons limité les risques de divergence d'interprétation des déficits entre Bruxelles et nous. Quant au déficit structurel, c'est une notion à laquelle je ne crois pas vraiment parce que les calculs peuvent varier. La Cour des comptes estime qu'en 2007, il fallait ajouter 0,2 point aux 2,7 % du PIB parce que le PIB était au-dessus de son niveau potentiel. C'est un exercice intellectuel. On est déjà contrôlé comme jamais par Eurostat. Chaque opération est pesée, soupesée, contrariée. Si on se met à raisonner sur d'autres types de déficit, on n'y comprendra plus rien. Il y a déjà le résultat budgétaire, le résultat comptable, le résultat maastrichtien, et nous devrions ajouter le résultat théorique ! Il faut stabiliser les règles et analyser les évolutions, sans gagner en sophistication. On pourrait tout aussi bien mettre en cause les traitements imposés par Eurostat, en particulier aux recettes de la Coface, qui nous coûtent 0,1 point de déficit. Ce qui compte, c'est le déficit effectif.

Nous n'avons pas de chiffrage du plan de fermeture de trésoreries ; il n'est pas arrêté. Il évolue en fonction des propositions qui viennent du terrain, et résulte

de concertations étroites. Il m'est arrivé plusieurs fois de ne pas donner suite à une proposition de fermeture de trésorerie parce que la concertation locale n'avait pas été assez poussée. Il faut s'adapter aux nécessités du service. Je suis prêt à venir faire le point devant vous sur l'organisation de la direction générale des finances publiques, et sur les outils informatiques, ou bien à vous écrire.

Il faut en effet contrôler les effectifs des opérateurs, comme ceux de l'État. Nous nous en parlons lors des réunions budgétaires avec chaque ministre. Au fur et à mesure, nous affinerons notre connaissance.

M. Charles de Courson : Les services de la commission des Finances avaient fait le pointage des quelque 200 opérateurs et ils avaient trouvé une augmentation des effectifs de plus de 11 000 personnes pour l'exercice 2007. Connaissez-vous les chiffres définitifs ?

M. Éric Woerth : Nous allons surveiller non seulement les effectifs des opérateurs, mais aussi l'immobilier. Et il y aura des sanctions financières pour ceux qui n'auront pas dressé leur inventaire immobilier dans le délai imparti. Pour l'AFITF, la réponse se trouvera dans le budget pour 2009. Quant aux crédits de report, ils concernent pour moitié la défense. Et c'est le résultat de la loi de programmation militaire. Enfin, nous rembourserons l'ACOSS car la charge d'intérêt est en effet très élevée – 400 millions d'euros – et elle est supportée par la sécurité sociale.

Le **Président Didier Migaud :** Monsieur le ministre, je vous remercie au nom de la Commission.



EXAMEN DES ARTICLES

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du 25 juin 2008.

Article premier

Résultats du budget de l'année 2007

Les **I** et **II** du présent article tendent à arrêter le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État en 2007, duquel découle le résultat budgétaire ou solde d'exécution des lois de finances.

Il convient de noter que le Gouvernement présente, en plus du solde budgétaire proprement dit (soit 34,7 milliards d'euros), un solde hors recette exceptionnelle de 3,7 milliards d'euros tirée des cessions de titres EDF, qui a abondé les recettes du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* afin de financer l'« opération campus » en faveur du patrimoine universitaire. Les dépenses correspondantes n'ayant pu, pour des raisons de calendrier, être effectuées dès 2007, le déficit réellement représentatif de la situation budgétaire de l'État s'élève ainsi à 38,4 milliards d'euros.

Ce résultat est analysé dans la partie générale du présent rapport.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 1^{er} sans modification.

*
* *

Article 2

Tableau de financement de l'année 2007

Le présent article est l'une des innovations introduites par la LOLF, laquelle prévoit que « *la loi de règlement arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année correspondante, présenté dans un tableau de financement* » (II de l'article 37).

Ce tableau, qui peut ainsi être comparé à celui figurant à l'article d'équilibre de la loi de finances de l'année, permet au Parlement de mieux appréhender l'évolution des charges de remboursement de la dette de l'État. Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport.

Formellement, il convient de relever que, par rapport à sa présentation dans la loi de règlement du budget 2006, le tableau de financement figurant au présent article est enrichi de plusieurs lignes nouvelles :

– au sein du besoin de financement, est désormais retracée la variation des dépôts de garantie (qui servent de couverture aux opérations de pensions livrées et sur instruments financiers à terme), distinguée de celles des autres besoins de trésorerie ;

– parmi les ressources de financement, les avances de trésorerie sont désormais identifiées et les variations du compte du Trésor et des autres ressources de trésorerie sont traitées distinctement.

Si ces différentes modifications, fruits d'un dialogue entre la Cour des comptes et le Gouvernement, vont dans le sens d'une plus grande précision de l'information délivrée au Parlement, il conviendrait néanmoins d'assurer un minimum de stabilité à la présentation du tableau de financement, afin de permettre des comparaisons pertinentes d'une année sur l'autre (entre la prévision et l'exécution de l'année n ; entre l'exécution de l'année n et l'exécution de l'année $n+1$).

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

*
* *

Article 3

**Résultat de l'exercice 2007 – Affectation au bilan
et approbation du bilan et de l'annexe**

Autre innovation majeure introduite par la LOLF, le présent article tend à soumettre à l'approbation du Parlement, pour la deuxième année consécutive, les nouveaux états financiers de l'État. En application du III de l'article 37 de la LOLF, « *la loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues à l'article 30 [c'est-à-dire selon une comptabilité générale établie en droits constatés]. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes* ».

Le **I** tend à approuver le compte de résultat de l'exercice, le **II** tend à l'affecter au bilan, le **III** tend à approuver le bilan après affectation et le **IV** tend à approuver les informations complémentaires figurant à l'annexe du nouveau « *Compte général de l'État* », qui a remplacé l'ancien Compte général de l'administration des finances en application du 7° de l'article 54 de la LOLF. La Cour des comptes est chargée de procéder à la certification de leur régularité, de leur sincérité et de leur fidélité (5° de l'article 58 de la LOLF).

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

*
* *

Article 4

Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement et aux crédits de paiement

Le présent article tend à arrêter les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d’engagement et des crédits de paiement consommés sur le budget général. Afin d’ajuster ces dépenses aux crédits effectivement disponibles, il « *ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l’annulation des crédits n’ayant été ni consommés ni reportés* » (2° du IV de l’article 37 de la LOLF).

Ces informations sont complétées par l’annexe *Développement des crédits ouverts et des dépenses constatées au budget général*.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport.

*
* *

La Commission a *adopté* l’article 4 sans modification.

*
* *

Article 5

Budgets annexes — Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement

Le présent article tend à arrêter les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement consommés sur les budgets annexes. Comme pour le budget général et afin d'ajuster les dépenses aux crédits effectivement disponibles, il « *ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés* » (2° du IV de l'article 37 de la LOLF).

Ces informations sont complétées par l'annexe *Comptes des recettes et dépenses des budgets annexes*.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 5 sans modification.

*
* *

Article 6

Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés – Affectation des soldes

Les **I** et **II** du présent article tendent à arrêter les montants définitifs, par mission et par programme :

– des autorisations d’engagement et des crédits de paiement consommés sur les comptes spéciaux dotés de crédits. Afin d’ajuster ces dépenses aux crédits effectivement disponibles, il « *ouvre, pour chaque programme ou dotation concernée, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l’annulation des crédits n’ayant été ni consommés ni reportés* » (2° du IV de l’article 37 de la LOLF) ;

– des découverts sur les comptes spéciaux dotés de découverts. Il « *majore, pour chaque compte spécial concerné, le montant du découvert autorisé au niveau du découvert constaté* » (5° du IV de l’article 37 de la LOLF).

Les **III** et **IV** du présent article tendent ensuite à arrêter les soldes des comptes spéciaux au 31 décembre 2006 et à les reporter à la gestion 2007, à l’exception de deux soldes « *non reportés sur l’exercice suivant* » en application du 4° du IV de l’article 37 de la LOLF, à savoir :

– un solde débiteur de 144 799 822,37 euros (144 047 446,56 euros en capital et 752 375,81 euros en intérêts capitalisés) correspond aux montants des échéances de l’année 2007 au titre des remises de dettes aux pays étrangers ;

– un solde débiteur de 5 816 039,01 euros concernant le compte d’opérations monétaires « *Pertes et bénéfiques de change* » n’est pas repris en balance d’entrée 2008 : il est soldé au 31 décembre 2007, en application de l’article 20 de la loi n°49–310 du 8 mars 1949 relative aux comptes spéciaux du Trésor.

Ces informations sont complétées par l’annexe *Développement des opérations constatées aux comptes spéciaux*.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport.

*
* *
*

La Commission a *adopté* l’article 6 sans modification.

*
* *

Article 7

**Règlement du compte spécial 911
« Constructions navales de la marine militaire »**

Le présent article a pour objet d'arrêter les résultats et le solde du compte spécial 911 « *Constructions navales de la marine militaire* » clos le 31 décembre 2007 selon les dispositions de l'article 78 de la loi de finances rectificative pour 2001 modifié par l'article 115 de la loi de finances rectificative pour 2005.

**I.- LA CLÔTURE DU COMPTE DE COMMERCE « CONSTRUCTIONS NAVALES
DE LA MARINE MILITAIRE »**

A.- LE COMPTE DE COMMERCE

Créé par l'article 81 de la loi de finances initiale pour 1968 (n° 67-1114 du 21 décembre 1967), le compte de commerce 911 (alors n° 904-05) « *Constructions navales de la marine militaire* » répondait à la nécessité de doter la Direction des constructions navales (DCN) de règles de gestion financière plus adaptées à l'exercice d'une activité industrielle et, surtout, de lui permettre d'être présente à l'exportation. Le compte de commerce permettait, en effet, de prendre une commande sans qu'il soit besoin de procéder à une révision de la loi de finances. Le régime du compte de commerce offrait, par ailleurs, de substantiels assouplissements aux règles usuelles des finances publiques :

- les recettes étaient directement affectées aux dépenses ;
- la spécialité des crédits par nature était abandonnée au profit d'une autorisation d'engagement alimentée indistinctement par les différents chapitres budgétaires, par l'intermédiaire de commandes, elles-mêmes regroupées en activités ;
- les résultats annuels de la gestion de ces crédits étaient établis selon les règles du plan comptable général et non selon la nomenclature budgétaire de l'État ;
- le solde du compte de commerce faisait l'objet d'un report d'une année sur l'autre ;
- les prestations effectuées au profit du budget de la défense faisaient l'objet de facturations à celui-ci, pour le montant des dépenses constatées.

En revanche, restaient interdits :

- l’emploi direct d’agents de l’État : en conséquence, les paiements correspondants faisaient l’objet de remboursements au budget de l’État ;
- toutes opérations d’investissement financier, de prêts ou d’emprunts.

Dans son rapport public particulier « *Les industries d’armement de l’État* », la Cour des comptes a dressé, en octobre 2001, un bilan sévère de la gestion du compte de commerce de la DCN. La Cour écrivait notamment : « *la souplesse donnée par le compte de commerce a été dévoyée. Depuis des années, la gestion budgétaire du compte de commerce, réalisée en dehors du dispositif usuel de contrôle budgétaire, a échappé à tout contrôle. (...) La DCN a pleinement utilisé le fait que les crédits du compte de commerce sont évaluatifs, permettant aux montants figurant dans chaque ligne budgétaire d’être dépassés en exécution par rapport au budget initial.* »

B.– LA CLÔTURE DU COMPTE DE COMMERCE

Le 6 juillet 2001, le Gouvernement annonçait son intention de transformer le service à compétence nationale DCN en entreprise nationale détenue par l’État. En effet, les contraintes liées à son statut ne permettaient pas à la DCN de disposer de moyens comparables à ceux de ses concurrents et partenaires français et étrangers, ni d’exploiter toute son excellence technologique au bénéfice de la Marine nationale. Cette réforme était nécessaire pour assurer la pérennité de l’industrie navale de défense européenne et des emplois qui y étaient attachés, ainsi que pour garantir l’autonomie industrielle de l’Europe dans ce secteur stratégique.

C’est la raison pour laquelle le Gouvernement avait fait adopter, dans le projet de loi de finances rectificative pour 2001, un article prévoyant la fermeture du compte de commerce « *Constructions navales de la marine militaire* ». Compte tenu de la complexité de l’opération, le législateur avait toutefois prévu que le compte ne serait clos qu’au 31 décembre de la quatrième année suivant la promulgation de loi de finances rectificative pour 2001, soit à la fin de l’année 2005.

La DCN est devenue, le 1^{er} juin 2003, une société anonyme, régie par le code de commerce.

Depuis cette date, le compte de commerce n’a plus connu d’activité industrielle et commerciale, mais a servi à assumer les conséquences financières de la réforme du statut de l’entreprise. Le compte de commerce a été abondé, en 2004, à hauteur de 138 millions d’euros provenant du fonds d’adaptation industrielle (FAI). En 2005, ce montant s’est élevé à 122,4 millions d’euros. Ces crédits ont été utilisés pour financer l’impact du volet social de la réforme.

Lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2005, le Gouvernement indiquait que la durée de quatre ans n'apparaissait plus suffisante pour la clôture des opérations du compte de commerce et déposait un amendement destiné à proroger cette durée de deux ans.

Pour le Gouvernement, le maintien provisoire de ce compte de commerce devait se traduire par des économies de gestion, faciliter le traitement des contentieux et rendre possibles des récupérations qui se seraient avérées impossibles par les moyens de droit commun.

Les solutions alternatives à la prorogation du compte auraient nécessité, pour les recettes, la création de nombreux fonds de concours. Quant aux dépenses, parfois de faible montant, leur imputation aurait été compliquée par la diversité de leur nature.

Telles sont les raisons pour lesquelles le législateur a accepté, en 2005, de proroger, jusqu'au 31 décembre 2007, l'existence du compte de commerce « *Constructions navales de la marine militaire* ».

II.- LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ARTICLE

En l'absence de nouvelle prorogation, le compte de commerce 911 « *Constructions navales de la marine militaire* » a été clos le 31 décembre 2007 et son solde est apuré par la loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2007, conformément à l'article 37 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le **I** du présent article arrête donc les résultats aux sommes mentionnées dans le tableau ci-dessous :

(en euros)

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés	Majorations du découvert
A. Comptes à découvert <i>Comptes de commerce</i> 911- Constructions navales de la marine militaire	85 026,45	15 101,59	-	-	-
Total	85 026,45	15 101,59	0	0	0

Le **II** du présent article arrête le solde créditeur du compte spécial à 14 969 787,76 euros.

*
* *

La Commission a *adopté* l'article 7 sans modification.

*
* *

Article 8

Constatation d'une perte au titre d'avances consenties

Le présent article a pour objet de constater une perte au titre des avances consenties par le compte *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et à l'Office national interprofessionnel de la mer (OFIMER) pour aider au fonctionnement du Fonds de prévention des aléas pour la pêche (FPAP). Le constat de perte porte sur un montant de 69 599 802,50 euros en capital et sur les intérêts courus jusqu'à la date de publication de la présente loi de règlement.

I.- DES AVANCES CONSENTIES EN FAVEUR DU FONDS DE PRÉVENTION DES ALÉAS POUR LA PÊCHE ET QUALIFIÉES D'AIDES D'ÉTAT PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

A.- UN CIRCUIT COMPLEXE

Le FPAP, syndicat professionnel, a été créé le 3 avril 2004 à l'initiative de la Confédération de la coopération, de la mutualité du crédit maritime pour aider les pêcheurs à faire face à la hausse soudaine des cours du carburant. Fort de 2 500 adhérents, il représentait 30 % de la flotte française.

Conçu comme une société d'assurance mutuelle selon ses statuts, le FPAP aurait dû se financer par des cotisations professionnelles. Mais pour permettre d'amorcer le mécanisme, l'État a consenti des avances remboursables au FPAP pour un montant de 87 millions d'euros, en utilisant un circuit complexe.

L'Agence France Trésor (AFT) a consenti des avances à l'Office interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER)⁽¹⁾ et au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)⁽²⁾, qui ont transité par le compte d'avances *Avances à divers services de l'État ou organisme gérant des services publics*⁽³⁾.

L'OFIMER et le CNASEA ont prêté ces fonds au FPAP aux mêmes taux (4,45 ou 3,70 %) que ceux qui leur avaient été consentis par l'AFT. L'État s'est par ailleurs engagé à se substituer au FPAP en cas de défaillance de celui-ci pour rembourser à l'OFIMER et au CNASEA les sommes prêtées assorties des intérêts.

⁽¹⁾ *Établissement public à caractère industriel et commercial, l'OFIMER est placé sous la tutelle du ministre chargé de la pêche et du ministre chargé du budget.*

⁽²⁾ *Le CNASEA est un établissement public national sous la tutelle du ministre chargé de l'agriculture et de la pêche et du ministre chargé du budget.*

⁽³⁾ *Le compte d'avances n° 903-58 Avances à divers services de l'État ou organisme gérant des services publics a été remplacé par un compte de concours financier de même intitulé, créé à compter du 1^{er} janvier 2006 par l'article 46 de loi de finances pour 2006, conformément à l'article 24 de loi organique relative aux lois de finances.*

Trois avances ont été effectuées par le truchement de l'OFIMER pour un montant de 65 millions d'euros :

- 15 millions d'euros le 14 décembre 2004, remboursables au 1^{er} novembre 2006 ;
- 10 millions d'euros le 22 juin 2005, remboursables au 1^{er} mai 2007 ;
- 40 millions d'euros le 14 octobre 2005, remboursables au 1^{er} juillet 2007.

Une avance est intervenue par l'intermédiaire du CNASEA pour un montant de 22 millions d'euros : consentie le 18 mai 2006, elle devait être remboursée le 1^{er} février 2008.

Jusqu'à sa dissolution le 27 février 2008, l'activité du FPAP a consisté d'une part à acquérir des options sur les marchés à terme dans le secteur des produits pétroliers pour rétrocéder le carburant acheté à terme à la société CECOMER, centrale d'achats des coopératives maritimes, et permettre aux pêcheurs de bénéficier de prix inférieurs à ceux du marché ordinaire et, d'autre part, à compenser partiellement le surcoût induit par les cours élevés du pétrole pour les navires adhérents, selon des modalités définies par les conventions avec les pouvoirs publics.

Le FPAP n'a pas pu rembourser les avances qui lui avaient été consenties par l'OFIMER et le CNASEA et ces avances ont été transformées dans les comptes de ces établissements en subventions. L'OFIMER et le CNASEA n'ont pas à leur tour remboursé à l'AFT l'intégralité des sommes dues.

Fin octobre 2005, l'OFIMER a bénéficié d'une subvention du ministère de l'agriculture d'un montant de 15 millions d'euros pour rembourser la première avance accordée par l'AFT. L'OFIMER a par ailleurs récupéré les fonds inutilisés par le FPAP après sa dissolution, soit un montant de 2 635 893,56 euros, qu'il a reversés à l'AFT.

Le montant des avances non remboursées à l'AFT atteint 69 599 802,50 euros en capital. Selon les informations communiquées au Rapporteur général, le total des intérêts dus sur l'avance de 22 millions versée au CNASEA le 26 juin 2006 serait au 30 juin 2008 d'un montant de 1 734 272 euros, tandis que le total des intérêts dus sur les avances versées à l'OFIMER serait au 15 juin 2008 de 5 414 597,17 euros.

B.– DES AVANCES QUALIFIÉES D'AIDES D'ÉTAT PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

La Commission européenne a eu connaissance de diverses informations relatives à l'existence du FPAP et a ouvert une procédure formelle d'examen de ce dispositif sur le fondement de l'article 88, paragraphe 2, du Traité instituant la Communauté européenne relatif au contrôle des aides d'État. Dans une décision du 20 mai 2008, la Commission européenne a considéré que les avances accordées

par l'État au FPAP ainsi que les aides consenties par ce dernier aux pêcheurs constituaient des aides d'État et les a déclarées illégales faute de notification préalable et en raison de leur incompatibilité avec le marché commun. Elle a enjoint au Gouvernement de procéder à la récupération de ces aides, sous réserve de l'application du règlement « *de minimis* »⁽¹⁾.

II.- UN CONSTAT DE PERTE PUREMENT COMPTABLE QUI NE MÉCONNAÎT PAS LA DÉCISION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

Pour dénouer l'affaire en droit budgétaire, le Gouvernement a décidé de faire application des dispositions du dernier alinéa de l'article 24 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

L'article 24 de la LOLF prévoit qu'une échéance d'un prêt ou d'une avance consenti par l'État à partir d'un compte de concours financier et non honorée à la date prévue doit faire l'objet, selon la situation du débiteur :

– soit d'une décision de recouvrement immédiat ;

– soit d'une décision de rééchelonnement ;

– soit de la constatation par une disposition de loi de finances d'une perte probable imputée sur le résultat de l'exercice ; en ce cas, les remboursements éventuellement enregistrés postérieurement sont portés en recettes du budget général et non plus sur le compte de concours financier.

Il convient de souligner que l'imputation sur le résultat s'entend en termes de comptabilité patrimoniale et non budgétaire. La perte correspondante est inscrite dans les comptes de l'État tenus selon les règles de la comptabilité générale, en particulier dans le bilan et le compte de résultat prévus au III de l'article 37 de la LOLF.

En outre, la constatation de perte à laquelle il est procédé a un caractère purement comptable. Elle ne modifie pas le régime juridique des avances et ne contrevient donc pas à la décision de la Commission européenne. La récupération des avances demeure possible, même si elle semble improbable dans le contexte actuel.

*

* *

La Commission a *adopté* l'article 8 sans modification.

*

* *

⁽¹⁾ Une procédure formelle d'examen a par ailleurs été ouverte s'agissant des mesures fiscales applicables aux cotisations au FPAP.

Article 9

**Reconnaissance d'utilité publique de dépenses
comprises dans une gestion de fait**

I.- LA GESTION DE FAIT

A.- LES RÈGLES DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Les règles de la comptabilité publique sont fondées sur le respect de trois principes :

– la nécessité d'une autorisation préalable aux opérations de recettes et de dépenses publiques. S'agissant des dépenses et des recettes de l'État, cette autorisation préalable est donnée par le Parlement, lors du vote de la loi de finances ;

– le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. Ce principe implique le contrôle des comptables sur les actes des ordonnateurs. Il s'agit d'un contrôle de régularité formelle qui comprend plusieurs opérations, notamment l'obligation de vérifier l'autorisation de percevoir les recettes et, en dépense, la vérification de l'habilitation de l'ordonnateur, de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'intervention des contrôles antérieurs, ainsi que de la justification de l'existence des dettes de l'administration ;

– le principe de la reddition des comptes d'exécution des opérations financières, selon lequel les ordonnateurs rendent compte de leur administration aux corps délibérants, c'est-à-dire au Parlement s'agissant de l'État, et les comptables aux juges des comptes.

Lorsqu'elle est conforme aux règles qui découlent de ces principes, la gestion est régulière.

À l'opposé, la gestion de fait consiste soit dans la confusion des fonctions d'ordonnateur et de comptable de la part des ordonnateurs, pour s'affranchir notamment du contrôle des comptables et, ainsi, du respect des autorisations budgétaires, comme de l'obligation de rendre compte, soit, d'une manière plus générale, dans le fait d'usurper les fonctions de comptables de droit.

Ceux qui se rendent responsables d'une gestion de fait sont qualifiés de comptables de fait. En outre, les tiers peuvent engager leur responsabilité dans une gestion de fait sans détenir ni recevoir des fonds. Dans ce cas, ils peuvent être déclarés solidairement comptables de fait.

B.— LE JUGEMENT DES COMPTES DES COMPTABLES DE FAIT PAR LA COUR DES COMPTES

Comme les comptables de droit, les comptables de fait doivent rendre compte de leur gestion au juge des comptes. S'agissant des deniers de l'État, le juge des comptes est la Cour des comptes.

Aux termes du XI de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963), toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous le contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doit, sans préjudice de poursuites devant la juridiction pénale, rendre compte au juge des comptes de l'emploi des fonds et valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

Les mêmes principes s'appliquent aux personnes qui reçoivent ou manient directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et à celles qui, sans avoir la qualité de comptable public, procèdent à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

Amenée à se prononcer sur de tels agissements, la Cour des comptes procède à plusieurs opérations successives.

En premier lieu, la Cour des comptes formule un arrêt provisoire permettant de notifier aux comptables de fait les charges relevées contre eux et leur enjoint de se justifier. Elle déclare une ou plusieurs personnes, physiques ou morales, comptables de fait ; elle énonce les opérations constitutives de la gestion de fait ; enfin, elle fixe à toute personne déclarée comptable de fait un délai, généralement de deux mois, pour discuter la qualification ou, à défaut, pour rendre compte de sa gestion.

Une fois que l'arrêt déclaratif provisoire est notifié, celui qui est présumé le comptable de fait est tenu de répondre dans le délai susmentionné.

En deuxième lieu, la Cour rend un arrêt définitif qui statue sur la valeur des justifications produites et, en conséquence, confirme ou infirme la décision provisoire ou rectifie ses premières conclusions. L'arrêt définitif a l'autorité de la chose jugée.

Dans cette situation, la Cour alloue le montant des dépenses en cause et arrête la ligne de compte, sous réserve de la reconnaissance par le Parlement de l'utilité publique de ces dépenses.

C.– LE SENS DU VOTE DU PARLEMENT ET DE LA RECONNAISSANCE D'UTILITÉ PUBLIQUE SOLLICITÉE

La Cour des comptes inclut dans ses arrêts définitifs de gestion de fait une injonction aux comptables de fait de deniers de l'État de produire une décision du Parlement statuant sur l'utilité publique des dépenses en cause.

Cette reconnaissance ne règle pas le problème de la régularisation comptable qui n'est pas du ressort du Parlement mais du juge des comptes, c'est-à-dire de la Cour des comptes.

L'acte demandé au Parlement tend à reconnaître rétroactivement l'utilité publique des dépenses que les comptables de fait prétendent avoir effectuées dans l'intérêt de l'État. Il vaut, pour les ressources, autorisation d'encaisser les recettes, *a posteriori*, et, pour les charges, ouverture rétroactive de crédits.

Ainsi pourvue d'un fondement juridique équivalent à un budget propre, la gestion de fait peut alors faire l'objet d'une régularisation comptable.

Survenant après l'exécution des dépenses, la reconnaissance d'utilité publique constitue également une approbation de ces dépenses.

D'un point de vue formel, la reconnaissance d'utilité publique des dépenses de gestion de fait des deniers de l'État est accordée, comme toute autorisation budgétaire, par le Parlement, à l'initiative du Gouvernement, dans une loi de règlement, laquelle présente le caractère d'une loi de finances conformément à l'article premier de la LOLF.

Les dépenses pourraient, à défaut de reconnaissance d'utilité publique, être rejetées par la Cour des comptes, comme des dépenses payées sans autorisation préalable ou sans crédits. Elles seraient alors mises à la charge personnelle des comptables de fait, conformément aux principes de la responsabilité personnelle pécuniaire des comptables publics.

II.– LE CAS D'ESPÈCE SOUMIS AU PARLEMENT

Deux subventions de 515 000 francs (78 511 euros)⁽¹⁾ ont été allouées par deux décisions en date du 11 avril et du 6 novembre 1995 à la Société de mathématiques appliquées et de sciences humaines (SMASH) sur les crédits ouverts dans le budget du Fonds de la recherche scientifique et technique, au chapitre 67-20 article 80 paragraphe 70 du budget du ministère chargé de l'environnement.

Lors d'une vérification effectuée par la Cour des comptes sur les comptes d'emploi de ces subventions, il est apparu que celles-ci avaient servi à rémunérer une collaboratrice du cabinet de le ministre chargé de l'environnement.

⁽¹⁾ *Subventions n° 95-007 « Recherche en environnement-santé » et n° 95-216 « Étude de la demande sociale et politique sur la recherche en matière de santé-environnement ».*

La Cour a donc considéré, par un arrêt provisoire du 22 octobre 1997, que ces subventions, qui ont pour objet de pourvoir à des dépenses de personnel qui auraient dû être prises en charge par l'administration, doivent être considérées comme fictives. Par conséquent, ces fonds, restés à disposition de l'administration, ont conservé le caractère de deniers publics et la Cour a déclaré comptables de fait :

- la SMASH et son administrateur-trésorier,
- le ministre chargé de l'environnement et sa collaboratrice ;
- le directeur général de l'administration et du développement (DGAD), le chef du service de la recherche et des affaires économiques (SRAE) et le chef du bureau des affaires générales.

Par son arrêt du 18 février 1999, elle a mis hors de cause le chef du bureau des affaires générales ainsi que le ministre chargé de l'environnement et sa collaboratrice. En revanche, elle a déclaré, à titre définitif, comptables de fait des deniers de l'État le directeur de la DGAD, le chef du SRAE, la société SMASH et son administrateur-trésorier et leur a enjoint de produire un compte unique de la gestion de fait, retraçant tant en recettes qu'en dépenses la totalité des opérations effectuées au moyen des fonds publics en cause.

Ce compte a été provisoirement fixé comme suit par l'arrêt du 10 avril 2002 :

- en recettes, 1 030 000 francs (157 022,49 euros) ;
- en dépenses, 1 030 000 francs (157 022,49 euros).

Enfin, l'arrêt du 17 octobre 2002 a confirmé le compte de gestion de fait, sous réserve de la reconnaissance d'utilité publique des dépenses par le Parlement, et condamné les gestionnaires de fait à des amendes :

- le directeur de la DGAD : 2 000 euros ;
- l'administrateur-trésorier de la SMASH : 500 euros ;
- la société SMASH : 500 euros.

Le chef du SRAE ayant fait valoir que le montage était couvert par sa hiérarchie et que lui-même avait tenté de s'y opposer, la Cour a fait droit à cette circonstance et n'a pas confirmé l'amende infligée par l'arrêt provisoire du 10 avril 2002.

*

* *

La Commission a *adopté* l'article 9 sans modification.

*

* *

Article additionnel après l'article 9

Annexes récapitulant les dispositions fiscales et les exonérations de cotisations sociales adoptées en cours d'année

La Commission a examiné un amendement présenté par MM. Didier Migaud et Gilles Carrez, tendant à créer, d'une part, une annexe au projet de loi de finances de l'année récapitulant les dispositions relatives aux règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature, adoptées depuis le dépôt du projet de loi de finances de l'année précédente et, d'autre part, une annexe récapitulant les mesures de réduction et d'exonération de cotisations sociales et de contributions concourant au financement de la protection sociale ainsi que les mesures de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions, adoptées depuis le dépôt du projet de loi de financement de l'année précédente.

Le **Rapporteur général** a précisé que cet amendement concrétise une proposition de la mission d'information sur les niches fiscales. Avec ces deux nouvelles annexes, le législateur financier disposera de toute l'information nécessaire lui permettant de valider les mesures fiscales et les exonérations de cotisations sociales adoptées en dehors des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. Le Gouvernement devra notamment indiquer le détail de l'objet, de la durée d'application et du coût de chacune des mesures en cause, pour l'année de leur entrée en vigueur et pour les trois années suivantes. Sans préjuger de la décision que l'Assemblée nationale prendra lors de l'examen du projet de loi constitutionnelle en deuxième lecture, ce dispositif s'impose si, comme le propose le Sénat, la validation des dispositions fiscales et des exonérations de cotisations sociales par une loi de finances ou de financement de la sécurité sociale devient une obligation constitutionnelle.

Le **Président Didier Migaud** a insisté sur l'intérêt de cet amendement, issu des réflexions de la récente mission d'information sur les niches fiscales. Il a également attiré l'attention de la Commission sur le rapport présenté ce jour même par M. Yves Bur au nom de la mission d'information commune à la commission des Finances et à la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales sur les exonérations de cotisations sociales. Comme le montrent les récents débats au Sénat sur le projet de révision constitutionnelle, la réflexion sur le rapprochement entre loi de finances et loi de financement de la sécurité sociale progresse. Il faut aller plus loin, afin d'offrir une vision consolidée des recettes publiques.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 1**), puis *adopté* l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

TABEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi

Propositions
de la Commission

Article premier

Article premier
Sans modification.

- I. – Le résultat budgétaire de l'État en 2007 est arrêté à la somme de – 34 716 568 395,82 €, y compris produits de cession de titres EDF.
- II. – Le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'année 2007 est arrêté aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après :

	Dépenses	Recettes	Soldes
<i>(en euros)</i>			
Budget général			
Recettes			
Recettes fiscales brutes		347 709 999 716,54	
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>		80 999 415 893,03	
Recettes fiscales nettes (a)		266 710 583 823,51	
Recettes non fiscales (b)		28 679 908 566,12	
Montant net des recettes hors fonds de concours (c) = (a) + (b)		295 390 492 389,63	
<i>À déduire : Prélèvements sur recettes au profit</i>			
<i>des collectivités territoriales et des Communautés européennes (d)</i>		66 780 975 828,54	
Total net des recettes hors prélèvements sur recettes (e) = (c) – (d)		228 609 516 561,09	
Fonds de concours (f)		3 832 507 157,06	
Montant net des recettes y compris fonds de concours (g) = (e) + (f)		232 442 023 718,15	
Dépenses			
Dépenses brutes hors fonds de concours	347 799 063 325,82		
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	80 999 415 893,03		
Montant net des dépenses (h)	266 799 647 432,79		
Fonds de concours (i)	3 832 507 157,06		
Montant net des dépenses y compris fonds de concours (j) = (h) + (i)	270 632 154 589,85		
Total du budget général y compris fonds de concours	270 632 154 589,85	232 442 023 718,15	- 38 190 130 871,70

Budgets annexes				
Contrôle et exploitation aériens				
Publications officielles et information administrative				
Montant des budgets annexes hors fonds de concours	1 667 686 246,40			1 667 686 246,40
Fonds de concours	217 703 014,82			217 703 014,82
	1 885 389 261,22			1 885 389 261,22
	26 084 176,91			26 084 176,91
Total des budgets annexes y compris fonds de concours	1 911 473 438,13			1 911 473 438,13
Comptes spéciaux				
Comptes d'affectation spéciale				
Comptes de concours financiers	52 146 123 010,79			2 854 066 677,09
Comptes de commerce (solde)	86 838 662 926,12			278 486 112,81
Comptes d'opérations monétaires hors Fonds monétaire international (solde)	- 283 841 511,62			283 841 511,62
	- 57 168 174,36			57 168 174,36
Total des comptes spéciaux hors Fonds monétaire international	138 643 776 250,93			3 473 562 475,88
Solde d'exécution des lois de finances hors Fonds monétaire international				- 34 716 568 395,82
Solde d'exécution des lois de finances hors Fonds monétaire international et hors produits de cession des titres EDF				- 38 403 080 895,82

Article 2

Article 2

Sans modification.

Le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2007 est arrêté aux sommes présentées dans le tableau de financement ci-après :

	Loi de finances de l'année 2007 (en milliards €)	Exécution 2007 (en milliards €)
BESOIN DE FINANCEMENT		
Amortissement de la dette à long terme	32,5	31,9
Amortissement de la dette à moyen terme	40,3	37,2
Amortissement de dettes reprises par l'Etat	0,1	0,6
Variation des dépôts de garantie		0,5
Variation d'autres besoins de trésorerie		0,1
Impact en trésorerie du solde de la gestion 2007 (1)	42,0	34,6
TOTAL DU BESOIN DE FINANCEMENT	114,9	104,9
RESSOURCES DE FINANCEMENT		
Emissions à moyen et long termes (obligations assimilables du Trésor et bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels), nettes des rachats	106,5	97,6
Annulation de titres de l'Etat par la Caisse de la dette publique	8,1	12,2
Variation des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés	12,0	2,6
Variation des dépôts des correspondants	-4,2	0,1
Variation d'avances de trésorerie	-7,5	-8,1
Variation du compte du Trésor		0,5
Autres ressources de trésorerie		
TOTAL DES RESSOURCES DE FINANCEMENT	114,9	104,9

(1) Cet impact rend compte des seules opérations qui se sont déroulées bancairement sur le compte unique au Trésor entre le 1^{er} et le 31 décembre 2007, quelle que soit leur loi de finances de rattachement.

Article 3

Article 3

I. – Le compte de résultat de l'exercice 2007 est approuvé tel que présenté dans le tableau ci-après. Le résultat comptable de l'exercice 2007 s'établit à – 41 380 millions € :

Sans modification.

Charges nettes

(en millions d'euros)	2007	2006
CHARGES DE FONCTIONNEMENT		
Charges de personnel	131 762	126 454
Achats, variations de stocks et prestations externes	18 203	17 138
Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	51 119	50 652
Autres charges de fonctionnement	14 981	16 004
Total des charges de fonctionnement direct (I)	216 065	210 248
Subventions pour charges de service public	15 835	16 165
Dotations aux provisions	3	0
Total des charges de fonctionnement indirect (II)	15 838	16 165
Total des charges de fonctionnement (III = I + II)	231 902	226 413
Ventes de produits et prestations de service	3 179	3 114
Production stockée et immobilisée	89	20
Reprises sur provisions et sur dépréciations	46 361	44 528
Autres produits de fonctionnement	24 450	30 591
Total des produits de fonctionnement (IV)	74 080	78 254
TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES (V = III – IV)	157 823	148 160
CHARGES D'INTERVENTION		
Transferts aux ménages	25 270	27 926
Transferts aux entreprises	18 522	18 148
Transferts aux collectivités territoriales	71 164	69 163
Transferts aux autres collectivités	15 702	18 487
Charges résultant de la mise en jeu de garanties	243	264
Dotations aux provisions et aux dépréciations	19 973	13 102
Total des charges d'intervention (VI)	150 873	147 089
Contributions reçues de tiers	12 955	9 080
Reprises sur provisions et sur dépréciations	24 640	9 161
Total des produits d'intervention (VII)	37 595	18 241
TOTAL DES CHARGES D'INTERVENTION NETTES (VIII = VI – VII)	113 278	128 848

CHARGES FINANCIÈRES NETTES	Intérêts	38 343	37 256
	Pertes de change liées aux opérations financières	265	96
	Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	1 577	1 388
	Autres charges financières	13 758	4 465
	Total des charges financières (IX)	53 943	43 205
	Produits des créances de l'actif immobilisé	9 158	10 302
	Gains de change liés aux opérations financières	225	92
	Reprises sur provisions et sur dépréciations	1 489	1 821
	Autres intérêts et produits assimilés	4 779	5 652
	Total des produits financiers (X)	15 651	17 867
TOTAL DES CHARGES FINANCIÈRES NETTES (XI = IX - X)		38 292	25 338
TOTAL DES CHARGES NETTES (XII = V + VIII + XI)		309 393	302 346
<i>(en millions d'euros)</i>			
Produits régaliens nets		2007	2006
Impôt sur le revenu		49 267	53 266
Impôt sur les sociétés		46 795	45 221
Taxe sur les salaires		1	963
Taxe intérieure sur les produits pétroliers		16 910	18 407
Taxe sur la valeur ajoutée		129 746	127 787
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes		18 720	21 681
Autres produits de nature fiscale et assimilés		15 631	15 516
TOTAL DES PRODUITS FISCAUX NETS (XIII)		277 070	282 841
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités		6 341	3 794
TOTAL DES AUTRES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XIV)		6 341	3 794
Ressource propre de l'Union européenne basée sur le produit national brut		-10 959	- 11 581
Ressource propre de l'Union européenne basée sur la taxe sur la valeur ajoutée		- 4 441	- 4 327
TOTAL RESSOURCES PROPRES DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE BASÉES SUR LE PRODUIT NATIONAL BRUT ET LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (XV)		- 15 400	- 15 908
TOTAL DES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI = XIII + XIV - XV)		268 012	270 727

Texte du projet de loi

Solde des opérations de l'exercice

<i>(en millions d'euros)</i>	2007	2006
Charges de fonctionnement nettes (V)	157 823	148 160
Charges d'intervention nettes (VIII)	113 278	128 848
Charges financières nettes (XI)	38 292	25 338
CHARGES NETTES (XII)	309 393	302 346
Produits fiscaux nets (XIII)	277 070	282 841
Autres produits régaliens nets (XIV)	6 341	3 794
Ressources propres de l'Union européenne basées sur le produit national brut et la taxe sur la valeur ajoutée (XV)	- 15 400	- 15 908
PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI)	268 012	270 727
SOLDE DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE (XVI - XII)	- 41 380	- 31 619

II. – Le résultat comptable de l'exercice 2007 est affecté au bilan à la ligne « report des exercices antérieurs ».

III. – Le bilan, après affectation du résultat comptable, s'établit comme suit :

	31 décembre 2007		31 décembre 2006		1 ^{er} janvier 2006	
	Brut	Amortissements Dépréciations	Net	Net	Net	Net
ACTIF IMMOBILISÉ						
Immobilisations incorporelles	32 579	10 035	22 544	25 511	25 638	25 638
Immobilisations corporelles	297 915	67 149	230 765	232 051	292 166	292 166
Immobilisations financières	188 044	5 405	182 639	167 930	158 510	158 510
Total actif immobilisé	518 538	82 590	435 948	425 492	476 314	476 314
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie)						
Stocks	36 521	3 648	32 873	32 229	32 338	32 338
Créances	86 428	33 782	52 646	54 949	49 525	49 525
<i>Redevables</i>	73 136	32 895	40 242	40 173	38 462	38 462
<i>Clients</i>	5 532	490	5 042	3 723	3 078	3 078
<i>Autres créances</i>	7 760	397	7 362	11 053	7 986	7 986
Charges constatées d'avance	23	0	23	50	66	66
Total actif circulant (hors trésorerie)	122 971	37 430	85 542	87 228	81 929	81 929

(en millions d'euros)

TRÉSORERIE							
Fonds bancaires et fonds en caisse		522		522	539		189
Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et décaissement	- 395			- 395	- 927		- 351
Autres composantes de trésorerie	13 656			13 656	13 621		39 515
Équivalents de trésorerie	8 278			8 278	105		40
Total trésorerie	22 062			22 062	13 338		39 393
COMPTES DE RÉGULARISATION							
TOTAL ACTIF (I)	11 696		120 019	11 696	8 197		10 740
	675 267			555 248	534 255		608 376
DETTES FINANCIÈRES							
Titres négociables				936 277	892 356		893 817
Titres non négociables				276	289		309
Autres emprunts				9 203	1 291		3 609
Total dettes financières				945 755	893 937		897 735
DETTES NON FINANCIÈRES (hors trésorerie)							
Dettes de fonctionnement				4 542	4 464		5 489
Dettes d'intervention				11 242	15 473		11 631
Produits constatés d'avance				6 539	4 032		1 463
Autres dettes non financières				86 683	68 789		59 387
Total dettes non financières				109 006	92 758		77 970
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES							
Provisions pour risques				6 489	6 973		6 690
Provisions pour charges				55 357	43 106		40 233
Total provisions pour risques et charges				61 846	50 079		46 923
AUTRES PASSIFS (hors trésorerie)							
TRÉSORERIE							
Correspondants du Trésor et personnes habilitées				68 129	65 528		60 351
Autres				843	0		0
Total trésorerie				68 972	65 528		60 351
COMPTES DE RÉGULARISATION							
TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II)				12 639	11 503		14 443
Report des exercices antérieurs				1 211 577	1 127 398		1 109 614
Écarts de réévaluation et d'intégration				- 796 124	- 752 089		- 655 447
Solde des opérations de l'exercice				139 795	158 946		154 209
SITUATION NETTE (III = I - II)				- 656 329	- 593 144		- 501 238

IV. - L'annexe du compte général de l'État de l'exercice 2007 est approuvée.

Article 4

Article 4

Sans modification.

I. – Le montant des autorisations d'engagement engagées sur le budget général au titre de l'année 2007 est arrêté par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
Action extérieure de l'État	2 446 484 860,52	1 375,45	76 117 050,93
105– Action de la France en Europe et dans le monde	1 636 694 287,96	0,00	71 854 197,04
185– Rayonnement culturel et scientifique	475 857 291,46	1 375,45	2 479 485,99
151– Français à l'étranger et étrangers en France	333 933 281,10	0,00	1 783 367,90
Administration générale et territoriale de l'État	2 561 331 751,62	0,00	113 227 337,38
108– Administration territoriale	1 621 688 253,06	0,00	12 869 646,94
232– Vie politique, culturelle et associative	445 243 145,81	0,00	89 759 583,19
216– Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	494 400 352,75	0,00	10 598 107,25
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	3 180 001 503,57	155 274,82	118 322 372,25
154– Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural	1 497 269 863,21	0,00	81 667 430,79
227– Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	904 986 637,70	0,00	26 482 324,30
149– Forêt	279 235 246,55	0,00	5 526 525,45
215– Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	498 509 756,11	155 274,82	4 646 091,71

Texte du projet de loi

Aide publique au développement	3 580 236 731,00	0,00	270 409 475,00
110– Aide économique et financière au développement	1 713 201 548,75	0,00	33 391 542,25
209– Solidarité à l'égard des pays en développement	1 867 035 182,25	0,00	237 017 932,75
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3 823 880 548,96	0,04	2 814 458,08
167– Liens entre la nation et son armée	271 009 903,98	0,00	53 329,02
169– Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 413 025 377,62	0,04	81 396,42
158– Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	139 845 267,36	0,00	2 679 732,64
Conseil et contrôle de l'État	467 120 335,25	2 929 094,42	13 593 869,17
165– Conseil d'État et autres juridictions administratives	246 768 131,66	0,00	6 732 209,34
126– Conseil économique et social	35 896 589,00	0,00	0,00
164– Cour des comptes et autres juridictions financières	184 455 614,59	2 929 094,42	6 861 659,83

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
Culture	2 722 437 013,27	0,00	67 271 689,73
175- Patrimoines	1 133 154 252,26	0,00	55 296 176,74
131- Création	787 390 999,09	0,00	1 320 045,91
224- Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	801 891 761,92	0,00	10 655 467,08
Défense	35 660 549 181,02	0,00	1 419 270 439,98
144- Environnement et prospective de la politique de défense	1 713 263 094,65	0,00	11 683 245,35
178- Préparation et emploi des forces	21 921 963 196,11	0,00	460 597 334,89
212- Soutien de la politique de la défense	3 052 024 069,18	0,00	258 074 815,82
146- Équipement des forces	8 973 298 821,08	0,00	688 915 043,92
Développement et régulation économiques	3 939 982 442,34	2 085 426,72	53 329 926,38
134- Développement des entreprises	1 148 034 234,88	0,00	28 724 755,12
127- Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel	329 704 057,89	1 638 641,15	13 325 174,26
199- Régulation et sécurisation des échanges de biens et services	1 833 185 576,72	446 785,57	3 170 167,85
174- Passifs financiers miniers	629 058 572,85	0,00	8 109 829,15
Direction de l'action du Gouvernement	522 221 483,17	0,00	34 575 057,83
129- Coordination du travail gouvernemental	324 818 957,50	0,00	14 968 356,50
148- Fonction publique	197 402 525,67	0,00	19 606 701,33

Écologie et développement durable	256 161 501,17	0,00	158 413 709,83
181– Prévention des risques et lutte contre les pollutions	– 17 171 992,32	0,00	149 650 799,32
153– Gestion des milieux et biodiversité	186 949 836,97	0,00	4 904 203,03
211– Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable	86 383 656,52	0,00	3 858 707,48
Engagements financiers de l'État	41 428 528 048,36	359 398 822,12	10 058 452,76
117– Charge de la dette et trésorerie de l'État	39 550 398 822,12	359 398 822,12	0,00
114– Appels en garantie de l'État	282 541 547,46	0,00	10 058 452,54
145– Épargne	1 369 000 000,00	0,00	0,00
168– Majoration de rentes	226 587 678,78	0,00	0,22
Enseignement scolaire	59 048 378 468,68	108 762 464,92	151 976 869,24
140– Enseignement scolaire public du premier degré	16 147 301 175,80	20 496 280,61	23 601 893,81
141– Enseignement scolaire public du second degré	27 728 246 619,97	9 270 346,06	29 042 569,09
230– Vie de l'élève	4 780 086 716,98	48 310 178,83	50 717 275,85
139– Enseignement privé du premier et du second degrés	6 829 639 969,32	0,49	814 412,17
214– Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 005 768 629,45	0,00	9 150 862,55
143– Enseignement technique agricole	1 557 335 357,16	30 685 658,93	38 649 855,77
Gestion et contrôle des finances publiques	8 806 619 644,56	3 507 640,67	158 648 612,11
156– Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 041 076 797,79	0,00	145 330 739,21
218– Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle	765 542 846,77	3 507 640,67	13 317 872,90

Texte du projet de loi

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
Justice	6 949 786 203,45	3 101 946,32	98 407 054,87
166– Justice judiciaire	2 743 408 027,67	0,00	32 812 854,33
107– Administration pénitentiaire	2 574 330 188,00	0,00	30 097 114,00
182– Protection judiciaire de la jeunesse	770 170 472,93	0,00	30 870 784,07
101– Accès au droit et à la justice	560 372 592,78	0,00	0,22
213– Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	301 504 922,07	3 101 946,32	4 626 302,25
Médias	488 863 898,01	0,00	492 536,99
180– Presse	263 864 291,01	0,00	475 988,99
116– Chaîne française d'information internationale	69 542 118,00	0,00	0,00
115– Audiovisuel extérieur	155 457 489,00	0,00	16 548,00
Outre-mer	2 118 044 669,58	7 110 466,54	101 985 014,96
138– Emploi Outre-mer	1 229 158 459,26	0,00	13 155 544,74
123– Conditions de vie Outre-mer	412 485 433,66	0,00	80 906 259,34
160– Intégration et valorisation de l'Outre-mer	476 400 776,66	7 110 466,54	7 923 210,88
Politique des territoires	797 389 425,01	0,00	81 691 436,99
113– Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	112 815 414,52	0,00	10 141 912,48
159– Information géographique et cartographique	59 710 042,94	0,00	70 952,06
223– Tourisme	77 412 305,43	0,00	10 801 526,57
112– Aménagement du territoire	375 035 105,48	0,00	58 182 759,52
162– Interventions territoriales de l'État	172 416 556,64	0,00	2 494 286,36

Texte du projet de loi

Pouvoirs publics	921 061 950,00	0,00	140 000,00
501– Présidence de la République	34 283 605,00	0,00	0,00
511– Assemblée nationale	529 935 000,00	0,00	0,00
521– Sénat	314 487 165,00	0,00	0,00
541– La Chaîne parlementaire	26 345 000,00	0,00	0,00
531– Conseil constitutionnel	7 242 000,00	0,00	0,00
532– Haute Cour de justice	0,00	0,00	0,00
533– Cour de justice de la République	746 680,00	0,00	140 000,00
542– Indemnités des représentants français au Parlement européen	8 022 500,00	0,00	0,00
Provisions	0,00	0,00	42 659 149,00
551– Provision relative aux rémunérations publiques	0,00	0,00	0,00
552– Dépenses accidentelles et imprévisibles	0,00	0,00	42 659 149,00
Recherche et enseignement supérieur	21 656 471 853,79	4 335 922,77	61 904 074,98
150– Formations supérieures et recherche universitaire	10 654 454 139,10	0,00	6 613 758,90
231– Vie étudiante	1 853 501 067,38	3 843 139,88	4 028 582,50
172– Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3 783 410 851,60	0,00	10 776 715,40
187– Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 154 966 925,00	0,00	5 515 000,00
193– Recherche spatiale	1 247 481 485,00	0,00	13 550 000,00
189– Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	247 579 071,97	0,00	2 729 601,03
188– Recherche dans le domaine de l'énergie	618 502 160,54	0,00	834 638,46
192– Recherche industrielle	1 105 439 561,66	0,00	9 902 332,34
190– Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	385 017 620,52	0,00	4 263 916,48

Texte du projet de loi

Recherche et enseignement supérieur (suite)				
191- Recherche duale (civile et militaire)	196 184 621,00	0,00	0,00	1,00
186- Recherche culturelle et culture scientifique	148 540 368,49	0,00		1 480 504,51
142- Enseignement supérieur et recherche agricoles	261 393 981,53	492 782,89		2 209 024,36
Régimes sociaux et de retraite	4 984 626 406,05	0,00		26 104,95
198- Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 371 523 906,05	0,00		13 004,95
197- Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	652 670 000,00	0,00		0,00
195- Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	960 432 500,00	0,00		13 100,00
Relations avec les collectivités territoriales	2 635 924 250,85	0,00		830 229 146,15
119- Concours financiers aux communes et groupements de communes	683 011 489,34	0,00		49 445 475,66
120- Concours financiers aux départements	562 840 958,00	0,00		260 645 805,00
121- Concours financiers aux régions	998 287 122,03	0,00		488 932 111,97
122- Concours spécifiques et administration	391 784 681,48	0,00		31 205 753,52
Remboursements et dégrèvements	80 999 415 893,03	1 305 949 622,10		399 533 729,07
200- Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	67 508 949 622,10	1 305 949 622,10		0,00
201- Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	13 490 466 270,93	0,00		399 533 729,07
Santé	404 188 992,41	0,00		4 666 272,59
204- Santé publique et prévention	270 084 208,14	0,00		2 254 846,86
171- Offre de soins et qualité du système de soins	100 594 978,82	0,00		1 794 757,18
136- Drogue et toxicomanie	33 509 805,45	0,00		616 668,55

Sécurité	15 610 457 690,68	0,49	448 717 990,81
176- Police nationale	8 146 612 911,12	0,08	162 091 875,96
152- Gendarmerie nationale	7 463 844 779,56	0,41	286 626 114,85
Sécurité civile	492 003 924,31	0,00	7 940 113,69
161- Interventions des services opérationnels	239 822 055,94	0,00	2 277 599,06
128- Coordination des moyens de secours	252 181 868,37	0,00	5 662 514,63
Sécurité sanitaire	860 132 499,66	0,00	4 673 105,34
228- Veille et sécurité sanitaires	341 921 088,98	0,00	103 063,02
206- Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	518 211 410,68	0,00	4 570 042,32
Solidarité et intégration	12 934 128 127,06	5 830 579,72	25 975 074,66
177- Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 485 993 710,20	0,00	101 386,80
104- Accueil des étrangers et intégration	456 715 558,85	0,00	2 164 213,15
106- Actions en faveur des familles vulnérables	1 344 245 365,40	0,00	507 033,60
157- Handicap et dépendance	8 153 251 249,66	0,00	11 582 130,34
183- Protection maladie	398 024 323,27	0,00	1 537,73
137- Égalité entre les hommes et les femmes	27 182 232,00	0,00	481 242,00
124- Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 068 715 687,68	5 830 579,72	11 137 531,04
Sport, jeunesse et vie associative	751 075 619,02	0,00	3 993 918,98
219- Sport	192 521 914,25	0,00	866 014,75
163- Jeunesse et vie associative	124 903 777,72	0,00	972 889,28
210- Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	433 649 927,05	0,00	2 155 014,95
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	965 712 204,12	1 17 929,06	5 608 719,94
221- Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat	513 184 510,17	1 17 929,06	434 999,89
220- Statistiques et études économiques	452 527 693,95	0,00	5 173 720,05

Texte du projet de loi

Transports	10 022 400 048,35	59 167 739,63	245 484 050,28
203- Réseau routier national	1 534 800 661,92	0,00	149 388 391,08
207- Sécurité routière	1 01 777 697,14	0,00	6 499 187,86
226- Transports terrestres et maritimes	2 502 820 375,39	0,00	13 894 966,61
173- Passifs financiers ferroviaires	1 097 340 000,00	0,00	0,00
205- Sécurité et affaires maritimes	144 940 977,39	0,00	6 739 538,61
225- Transports aériens	193 158 226,88	0,00	3 647 307,12
170- Météorologie	165 103 599,00	0,00	709,00
217- Soutien et pilotage des politiques d'équipement	4 282 458 510,63	59 167 739,63	65 313 950,00
Travail et emploi	13 105 764 542,66	0,00	34 069 358,34
133- Développement de l'emploi	1 239 243 959,55	0,00	860,45
102- Accès et retour à l'emploi	6 931 799 343,28	0,00	12 645 454,72
103- Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	4 142 398 126,55	0,00	212 087,45
111- Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	51 531 742,52	0,00	5 107 826,48
155- Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	740 791 370,76	0,00	16 103 129,24
Ville et logement	7 014 407 131,87	0,00	191 408 521,13
202- Rénovation urbaine	375 724 381,38	0,00	4 556 644,62
147- Équité sociale et territoriale et soutien	663 764 504,54	0,00	17 356 968,46
109- Aide à l'accès au logement	4 864 482 940,00	0,00	0,00
135- Développement et amélioration de l'offre de logement	1 110 435 305,95	0,00	169 494 908,05
TOTAL	352 155 788 843,40	1 862 454 305,79	5 237 634 694,39

II. – Le montant des dépenses relatives au budget général au titre de l'année 2007 est arrêté par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits de paiement ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des missions et des programmes	Dépenses (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Action extérieure de l'État	2 367 890 832,47	0,41	22 280 241,94
105- Action de la France en Europe et dans le monde	1 560 156 869,95	0,40	18 429 082,45
185- Rayonnement culturel et scientifique	476 070 805,70	0,01	0,31
151- Français à l'étranger et étrangers en France	331 663 156,82	0,00	3 851 159,18
Administration générale et territoriale de l'État	2 543 937 752,64	3 145 330,91	17 291 986,27
108- Administration territoriale	1 610 647 605,31	3 145 330,48	8 525 180,17
232- Vie politique, culturelle et associative	446 344 101,43	0,43	0,00
216- Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	486 946 045,90	0,00	8 766 806,10
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	3 146 455 258,96	9 206 721,51	11 261 150,55
154- Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural	1 471 452 630,98	7 421 418,80	7 421 418,82
227- Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	898 533 640,98	0,00	0,02
149- Forêt	303 533 791,15	0,15	0,00
215- Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	472 935 195,85	1 785 302,56	3 839 731,71
Aide publique au développement	3 052 526 980,83	0,50	7 757 899,67
110- Aide économique et financière au développement	980 865 485,50	0,50	0,00
209- Solidarité à l'égard des pays en développement	2 071 661 495,33	0,00	7 757 899,67

Texte du projet de loi

Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3 828 726 285,20	0,55	1,35
167- Liens entre la nation et son armée	265 487 219,81	0,29	0,48
169- Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 418 594 881,67	0,09	0,42
158- Indemnisation des victimes des persécutions antisémitiques et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	144 644 183,72	0,17	0,45
Conseil et contrôle de l'État	456 470 933,19	600 000,55	9 021 394,36
165- Conseil d'État et autres juridictions administratives	247 406 641,32	0,85	2 149 519,53
126- Conseil économique et social	35 896 589,00	0,00	10 215,00
164- Cour des comptes et autres juridictions financières	173 167 702,87	599 999,70	6 861 659,83
Culture	2 774 874 454,49	797 723,56	6 676 467,07
175- Patrimoines	1 153 853 429,75	797 723,56	2 790 553,81
131- Création	794 787 490,74	0,00	1 287 206,26
224- Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	826 233 534,00	0,00	2 598 707,00

Désignation des missions et des programmes	Dépenses (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Défense	36 847 838 903,96	690 323,67	21 389 643,71
144- Environnement et prospective de la politique de défense	1 649 055 344,15	0,00	1 221 345,85
178- Préparation et emploi des forces	21 903 675 411,92	690 323,67	706 923,75
212- Soutien de la politique de la défense	3 099 338 765,88	0,00	18 865 862,12
146- Équipement des forces	10 195 769 382,01	0,00	595 511,99
Développement et régulation économiques	3 946 212 152,33	13 938 000,67	26 475 497,34
134- Développement des entreprises	1 129 986 375,09	6 187 956,11	9 715 416,02
127- Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel	329 893 045,64	7 750 043,90	13 325 174,26
199- Régulation et sécurisation des échanges de biens et services	1 850 561 368,81	0,66	3 434 906,85
174- Passifs financiers miniers	635 771 362,79	0,00	0,21
Direction de l'action du Gouvernement	505 582 743,81	0,00	30 066 429,19
129- Coordination du travail gouvernemental	326 237 682,78	0,00	5 952 946,22
148- Fonction publique	179 345 061,03	0,00	24 113 482,97
Écologie et développement durable	410 146 045,00	0,50	4 554 604,50
181- Prévention des risques et lutte contre les pollutions	144 832 139,84	0,00	0,16
153- Gestion des milieux et biodiversité	180 937 890,50	0,50	0,00
211- Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable	84 376 014,66	0,00	4 554 604,34

Texte du projet de loi

Engagements financiers de l'État	41 428 526 228,36	359 398 822,12	10 060 272,76
117- Charges de la dette et trésorerie de l'État	39 550 398 822,12	359 398 822,12	0,00
114- Appels en garantie de l'État	282 539 727,46	0,00	10 060 272,54
145- Épargne	1 369 000 000,00	0,00	0,00
168- Majoration de rentes	226 587 678,78	0,00	0,22
Enseignement scolaire	58 767 917 105,91	112 681 120,11	161 560 977,20
140- Enseignement scolaire public du premier degré	16 146 980 567,45	19 262 050,26	23 601 893,81
141- Enseignement scolaire public du second degré	27 728 095 239,00	9 233 270,09	29 042 569,09
230- Vie de l'élève	4 783 583 416,41	48 310 178,26	50 717 275,85
139- Enseignement privé du premier et du second degrés	6 829 475 660,70	0,00	1 415 697,30
214- Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 004 323 130,62	0,00	18 133 685,38
143- Enseignement technique agricole	1 275 459 091,73	35 875 621,50	38 649 855,77
Gestion et contrôle des finances publiques	8 817 002 065,51	39 346 769,55	53 593 524,04
156- Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 082 172 947,76	39 346 769,55	40 033 377,79
218- Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle	734 829 117,75	0,00	13 560 146,25

Texte du projet de loi

Désignation des missions et des programmes	Dépenses (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Justice	6 166 978 146,90	3 725 140,03	14 827 614,13
166- Justice judiciaire	2 590 586 489,40	3 725 139,61	3 725 139,21
107- Administration pénitentiaire	2 208 347 557,06	0,36	0,30
182- Protection judiciaire de la jeunesse	767 526 825,64	0,00	4 306 359,36
101- Accès au droit et à la justice	338 763 702,06	0,06	0,00
213- Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	261 753 572,74	0,00	6 796 115,26
Médias	488 725 313,88	0,00	46 548,12
180- Presse	263 725 706,88	0,00	0,12
116- Chaîne française d'information internationale	69 542 118,00	0,00	0,00
115- Audiovisuel extérieur	155 457 489,00	0,00	46 548,00
Outre-mer	1 994 457 588,29	8 988 719,66	8 988 719,37
138- Emploi Outre-mer	1 109 270 850,45	1 500 846,94	1 500 846,49
123- Conditions de vie Outre-mer	409 168 295,13	0,13	0,00
160- Intégration et valorisation de l'Outre-mer	476 018 442,71	7 487 872,59	7 487 872,88
Politique des territoires	770 686 502,03	0,45	1 850 256,42
113- Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	109 337 401,01	0,45	0,44
159- Information géographique et cartographique	59 689 958,16	0,00	129 491,84
223- Tourisme	92 335 334,65	0,00	369 774,35
112- Aménagement du territoire	404 547 148,31	0,00	1 291 905,69
162- Interventions territoriales de l'État	104 776 659,90	0,00	59 084,10

Texte du projet de loi

Pouvoirs publics	921 009 273,72	0,00	192 676,28
501- Présidence de la République	34 283 605,00	0,00	0,00
511- Assemblée nationale	529 935 000,00	0,00	0,00
521- Sénat	314 487 165,00	0,00	0,00
541- La Chaîne parlementaire	26 345 000,00	0,00	0,00
531- Conseil constitutionnel	7 242 000,00	0,00	0,00
532- Haute Cour de justice	0,00	0,00	0,00
533- Cour de justice de la République	694 003,72	0,00	192 676,28
542- Indemnités des représentants français au Parlement européen	8 022 500,00	0,00	0,00
Provisions	0,00	0,00	48 859 149,00
551- Provision relative aux rémunérations publiques	0,00	0,00	0,00
552- Dépenses accidentelles et imprévisibles	0,00	0,00	48 859 149,00
Recherche et enseignement supérieur	21 332 229 983,90	5 149 107,58	176 970 593,68
150- Formations supérieures et recherche universitaire	10 761 899 781,41	0,00	1 631 425,59
231- Vie étudiante	1 853 491 765,68	3 596 325,18	4 028 582,50
172- Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3 638 168 174,75	0,00	128 683 471,25
187- Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 125 466 845,00	0,00	25 515 080,00
193- Recherche spatiale	1 247 481 485,00	0,00	13 550 000,00
189- Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	251 340 528,16	0,16	0,00
188- Recherche dans le domaine de l'énergie	618 502 160,54	0,00	1 027 117,46
192- Recherche industrielle	863 214 084,11	0,11	0,00
190- Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	363 431 470,30	0,30	0,00

Texte du projet de loi

Désignation des missions et des programmes	Dépenses (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Recherche et enseignement supérieur (suite)			
191- Recherche duale (civile et militaire)	196 184 621,00	0,00	0,00
186- Recherche culturelle et culture scientifique	148 078 809,48	0,00	325 892,52
142- Enseignement supérieur et recherche agricoles	264 970 258,47	1 552 781,83	2 209 024,36
Régimes sociaux et de retraite	4 984 423 474,75	0,75	0,00
198- Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 371 307 874,38	0,38	0,00
197- Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	652 670 000,00	0,00	0,00
195- Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	960 445 600,37	0,37	0,00
Relations avec les collectivités territoriales	3 292 139 627,92	102 923,93	8 811 872,01
119- Concours financiers aux communes et groupements de communes	663 747 457,71	0,00	0,29
120- Concours financiers aux départements	790 665 077,31	0,00	8 535 935,69
121- Concours financiers aux régions	1 458 432 363,00	0,00	3,00
122- Concours spécifiques et administration	379 294 729,90	102 923,93	275 933,03
Remboursements et dégrèvements	80 999 415 893,03	1 305 949 622,10	399 533 729,07
200- Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	67 508 949 622,10	1 305 949 622,10	0,00
201- Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	13 490 466 270,93	0,00	399 533 729,07

Texte du projet de loi

Santé	404 319 795,54	0,00	4 079 286,46
204- Santé publique et prévention	268 142 188,43	0,00	2 968 701,57
171- Offre de soins et qualité du système de soins	103 150 094,28	0,00	616 760,72
136- Drogue et toxicomanie	33 027 512,83	0,00	493 824,17
Sécurité	15 612 762 949,30	0,78	55,48
176- Police nationale	8 147 885 945,45	0,37	54,92
152- Gendarmerie nationale	7 464 877 003,85	0,41	0,56
Sécurité civile	392 822 556,26	399 999,74	2 703 827,48
161- Interventions des services opérationnels	208 008 206,43	0,00	1 772 255,57
128- Coordination des moyens de secours	184 814 349,83	399 999,74	931 571,91
Sécurité sanitaire	1 029 268 155,91	0,10	7 008 833,19
228- Veille et sécurité sanitaires	459 285 266,10	0,10	0,00
206- Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	569 982 889,81	0,00	7 008 833,19
Solidarité et intégration	12 911 938 095,81	5 643 742,04	14 960 943,23
177- Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 476 525 331,55	0,00	0,45
104- Accueil des étrangers et intégration	457 219 158,88	1 328 967,95	1 697 512,07
106- Actions en faveur des familles vulnérables	1 344 439 651,69	0,00	1 592 453,31
157- Handicap et dépendance	8 155 963 337,13	0,00	202 994,87
183- Protection maladie	396 779 126,10	0,10	0,00
137- Égalité entre les hommes et les femmes	27 044 575,51	0,00	330 451,49
124- Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 053 966 914,95	4 314 773,99	11 137 531,04

Texte du projet de loi

Désignation des missions et des programmes	Dépenses (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Sport, jeunesse et vie associative	764 012 029,34	0,00	5 667 829,66
219- Sport	203 378 634,09	0,00	1 847 536,91
163- Jeunesse et vie associative	126 255 105,69	0,00	640 730,31
210- Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	434 378 289,56	0,00	3 179 562,44
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	832 426 600,94	434 999,88	15 690 184,94
221- Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat	389 795 960,99	434 999,88	435 486,89
220- Statistiques et études économiques	442 630 639,95	0,00	15 254 698,05
Transports	10 206 018 652,42	51 344 086,50	73 663 373,08
203- Réseau routier national	1 727 555 976,12	0,18	0,06
207- Sécurité routière	111 714 529,94	0,00	2 092 029,06
226- Transports terrestres et maritimes	2 514 581 321,73	0,00	0,27
173- Passifs financiers ferroviaires	1 097 340 000,00	0,00	0,00
205- Sécurité et affaires maritimes	143 752 154,30	0,00	2 112 436,70
225- Transports aériens	174 411 773,01	0,00	4 144 956,99
170- Météorologie	165 103 599,00	0,00	0,00
217- Soutien et pilotage des politiques d'équipement	4 271 559 298,32	51 344 086,32	65 313 950,00
Travail et emploi	13 060 815 546,19	3 459 932,64	5 513 375,45
133- Développement de l'emploi	1 236 519 549,65	0,00	0,35
102- Accès et retour à l'emploi	6 894 414 798,08	0,08	0,00
103- Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	4 120 927 489,19	0,19	0,00
111- Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	71 989 090,31	0,00	2 053 263,69
155- Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	736 964 618,96	3 459 932,37	3 460 111,41

Texte du projet de loi

Ville et logement	6 573 012 554,09	0,33	19 555 871,24
202- Rénovation urbaine	144 841 247,33	0,33	0,00
147- Equité sociale et territoriale et soutien	717 503 293,78	0,00	19 555 871,22
109- Aide à l'accès au logement	4 864 482 940,00	0,00	0,00
135- Développement et amélioration de l'offre de logement	846 185 072,98	0,00	0,02
TOTAL	3 516 631 570 482,88	1 925 003 091,12	1 190 914 828,24

Article 5

I. – Le montant des autorisations d'engagement engagées sur les budgets annexes au titre de l'année 2007 est arrêté par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau

Désignation des budgets annexes	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
Contrôle et exploitation aériens	1 629 549 224,43	0,00	157 275 390,57
613– Soutien aux prestations de l'aviation civile	293 029 395,43	0,00	15 893 602,57
612– Navigation aérienne	1 185 388 682,00	0,00	138 230 511,00
614– Surveillance et certification	84 033 087,00	0,00	2 911 204,00
611– Formation aéronautique	67 098 060,00	0,00	240 073,00
Publications officielles et information administrative	186 485 910,12	0,00	18 512 159,58
621– Accès au droit, publications officielles et annonces légales	140 329 443,12	0,00	16 669 963,58
622– Édition publique et information administrative	46 156 467,00	0,00	1 842 196,00
TOTAL	1 816 035 134,55	0,00	175 787 550,15

Article 5

Sans modification.

II. – Les résultats relatifs aux budgets annexes au titre de l'année 2007 sont arrêtés par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des budgets annexes	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
			Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations des crédits non consommés et non reportés (en euros)
Contrôle et exploitation aériens	1 693 770 423,31	1 693 770 423,31	0,00	29 009 632,97
613– Soutien aux prestations de l'aviation civile	296 476 986,94		0,00	16 529 735,06
612– Navigation aérienne	1 245 761 583,04		0,00	10 807 775,96
614– Surveillance et certification	83 661 916,42		0,00	1 579 510,62
611– Formation aéronautique	67 869 936,91		0,00	92 611,33
Publications officielles et information administrative	217 703 014,82	217 703 014,82	44 986 140,59	24 211 236,77
621– Accès au droit, publications officielles et annonces légales	180 704 105,82	180 704 105,82	44 986 140,59	13 395 370,77
622– Édition publique et information administrative	36 998 909,00	*36 998 909,00	0,00	10 815 866,00
TOTAL	1 911 473 438,13	1 911 473 438,13	44 986 140,59	53 220 869,74

* Y compris un prélèvement sur le fond de roulement de 18 970 942,71 euros

Article 6

Article 6

I. – Le montant des autorisations d'engagement engagées sur les comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2008 est arrêté, au 31 décembre 2007, par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
A. COMPTES À CRÉDITS			
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>			
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale	561 338 868,94	9 159 608,96	4 768 545,02
711 – Industries cinématographiques	290 515 384,98	0,00	4 768 545,02
712 – Industries audiovisuelles	245 046 000,00	7 859 506,00	0,00
713 – Soutien à l'expression radiophonique locale	25 777 483,96	1 300 102,96	0,00
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	128 763 803,78	602 861,37	0,59
751 – Radars	119 188 304,37	602 861,37	0,00
752 – Fichier national du permis de conduire	9 575 499,41	0,00	0,59
Développement agricole et rural	107 576 936,05	0,00	0,95
775 – Développement agricole et rural pluriannuel	96 229 573,05	0,00	0,95
776 – Innovation et partenariat	11 347 363,00		
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	927 208 342,12	0,00	0,88
721 – Contribution au désendettement de l'État	175 121 747,59	0,00	0,41
722 – Dépenses immobilières	752 086 594,53	0,00	0,47
Participations financières de l'État	3 769 958 324,09	0,00	268 780 568,91
731 – Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	243 624 599,09	0,00	268 780 568,91
732 – Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	3 526 333 725,00	0,00	0,00

Texte du projet de loi

	46 475 422 245,20	7 261 714,29	32 526 917,09
Pensions			
741– Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	41 798 622 005,71	653 798,23	14 923 923,52
742– Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 741 569 171,07	233 965,62	233 966,55
743– Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 935 231 068,42	6 373 950,44	17 369 027,02
Total des comptes d'affectation spéciale	51 970 268 520,18	17 024 184,62	306 076 033,44

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
Comptes de concours financiers			
Accords monétaires internationaux	0,00	0,00	0,00
811– Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine	0,00	0,00	0,00
812– Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale	0,00	0,00	0,00
813– Relations avec l'Union des Comores	0,00	0,00	0,00
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	6 864 517 786,88	0,00	7 289 182 213,12
821– Avances à l'Agence unique de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	6 721 517 786,88	0,00	7 278 482 213,12
823– Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	40 000 000,00	0,00	10 000 000,00
824– Avances à des services de l'État	103 000 000,00	0,00	700 000,00
Avances à l'audiovisuel public	2 790 362 000,00	0,00	0,00
841– France Télévisions	1 918 990 000,00	0,00	0,00
842– ARTE-France	214 328 000,00	0,00	0,00
843– Radio France	518 872 000,00	0,00	0,00
844– Radio France Internationale	57 717 000,00	0,00	0,00
845– Institut national de l'audiovisuel	80 455 000,00	0,00	0,00

Texte du projet de loi

Avances aux collectivités territoriales	76 976 564 257,63	0,00	1 372 060 348,37
832– Avances aux collectivités et établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie	0,00	0,00	6 800 000,00
833– Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	76 976 564 257,63	0,00	1 365 260 348,37
Prêts à des États étrangers	940 777 667,32	63 965 252,00	688 837 584,68
851– Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	347 965 252,00	47 965 252,00	0,00
852– Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	42 412 415,32	0,00	688 837 584,68
853– Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	550 400 000,00	16 000 000,00	0,00
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	9 870 944,10	0,00	1 059 055,90
861– Prêts et avances à des particuliers ou à des associations	770 944,10	0,00	1 59 055,90
862– Prêts pour le développement économique et social	9 100 000,00	0,00	900 000,00
Total des comptes de concours financiers	87 582 092 655,93	63 965 252,00	9 351 139 202,07
TOTAL COMPTES A CRÉDITS	139 552 361 176,11	80 989 436,62	9 657 215 235,51

II. – Les résultats des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2008 sont arrêtés, au 31 décembre 2007, par missions et programmes aux sommes mentionnées dans les tableaux ci-après. Les crédits de paiement ouverts et les découverts autorisés sont modifiés comme indiqué dans ces tableaux.

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)	Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
A. COMPTES A CRÉDITS				
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>				
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale	561 353 454,92	534 060 063,67	9 159 608,94	4 768 545,02
711– Industries cinématographiques	290 515 384,98	265 047 454,98		4 768 545,02
712– Industries audiovisuelles	245 046 000,00	243 612 505,72	7 859 506,00	0,00
713– Soutien à l'expression radiophonique locale	25 792 069,94	25 400 102,97	1 300 102,94	0,00

Texte du projet de loi

Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	109 614 272,74	140 000 000,00	0,00	1,26
751– Radars	102 389 853,26			0,74
752– Fichier national du permis de conduire	7 224 419,48			0,52
Développement agricole et rural	101 344 923,88	102 035 755,47	0,00	1,12
775– Développement agricole et rural pluriannuel	94 734 862,48			0,52
776– Innovation et partenariat	6 610 061,40			0,60
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	859 600 617,11	827 718 911,77	0,00	0,89
721– Contribution au désendettement de l'État	175 121 747,59			0,41
722– Dépenses immobilières	684 478 869,52			0,48
Participations financières de l'État	4 038 738 893,59	7 725 279 896,74	0,59	0,00
731– Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	512 405 168,59		0,59	0,00
732– Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	3 526 333 725,00		0,00	0,00
Pensions	46 475 470 848,55	45 671 095 060,23	7 261 714,29	32 478 313,74
741– Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	41 798 622 005,71	40 992 063 503,82	653 798,23	14 923 923,52
742– Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 741 569 171,07	1 716 511 116,15	233 965,62	233 966,55
743– Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 935 279 671,77	2 962 520 440,26	6 373 950,44	17 320 423,67
Total des comptes d'affectation spéciale	52 146 123 010,79	55 000 189 687,88	16 421 323,82	37 246 862,03

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année			Ajustements de la loi de règlement Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)	0,00		
Comptes de concours financiers					
Accords monétaires internationaux					
811— Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
812— Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
813— Relations avec l'Union des Comores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	6 864 517 786,88	6 998 031 518,38	0,00	0,00	7 289 182 213,12
821— Avances à l'Agence unique de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	6 721 517 786,88	0,00	0,00	0,00	7 278 482 213,12
823— Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	40 000 000,00	0,00	0,00	0,00	10 000 000,00
824— Avances à des services de l'État	103 000 000,00	0,00	0,00	0,00	700 000,00
Avances à l'audiovisuel public	2 790 362 000,00	2 792 101 413,78	0,00	0,00	0,00
841— France Télévisions	1 918 990 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
842— ARTE-France	214 328 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
843— Radio France	518 872 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
844— Radio France Internationale	57 717 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
845— Institut national de l'audiovisuel	80 455 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Avances aux collectivités territoriales	76 991 615 401,40	76 538 828 724,62	0,00	0,00	1 357 009 204,60
832— Avances aux collectivités et établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie	0,00	0,00	0,00	0,00	6 800 000,00
833— Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	76 991 615 401,40	76 538 828 724,62	0,00	0,00	1 350 209 204,60

Texte du projet de loi

Prêts à des États étrangers	182 292 391,04	777 310 495,06	0,00	814 157 608,96
851— Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	60 036 780,56	546 039 229,93	0,00	89 963 219,44
852— Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	41 615 610,48	201 875 412,37	0,00	689 634 389,52
853— Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	80 640 000,00	29 395 852,76	0,00	34 560 000,00
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	9 875 346,80	10 876 887,09	0,00	1 054 653,20
861— Prêts et avances à des particuliers ou à des associations	775 346,80	1 095 788,48	0,00	154 653,20
862— Prêts pour le développement économique et social	9 100 000,00	9 781 098,61	0,00	900 000,00
<i>Total des comptes de concours financiers</i>	<i>86 838 662 926,12</i>	<i>87 117 149 038,93</i>	<i>0,00</i>	<i>9 461 403 679,88</i>
TOTAL COMPTES À CRÉDITS	138 984 785 936,91	142 117 338 726,81	16 421 323,82	9 498 650 541,91

Designation des comptes spéciaux	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement
	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)	
B. COMPTES À DÉCOUVERT			
<i>Comptes de commerce</i>			
901 – Approvisionnement des armées en produits pétroliers	665 151 183,50	593 323 896,01	0,00
912 – Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	80 956 200,56	72 014 998,25	0,00
910 – Couverture des risques financiers de l'État	1 155 940 068,42	1 155 940 068,43	0,00
902 – Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État	339 136 565,30	434 528 221,46	0,00
903 – Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	43 964 558 562,89	44 237 330 192,98	0,00
904 – Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	2 923 750,00	9 363 733,66	0,00
905 – Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses	5 751,07	0,00	0,00
907 – Opérations commerciales des domaines	101 573 961,15	80 211 749,35	0,00
908 – Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement	789 745 549,55	798 802 318,07	0,00
909 – Régie industrielle des établissements pénitentiaires	22 547 041,66	24 934 892,37	0,00
Total des comptes de commerce	47 122 538 634,10	47 406 450 070,58	0,00
<i>Comptes d'opérations monétaires</i>			
951 – Emission des monnaies métalliques	144 904 337,49	207 888 550,86	0,00
952 – Opérations avec le Fonds monétaire international	436 769 930,86	700 599 142,81	11 190 369 494,88
953 – Pertes et bénéfices de change	17 892 250,12	12 076 211,11	0,00
Total des comptes d'opérations monétaires	599 566 518,47	920 563 904,78	11 190 369 494,88
TOTAL COMPTES À DÉCOUVERT	47 722 105 152,57	48 327 013 975,36	11 190 369 494,88

III. – Les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2008 sont arrêtés, à la date du 31 décembre 2007, aux sommes ci-après :

Désignation des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2007	
	Débiteurs (en euros)	Créditeurs (en euros)
A. COMPTES À CRÉDITS		
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>		
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale		101 988 152,89
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route		86 401 469,86
Développement agricole et rural		46 968 453,33
Gestion du patrimoine immobilier de l'État		888 553 927,98
Participations financières de l'État		3 897 060 223,31
Pensions		426 403 756,89
<i>Comptes de concours financiers</i>		
Accords monétaires internationaux		
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	493 348 676,50	
Avances à l'audiovisuel public		2 432 838,70
Avances aux collectivités territoriales	12 629 406 661,90	
Prêts à des États étrangers	12 340 399 593,54	
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	208 725 775,58	
Total des comptes à crédits	25 671 880 707,52	5 449 808 822,96
B. COMPTES À DÉCOUVERT		
<i>Comptes de commerce</i>		
Approvisionnement des armées en produits pétroliers	13 089 642,84	
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	8 941 202,31	
Couverture des risques financiers de l'État	0,00	
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État		189 119 521,12
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État		1 956 206 185,86
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes		51 958 868,13
Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses		16 481 005,29
Opérations commerciales des domaines		111 020 877,56
Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'Équipement		84 148 234,99
Régie industrielle des établissements pénitentiaires		16 408 304,81

<i>Comptes d'opérations monétaires</i>			
Émission des monnaies métalliques		2 424 893 949,23	
Opérations avec le Fonds monétaire international	11 190 369 494,88		
Pertes et bénéfices de change	5 816 039,01		
Total des comptes à découvert	11 218 216 379,04	4 850 236 946,99	
TOTAUX	36 890 097 086,56	10 300 045 769,95	

IV. – Les soldes arrêtés au III sont reportés à la gestion 2008 à l'exception d'un solde débiteur de 144 799 822,37 € concernant le compte de concours financiers « *Prêts à des États étrangers* » et correspondant au capital des échéances de l'année 2007 au titre des remises de dettes aux pays étrangers ainsi que d'un solde débiteur de 5 816 039,01 € afférent au compte d'opérations monétaires « *Pertes et bénéfices de change* ».

Article 7

I. – Les résultats du compte spécial 911 « Constructions navales de la marine militaire » sont arrêtés, au 31 décembre 2007, aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après.

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)	Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
A. COMPTES À DÉCOUVERT				
<i>Comptes de commerce</i>				
911 – Constructions navales de la marine militaire	85 026,45	15 101,59		
TOTAUX	85 026,45	15 101,59	0,00	0,00

Article 7

Sans modification.

II. – Le solde du compte spécial 911 est arrêté, au 31 décembre 2007, au montant mentionné ci-dessous :

Désignation des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2007	
	Débiteurs (en euros)	Créditeurs (en euros)
A. COMPTES À DÉCOUVERT		
<i>Comptes de commerce</i>		
911 – Constructions navales de la marine militaire		14 969 787,76
TOTAUX	0,00	14 969 787,76

Article 8

Il est constaté une perte au titre des avances consenties en 2005 et 2006 au Fonds de prévention des aléas pour la pêche (FPAP), par l'intermédiaire du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et de l'Office national interprofessionnel de la mer (OFIMER), pour un montant de 69 599 802,50 € en capital assorti des intérêts courus jusqu'à la date de publication de la présente loi.

Article 8

Sans modification.

Article 9

Sont reconnues d'utilité publique pour un montant de 157 022,49 € les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'État, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts des 22 octobre 1997, 18 février 1999, 10 avril 2002 et 17 octobre 2002 au titre du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Article 9

Sans modification.

Article 9 bis (nouveau)

I. – Est jointe au projet de loi de finances de l'année une annexe récapitulant les dispositions relatives aux règles concernant

l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature, adoptées depuis le dépôt du projet de loi de finances de l'année précédente. Cette annexe précise, pour chacune de ces dispositions, la loi qui l'a créée, son objet, la période pendant laquelle il est prévu de l'appliquer et son effet, pour l'année de son entrée en vigueur et les trois années suivantes, sur les recettes :

- de l'État ;
- des collectivités territoriales ;
- des autres personnes morales bénéficiaires d'une ou de plusieurs impositions de toute nature affectées.

Cette annexe est déposée sur le bureau des assemblées parlementaires et distribuée au moins dix jours francs avant l'examen, par l'Assemblée nationale en première lecture, de l'article du projet de loi de finances de l'année qui autorise la perception des ressources de l'État et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État.

II. – Est jointe au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année une

annexe récapitulant les mesures de réduction et d'exonération de cotisations sociales et de contributions concourant au financement de la protection sociale ainsi que les mesures de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions, adoptées depuis le dépôt du projet de loi de financement de l'année précédente. Cette annexe précise, pour chacune de ces dispositions, la loi qui l'a créée, son objet, la période pendant laquelle il est prévu de l'appliquer et son effet, pour l'année de son entrée en vigueur et les trois années suivantes, sur les recettes :

— de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, de celles du régime général ;

— des organismes concourant au financement de ces régimes ;

— des organismes chargés de l'amortissement de la dette de ces régimes ;

— des organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit de ces régimes.

Cette annexe est déposée sur le bureau des assemblées parlementaires et distribuée au moins dix jours

Texte du projet de loi

**Propositions
de la Commission**

*francs avant l'examen, par
l'Assemblée nationale en
première lecture, des
dispositions du projet de loi de
financement de la sécurité
sociale relatives aux recettes et
à l'équilibre général pour
l'année à venir.*

(Amendement n°1)