



N° 1210

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 juin 2013

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI (N° 1083) *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012*,

TOME I

EXPOSÉ GÉNÉRAL ET EXAMEN DES ARTICLES

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
AIDE-MÉMOIRE DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT	7
INTRODUCTION	11
PARTIE I : LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES EN 2012	13
I. UNE STABILISATION DU RYTHME DE CROISSANCE DES DÉPENSES PUBLIQUES ET DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN HAUSSE	13
1. La stabilisation de la croissance en volume des dépenses publiques ne permet pas d'atteindre la cible fixée en loi de programmation	13
2. Une hausse du taux de prélèvements obligatoires, principalement due aux mesures adoptées par la précédente majorité	16
II. UNE AMÉLIORATION DES SOLDES PUBLICS EN 2012 CONSTATÉE PAR L'ARTICLE LIMINAIRE DU PROJET DE LOI	18
A. UNE AMÉLIORATION MARQUÉE DE LA STRUCTURE DES FINANCES PUBLIQUES	18
1. Une réalisation du solde structurel qui évite le déclenchement de la procédure de correction des écarts	19
2. Une réduction du déficit structurel reposant sur l'effort structurel en recettes.....	20
B. UN SOLDE PUBLIC EFFECTIF QUI POURSUIT SON AMÉLIORATION ...	22
1. Une réduction du déficit public effectif en dépit des attermoiements de la précédente majorité	22
2. Un écart de 0,3 % par rapport à la dernière prévision	24
III. UN ACCROISSEMENT DU TAUX DE DETTE PUBLIQUE DU FAIT DE L'EFFONDREMENT DE LA CROISSANCE	25
1. L'accroissement de la dette de l'État (+ 3,6 points de PIB)	26
a. Un besoin de financement de l'État en 2012 supérieur à la prévision	26
b. Une charge de la dette contenue grâce à des conditions de financement exceptionnellement favorables	28
c. Le ralentissement du rythme de progression de la dette négociable de l'État.....	31

2. L'accroissement de la dette des autres sous-secteurs d'administration (+ 0,7 point de PIB).....	32
PARTIE II : LA SITUATION BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN 2012	35
I. DES RECETTES DE L'ÉTAT D'UN NIVEAU INFÉRIEUR, À PÉRIMÈTRE COURANT, À CELUI DE 2008	36
1. Les recettes fiscales nettes en progression du fait des mesures nouvelles.....	36
2. Les recettes non fiscales affectées par la crise financière de l'automne 2011.....	39
II. UNE RÉDUCTION HISTORIQUE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT, MASQUÉE PAR D'IMPORTANTES DÉPENSES EXCEPTIONNELLES	40
A. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT LIÉES À DES MESURES EXCEPTIONNELLES	42
1. D'importantes dépenses « exceptionnelles » liées notamment à la crise de la zone euro.....	42
a. Deux dépenses importantes : la recapitalisation de Dexia et la participation de la France au MES.....	42
b. Des dépenses inéluctables considérées à juste titre comme « exceptionnelles »	43
2. La maîtrise des dépenses de l'État sous les périmètres normés.....	45
a. Le renforcement des normes de dépenses en 2012.....	45
b. Le respect des normes de dépenses renforcées en 2012.....	46
c. Une gestion infra-annuelle des dépenses du budget général rigoureuse.....	47
d. Des résultats satisfaisants qui masquent néanmoins certains écueils.....	50
3. Des dépenses de l'État tenues, même au regard d'un agrégat élargi.....	52
4. L'exécution des budgets annexes et des comptes spéciaux.....	55
a. Les budgets annexes : l'excédent d'exploitation du BAPOIA et l'accroissement du déficit du BACEA.....	55
b. L'amélioration exceptionnelle du solde des comptes spéciaux.....	55
B. LES DÉPENSES DE L'ÉTAT, PAR GRANDES COMPOSANTES	57
1. Les dépenses de personnel : une analyse complexe.....	58
a. Une baisse des effectifs, plus importante que prévu.....	58
b. La stabilisation de la masse salariale entre 2011 et 2012, malgré le dérapage constaté par rapport à la prévision.....	60
2. Les dépenses de fonctionnement : - 2,8 % entre 2011 et 2012.....	64
a. La baisse des dépenses de fonctionnement des ministères.....	64
b. Un pilotage budgétaire des dépenses de fonctionnement des opérateurs qui demeure insuffisant.....	65
3. Les dépenses d'intervention : - 2,5 % entre 2011 et 2012.....	66
4. Les dépenses d'investissement : une sous-consommation chronique des autorisations d'engagement.....	67

C. LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS INTERVENUES EN COURS D'ANNÉE	68
1. Les modifications de crédits soumises à l'approbation du Parlement.....	69
2. Les modifications de crédits réglementaires.....	72
3. Les modifications de crédits proposés par le présent projet de loi de règlement ...	76
III. UNE AMÉLIORATION STRUCTURELLE DU SOLDE DE L'ÉTAT LIMITÉE PAR DES ÉLÉMENTS CONJONCTURELS	80
PARTIE III : LA SITUATION PATRIMONIALE DE L'ÉTAT EN 2012	83
I. LES RÉSULTATS COMPTABLES ET LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ÉTAT	84
A. DES RÉSULTATS COMPTABLES EN DÉGRADATION	84
1. Une dégradation de 82 milliards d'euros de la situation nette de l'État	84
2. Une détérioration de 11,8 milliards d'euros du résultat patrimonial	89
B. DES PROGRÈS NOTABLES DANS LE CADRE DE LA CERTIFICATION DES COMPTES	92
1. La levée partielle de cinq réserves qui demeurent toutefois qualifiées de « substantielles »	93
2. Le maintien de deux réserves non substantielles	94
II. L'ACCROISSEMENT DES ENGAGEMENTS HORS BILAN DE L'ÉTAT DEPUIS 2007 AU TITRE DES GARANTIES OCTROYÉES	94
1. Les garanties mises en place dans le cadre de la crise financière.....	96
2. Les garanties accordées à des organismes publics.....	98
3. Les garanties accordées à des organismes privés	100
4. Les garanties constituant le principal instrument de mise en œuvre d'une politique publique spécifique	102
AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES	107
AUDITION DE M. BERNARD CAZENEUVE, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET	129
EXAMEN DES ARTICLES	147
<i>Article liminaire</i> : Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2012.....	147
<i>Article premier</i> : Résultats du budget de l'année 2012	148
<i>Article 2</i> : Tableau de financement de l'année 2012	149

<i>Article 3</i> : Résultats de l'exercice 2012 – Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe	150
<i>Article 4</i> : Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement	151
<i>Article 5</i> : Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement	152
<i>Article 6</i> : Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés – Affectation des soldes	153
<i>Article 7</i> : Règlement du compte spécial « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres » clos au 1 ^{er} janvier 2012	154
<i>Article 8</i> : Levée du secret professionnel à l'égard des experts de la Cour des comptes	155
<i>Article 9</i> : Application de la réforme des seuils de l'apurement administratifs dans les collectivités de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et dans les îles de Wallis et Futuna	159
<i>Article additionnel après l'article 9</i> : Intégration du dispositif du quotient familial dans la liste des dépenses fiscales	162
TABLEAU COMPARATIF	163
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	207

AIDE-MÉMOIRE DU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT

● Ensemble des administrations publiques :

PRÉVISION DE SOLDE STRUCTUREL

(en % du PIB)

2011	Prévision LPFP 2012-2017	2012	Écart prévision/exécution
-5,1	-3,6	-3,9	-0,3

L'AJUSTEMENT STRUCTUREL EN 2012

(en % du PIB)

	Exécution 2012	Prévision 2012	Écart exécution/prévision
Ajustement structurel	1,1	1,2	- 0,1
Dont effort structurel	1,3	1,4	- 0,2
<i>dont effort en recettes</i>	1,1	1,1	0
<i>dont effort en dépenses</i>	0,1	0,3	- 0,2
Dont part non discrétionnaire	- 0,1	- 0,3	+ 0,1

SOLDE EFFECTIF

(en % du PIB)

2011	Prévisions LFR juillet et décembre	2012
- 5,3	- 4,5	- 4,8

LA DETTE PUBLIQUE NOTIFIÉE EN 2011 ET 2012

	Dettes notifiées (en milliards d'euros)		Dettes notifiées (en % du PIB)	
	2011	2012	2011	2012
Ensemble	1 716,9	1 833,8	85,8 %	90,2 %
<i>dont</i>				
<i>État</i>	1 335,3	1 439,9	66,7 %	70,9 %
<i>Organismes divers d'administration centrale</i>	10,4	9,9	0,5 %	0,5 %
<i>Administrations publiques locales</i>	166,6	173,7	8,3 %	8,5 %
<i>Administrations de sécurité sociale</i>	204,6	210,3	10,2 %	10,3 %

TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

(en % du PIB)

Taux de prélèvements obligatoires en 2011	43,7
Effort structurel en recettes	+ 1,1
<i>dont mesures adoptées sous la XIII^e législature</i>	+ 0,7
<i>dont mesures adoptées sous la XIV^e législature</i>	+ 0,35
Surréaction à la croissance	+ 0,1
Taux de prélèvements obligatoires en 2012	45

• Budget de l'État :

LE SOLDE DE L'ÉTAT EN 2012 DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION

(en milliards d'euros)

	LFI	LFR 3	Exécution
Recettes nettes	219,7	212,3	211,4
Dépenses nettes	294	299,6	299,5
Solde des comptes spéciaux	- 4,4	+ 0,6	+ 1
Solde	- 78,7	- 86,2	- 87,1

LE SOLDE DE L'ÉTAT DE 2011 À 2012

(en milliards d'euros)

	2011	2012	Écart 2012/2011
Recettes nettes	201,2	211,4	+ 11,2
Dépenses nettes	291,2	299,5	+ 8,3
Solde des comptes spéciaux	- 0,6	+ 1	+ 1,6
Solde	- 90,7	- 87,1	- 3,6

LES RECETTES FISCALES NETTES EN 2012

(en milliards d'euros)

	LFI 2012	Exécution	Écart exécution/LFI
Recettes fiscales nettes en 2011	253,5	255	+ 1,5
Croissance spontanée	10,1	- 0,5	- 10,6
Mesures antérieures	4,9	2,7	- 2,2
Mesures nouvelles	6,3	11,1	+ 4,9
<i>dont mesures LFI 2012</i>	<i>6,3</i>	<i>6,2</i>	<i>- 0,1</i>
<i>dont mesures LFR</i>	<i>Ns</i>	<i>4,9</i>	<i>+ 4,9</i>
Mesures de périmètre	0,2	0,2	0
Recettes fiscales nettes en 2012	274,9	268,4	- 6,5

LES PRINCIPALES RECETTES FISCALES EN 2012

(en milliards d'euros)

	Exécution 2011	LFI 2012	LFR 3 2012	Exécution 2012
Recettes fiscales nettes	255	274,9	270,1	268,4
Impôt sur le revenu	51,5	59,7	59	59,5
Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques	14,3	14	13,3	13,5
Impôt sur les sociétés	39,1	43,1	40,7	41,3
Taxe sur la valeur ajoutée	131,9	137,8	135,6	132,2
Autres recettes fiscales nettes	18,2	18,6	21,4	22

LES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN 2012

(en milliards d'euros)

	Exécution 2011	LFI 2012	Exécution 2012
Dépenses brutes du budget général		376,152	386,628
- remboursements et dégrèvement		85,438	90,559
Dépenses nettes du budget général		290,714	296,069
Fonds de concours		3,310	3,466
Dépenses nettes BG y.c. fonds de concours (a)	291,251	294,024	299,535
PSR UE et CT (b)	74,067	74,457	74,635
Dépenses nette BG totales et PSR (a+b)	365,318	368,481	374,170
- dotation Mécanisme européen de stabilité			6,523
- recapitalisation Dexia			2,585
Dépenses nettes hors dépenses exceptionnelles	365,318	368,481	365,062

LA CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT EN 2012

(en milliards d'euros)

	Exécution 2011	LFI 2012	LFR I 2012	LFR II 2012	LFR III	Exécution 2012
Charge nette hors swaps	46,256	48,773	48,073	47,373	46,359	46,303

INTRODUCTION

Moment fort du contrôle parlementaire, l'examen du projet de loi de règlement est l'occasion pour le Parlement d'examiner la régularité et la sincérité des comptes de l'État et d'apprécier la manière dont l'exécutif a mis en musique la partition votée à l'automne 2011, fixant des plafonds de crédits et un objectif de recettes et de solde. Traditionnellement assisté dans cette mission par la Cour des comptes, en application de l'article 47-2 de la Constitution, le Parlement dispose de toute l'information nécessaire pour juger des choix budgétaires de l'exécutif intervenus en cours d'année.

Le projet de loi de règlement pour 2012 est par ailleurs marqué par plusieurs particularités.

En premier lieu, il s'inscrit dans la mise en œuvre, pour la première fois pour un projet de loi de règlement, de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. En application de cette dernière, en effet, le projet de loi de règlement comprend ainsi l'article liminaire prévu par l'article 8 de la loi organique précitée, « *présentant un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année à laquelle elle se rapporte.* »

S'agissant de cet article liminaire, le Parlement est également pour la première fois éclairé par l'avis du Haut conseil des finances publiques rendu en application de l'article 23 de la même loi organique, qui dispose que : « *en vue du dépôt du projet de loi de règlement, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants (...) que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques. Cette comparaison est effectuée en retenant la trajectoire de produit intérieur brut potentiel figurant dans le rapport annexé à cette même loi. Cet avis (...) tient compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité, de nature à justifier les écarts constatés.* » La loi organique prévoit que cet avis est joint au projet de loi de règlement⁽¹⁾ et le Premier président de la Cour des comptes, président de droit du Haut conseil, a été auditionné par la commission des Finances pour le présenter le 28 mai dernier, en application de l'article 20 de la loi organique précitée.

(1) <http://www.ccomptes.fr/Actualites/A-la-une/Premier-avis-du-Haut-Conseil-des-finances-publiques>

Outre cette innovation procédurale, le contrôle de l'exécution budgétaire en 2012 présente la même particularité substantielle que celui de 2012 portant sur l'exécution budgétaire de 2011, puisque la représentation nationale qui en est chargée n'est pas celle qui avait voté la loi de finances initiale correspondante. L'exercice 2012 est d'ailleurs marqué par l'adoption de trois lois de finances rectificatives, partagées entre les deux majorités successives, la première traduisant les ambitions du précédent Gouvernement à l'aube des élections présidentielles, la deuxième mettant en œuvre les premières priorités budgétaires et fiscales du Gouvernement nouvellement élu, et la dernière, plus traditionnelle, ajustant les recettes et les dépenses aux besoins constatés en fin d'année.

L'exercice 2012 se caractérise également par la nécessité de respecter les engagements de réduction de déficit pris devant les institutions européennes, malgré la dégradation manifeste de la conjoncture économique tout au long de l'année, des erreurs majeures de budgétisation initiale révélées dès le mois de juillet par la Cour des comptes, et la nécessité de renforcer durablement les moyens destinés au secours de la zone euro, à travers la création du mécanisme européen de stabilité (MES) notamment.

L'ensemble de ces défis ont été relevés et le déficit public effectif est passé de 5,3 % du PIB à 4,8 % du PIB en 2012. L'ajustement structurel des finances publiques réalisé en 2012 a pour sa part atteint un niveau sans précédent depuis 1996, de 1,1 point du PIB. Dans le contexte politique et économique général, ces résultats sont satisfaisants, même s'ils sont en léger retrait par rapport à la prévision.

Comme l'avait annoncé le Gouvernement, cet ajustement structurel résulte d'un effort de reconstitution substantielle des recettes publiques, à court terme moins récessif qu'un ajustement abrupt sur les dépenses. Celles-ci ont néanmoins été particulièrement bien tenues en dépit d'importantes dépenses exceptionnelles liées à la crise de la zone euro.

Il demeure que malgré tous ces efforts, la dette publique poursuit sa progression, même si son rythme décélère par rapport aux années précédentes, la situation patrimoniale de l'État continuant en conséquence malheureusement à se dégrader.

PARTIE I : LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES EN 2012

I. UNE STABILISATION DU RYTHME DE CROISSANCE DES DÉPENSES PUBLIQUES ET DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN HAUSSE

Le projet de loi de finances initiale pour 2012 avait été construit sur une hypothèse de croissance de 1,75 %, révisée à 1 % au cours du débat budgétaire. Cette hypothèse s'avérant trop optimiste, la précédente majorité l'a rectifiée en février 2012 à 0,5 % à l'occasion de la première loi de finances rectificative pour 2012, puis a construit son programme de stabilité 2012-2016, transmis à la Commission européenne en avril 2012, sur une croissance pour 2012 réévaluée à 0,7 %.

Nettement surévaluée par l'ancienne majorité, cette hypothèse de croissance a été révisée à hauteur de 0,3 % dès le projet de loi de finances rectificative présenté par le nouveau Gouvernement au mois de juillet 2012.

Finalement, compte tenu du ralentissement de l'activité dans un grand nombre de régions du monde, la croissance en France sur l'ensemble de l'année 2012 a été nulle, cette situation devant toutefois être comparée à la récession au sein de la zone euro (-0,6 %), particulièrement marquée en Italie (-2,4 %), en Espagne (-1,4 %) et aux Pays-Bas, tandis que la croissance en Allemagne est restée modeste (0,7 %).

Malgré ce contexte macroéconomique défavorable et une année électorale favorisant les comportements attentistes en début d'année, la France a réussi à réduire la progression en volume de ses dépenses publiques par rapport à 2011 (+0,7 % contre +0,8 % en 2011), sans toutefois atteindre la cible fixée en loi de programmation (+0,4 %). Par ailleurs, en raison de nombreuses mesures fiscales principalement votées par l'ancienne majorité, le taux de prélèvement obligatoire est supérieur à la prévision (+0,1 %).

1. La stabilisation de la croissance en volume des dépenses publiques ne permet pas d'atteindre la cible fixée en loi de programmation

En point de PIB, les dépenses publiques passent de 55,9 % à 56,6 % du PIB en 2012, contre une prévision de 56,3 % du PIB en loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 ⁽¹⁾.

(1) Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

En valeur, l'INSEE constate que les dépenses publiques ont progressé de 2,9 %, passant de 1 118,5 milliards d'euros en 2011 à 1 151,1 milliards d'euros en 2012.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES EN 2012

(en milliards d'euros)

Dépenses publiques en 2011	1 118,5	
Dépenses de l'État	+ 6,6	+ 1,6 %
Dépenses des organismes divers d'administration centrales	+ 2,2	+ 2,8 %
Dépenses des administrations publiques locales	+ 7,2	+ 3,1 %
Dépenses des administrations de sécurité sociale	+ 16,7	+ 3,2 %
Dépenses publiques en 2012	1 151,1	+ 2,9 %

En volume, compte tenu d'une inflation hors tabac de 1,9 %, les dépenses publiques auraient progressé de 1 % contre 0 % en 2011.

Selon la Cour des comptes, ces résultats doivent néanmoins être retraités afin d'exclure du calcul les dépenses exceptionnelles réalisées en 2010, 2011 et 2012. Ainsi retraitée, la croissance en volume des dépenses publiques serait de 0,9 % en 2012, ce qui est inférieur à la moyenne des années 2008–2011 (1,4 %) et à peu près égal au résultat obtenu en 2011 (0,8 % ⁽¹⁾) et 2010 (+ 0,9 %).

Le Gouvernement estime de son côté que la croissance en volume des dépenses publiques a ralenti, passant de 0,9 % en 2011 à 0,7 % en 2012. Le Gouvernement estime en effet que d'autres dépenses exceptionnelles que celles prises en compte par la Cour doivent être retraitées, en particulier l'augmentation du prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne issue des budgets rectificatifs pour 2012, adoptés respectivement les 21 novembre et 12 décembre 2012 qui ont été payés, sur l'appel de fonds de la Commission européenne, le 2 janvier 2013 (– 0,1 %) ainsi que le contrecoup en 2012 de la livraison de matériel militaire en 2012 (– 0,1 %).

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN 2011 ET 2012

	2011	2012
Évolution en valeur publiée par l'INSEE	2,1 %	2,9 %
Inflation hors tabac	2,1 %	1,9 %
Évolution en volume	0,0 %	1,0 %
Retraitement des éléments exceptionnels	0,9 %	– 0,3 %
Recapitalisation Dexia et budget rectificatif de l'Union européenne		– 0,3 %
Livraison de matériel militaire *	0,4 %	– 0,1 %
Plan de relance	0,5 %	
Recettes 4G	0,0 %	0,2 %
Évolution en volume hors éléments exceptionnels	0,9 %	0,7 %

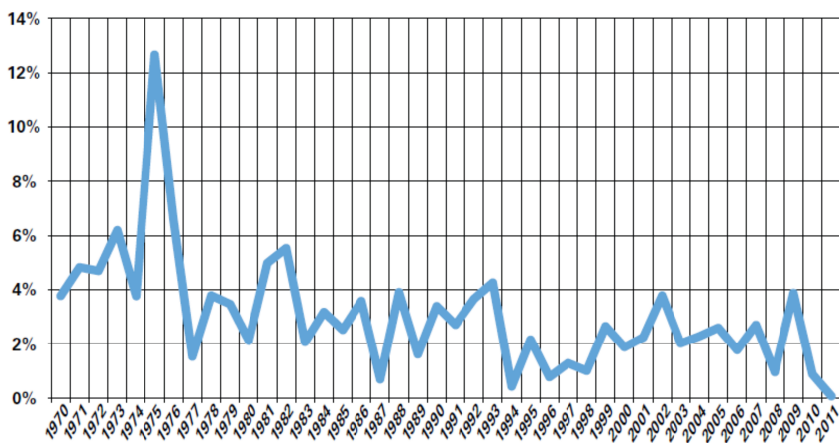
* Les dépenses militaires sont comptabilisées en comptabilité nationale au moment de la livraison du matériel alors qu'elles ont eu lieu sur des années antérieures

Source : Direction du budget.

(1) Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques en 2012, publié en juillet 2012, la Cour des comptes estimait en effet que la croissance des dépenses en volume en 2011, évaluée à 0 % par l'INSEE, devait être réduite, de 0,4 point, en raison de l'arrêt de livraisons exceptionnelles de matériels militaires enregistrées en 2010 et de 0,4 point en raison de l'arrêt du plan de relance de 2009-2010.

Hors dépenses exceptionnelles, l'exécution 2012 montre que le rythme de croissance des dépenses publiques est quasiment stable par rapport à 2011 et s'avère, en tout état de cause, très inférieur à la moyenne des années 2008-2011 (1,4 %) et au rythme observé sur longue période comme le montre le graphique suivant.

Croissance de la dépense publique en volume depuis 1970
(déflatée par IPC 1970-1998 ; IPCHT 1999-2011)



Source : Insee, calculs DG Trésor

La progression en volume des dépenses publiques en 2012 serait ainsi quasiment conforme à la cible fixée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ⁽¹⁾, en vigueur lors du vote de la loi de finances initiale pour 2012, qui visait une croissance en volume des dépenses publiques de 0,8 % (hors plan de relance) en moyenne annuelle.

Elle serait en revanche supérieure à la cible de 0,4 % visée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 adoptée par la nouvelle majorité. La progression des dépenses publiques par rapport à cette dernière cible s'explique essentiellement par :

– des dépenses imprévisibles non retraitées : dotation en faveur de la Banque publique d'investissement (0,15 milliard d'euros) et participation au mécanisme européen de stabilité (6,5 milliards d'euros) ;

– une progression plus importante que prévu des dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités territoriales (+ 2 milliards d'euros) et de certaines dépenses sociales.

(1) Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

2. Une hausse du taux de prélèvements obligatoires, principalement due aux mesures adoptées par la précédente majorité

L'évolution des prélèvements obligatoires en 2012 est illustrée par le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2012

(en milliards d'euros)

Prélèvements obligatoires en 2011	875,4
Croissance spontanée	15,8
Mesures nouvelles	22,3
<i>Dont mesures décidées sous la XIII^e législature</i> ⁽¹⁾	14,4
<i>Dont mesures décidées sous la XIV^e législature</i> ⁽²⁾	7,2
<i>Dont mesures relatives aux collectivités territoriales</i>	0,6
Prélèvements obligatoires en 2012	913,5

(1) Voir annexe 1.

(2) Voir annexe 2.

Source : d'après ministère de l'Économie et des finances.

La croissance des prélèvements obligatoires en 2012 est principalement tirée par les **mesures nouvelles**, dont le rendement net total s'établit à 22,3 milliards d'euros. Comme indiqué plus bas, ce montant tient principalement aux mesures adoptées par la précédente majorité, en particulier celles prévues par les plans dits « Fillon I » et « Fillon II » mis en œuvre par les lois de finances rectificative de septembre et décembre 2011, pour un total de 8 milliards d'euros, et par la loi de finances initiale pour 2012, pour un montant de 3 milliards d'euros.

L'année 2012 se caractérise en revanche par une **croissance spontanée** des prélèvements obligatoires divisée par deux par rapport à 2011 en raison du ralentissement de l'économie française. Elle s'établirait à 1,8 %, contre 3,6 % en 2011, en raison d'une croissance du PIB en valeur limitée à 1,5 %. Le tableau suivant illustre cette évolution marquante de l'année 2012.

CROISSANCE SPONTANÉE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2012

	2011	2012
Taux de croissance du PIB en valeur	3,3 %	1,5 %
Taux de croissance spontanée des prélèvements obligatoires	3,6 %	1,8 %
Élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance	1,1	1,2

Source : d'après ministère de l'Économie et des finances.

Pour mémoire, la deuxième loi de finances rectificative pour 2012, adoptée dans les premières semaines de la XIV^e législature, avait notamment pour objectif de prévoir les mesures nouvelles supplémentaires nécessaires pour compenser les manques à gagner en recettes découlant d'une croissance du PIB – donc d'une croissance spontanée des prélèvements obligatoires – moins importante que prévu.

Du fait des mesures nouvelles, dont le rendement net s'établit à 1,1 % du PIB et de l'effet d'élasticité des prélèvements à la croissance, qui génère un surplus de recettes de l'ordre de 0,1 % du PIB, le **taux de prélèvements obligatoires** passerait de 43,7 % en 2011 à 45 % en 2012, comme illustré par le tableau suivant.

ÉVOLUTION DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2012

(en % du PIB)

Taux de prélèvements obligatoires en 2011	43,7
Effort structurel en recettes	+ 1,1
Surréaction à la croissance	+ 0,1
Taux de prélèvements obligatoires en 2012	45

L'effort structurel en recettes – qui mesure l'impact des hausses « discrétionnaires » de prélèvements obligatoires – s'établirait, en 2012, à 22,3 milliards d'euros, soit 1,1 % du PIB. En 2011, il aurait atteint 0,8 % du PIB, hors disparition mécanique des mesures fiscales du plan de relance.

L'effort réalisé en 2012 repose donc, pour près des deux tiers, sur des mesures prises par la précédente majorité, sous la XIII^e législature. Le tableau suivant illustre cette répartition, qui est détaillée en annexe du présent rapport.

RÉPARTITION DE L'EFFORT STRUCTUREL EN RECETTES

(en %)

	2012	dont XIII^o	dont XIV^o
État	13,9	9,4	4,6
ODAC	0,5	0,5	0
Sécurité Sociale	7,2	4,5	2,6
Administrations locales	0,6	Ns*	Ns*
TOTAL	22,3	14,4	7,2

* Les hausses de taux d'impôts locaux, qui ne relèvent pas du Gouvernement ou du Parlement, expliquent 0,5 milliard d'euros de la hausse des prélèvements affectés aux collectivités territoriales. Les décisions du Gouvernement et du Parlement ont donc un impact négligeable, en 2012, sur le niveau des impôts affectés aux collectivités territoriales.

Les mesures adoptées par la précédente majorité, dont le rendement net atteindrait 14,4 milliards d'euros en 2012, comprenaient en particulier plusieurs mesures de hausses d'impôt générales et indifférenciées, parmi lesquelles, pour n'en citer que quelques-unes :

– la désindexation des barèmes de l'impôt sur le revenu, de l'impôt de solidarité sur la fortune et des droits de mutation à titre gratuit, pour un rendement de 1,8 milliard d'euros ;

– la réduction de l'abattement forfaitaire de contribution sociale généralisée pour frais professionnels, pour un rendement de 0,8 milliard d'euros ;

– la suppression de l'exonération partielle de taxe spéciale sur les conventions d'assurance pour les contrats dits « solidaires et responsables », pour un montant de 1 milliard d'euros ;

– la modification de l'abattement dérogatoire pour durée de détention sur les plus-values immobilières, dont le rendement total, pour l'État et la sécurité sociale, est évalué à 1,6 milliard d'euros.

Les mesures adoptées par la majorité actuelle dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 ont, en revanche, ciblé les ménages les plus aisés, en particulier ceux détenant un patrimoine important, avec notamment la contribution exceptionnelle sur la fortune, dont le rendement est estimé à 2,3 milliards d'euros.

La **surréaction des prélèvements obligatoires à la croissance** tend à l'augmentation d'un peu plus de 2 milliards d'euros du niveau des prélèvements obligatoires, soit 0,1 point de taux de prélèvements obligatoires. Elle se traduit par une élasticité des prélèvements à la croissance de 1,2, correspondant au rapport entre la croissance spontanée des prélèvements, de 1,8 %, et la croissance en valeur du PIB, soit 1,5 %.

La croissance spontanée négative des prélèvements obligatoires affectés à l'État, détaillée dans la partie du présent rapport relative aux recettes fiscales, serait compensée par un certain dynamisme des cotisations sociales et de la contribution sociale généralisée, dont l'assiette – la masse salariale – aurait crû de 1,8 %, soit un rythme plus élevé que celui de la croissance du PIB en valeur.

II. UNE AMÉLIORATION DES SOLDES PUBLICS EN 2012 CONSTATÉE PAR L'ARTICLE LIMINAIRE DU PROJET DE LOI

A. UNE AMÉLIORATION MARQUÉE DE LA STRUCTURE DES FINANCES PUBLIQUES

L'article liminaire du présent projet de loi constate que le solde public effectif et le solde public structurel sont supérieurs de 0,3 % du PIB à la prévision faite par la loi de programmation pour les années 2012 à 2017 ⁽¹⁾.

LE TABLEAU PRÉSENTÉ PAR L'ARTICLE LIMINAIRE DU PROJET DE LOI

(en % du PIB)

	Exécution	Prévision LPFP	Écart prévision/exécution
Solde structurel	- 3,9	- 3,6	- 0,3
Solde conjoncturel	- 0,8	- 0,8	+ 0,1
Mesures ponctuelles et temporaires	- 0,1	- 0,1	0
Solde effectif	- 4,8	- 4,5	- 0,3

(1) Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

1. Une réalisation du solde structurel qui évite le déclenchement de la procédure de correction des écarts

L'article 8 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques dispose que « *la loi de règlement comprend un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année à laquelle elle se rapporte. Le cas échéant, l'écart aux soldes prévus par la loi de finances de l'année et par la loi de programmation des finances publiques est indiqué. Il est également indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi de règlement, si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de finances de l'année et dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.* »

Son article 23 prévoit l'enclenchement d'une procédure de correction des écarts lorsque l'article liminaire de la loi de règlement constate un « *écart important* » entre prévision et réalisation de l'objectif de solde structurel, c'est-à-dire lorsque l'écart « *représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives* ». Dans un tel cas, s'enclenche une procédure de correction qui doit conduire le Gouvernement à « *tenir compte* » de cet écart dans le plus prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année et à « *analyser* », en annexe de l'un ou l'autre de ces projets de loi, « *les mesures de correction envisagées* ».

Le Rapporteur général rappelle que, rédigée dans ces termes, cette procédure ne peut en aucun cas contraindre le législateur à adopter ces mesures de correction des écarts.

Pour 2012, l'article liminaire indique que l'écart entre la réalisation du déficit structurel en 2012 est supérieur de 0,3 % du PIB à l'objectif fixé par la loi de programmation des finances publiques. Cet écart n'est pas suffisant pour être qualifié d'important au sens de la loi organique et ne conduit donc pas à enclencher la procédure décrite ci-dessus.

S'agissant de l'avenir, dans l'hypothèse où, en loi de règlement pour 2013, il serait constaté un accroissement de l'écart entre prévision et réalisation de l'objectif structurel, qui atteindrait 0,5 % du PIB ou 0,25 % du PIB en moyenne sur deux années consécutives (soit 0,2 % du PIB en 2013 compte tenu de l'écart de 0,8 % en 2012), la procédure devrait en revanche être enclenchée.

Il importe toutefois de noter que le Gouvernement a annoncé, dans le cadre du programme de stabilité et de croissance qu'il a présenté en avril 2013, qu'il relevait de 0,5 % du PIB son objectif de réduction du déficit structurel en 2014. Si cet objectif était maintenu et si la procédure de correction était enclenchée en loi de règlement pour 2013, le Gouvernement ne pourrait avoir aucune mesure de correction à proposer en projet de loi de finances pour 2015 dès

lors que des mesures supplémentaires auraient déjà été prévues par les textes financiers pour 2014 et compenseraient par anticipation le « dérapage » constaté sur les années 2012 et 2013.

En d'autres termes, l'effort supplémentaire, par rapport à la loi de programmation en vigueur, de réduction du déficit structurel annoncé en 2014 pourrait compenser, par anticipation, d'éventuels écarts importants constatés en 2013 ou sur la moyenne des années 2012 et 2013.

2. Une réduction du déficit structurel reposant sur l'effort structurel en recettes

Le déficit public structurel atteindrait 3,9 % du PIB en 2012 contre 3,6 % prévus en loi de programmation et après 5,1 % constatés en 2011.

Selon les informations transmises au Rapporteur général, deux éléments expliqueraient cet écart.

En premier lieu, la révision en hausse du déficit public structurel de 2011 entraînerait un « **effet base** » venant dégrader celui de 2012.

Compte tenu du fait que la révision en hausse – de 1,7 % à 2 % – de la croissance du PIB en 2011 n'a pas entraîné de révision à la baisse du déficit public de 2011, le niveau du solde structurel de 2011 a été revu mécaniquement à la hausse, cette évolution se répercutant par « effet base » sur le solde de 2012. En effet, pour un niveau donné de solde public, toute amélioration du solde conjoncturel – permise, en l'espèce, par la révision à la hausse de la croissance du PIB – entraîne nécessairement, par un mécanisme de « vases communicants », une dégradation à due concurrence du déficit structurel.

Par ailleurs, la révision à la hausse du déficit public effectif de 2011 entraînerait un accroissement de l'estimation de déficit public structurel d'environ 0,1 % du PIB.

En second lieu, comme l'illustre le tableau suivant, **l'ajustement structurel** réalisé en 2012 – c'est-à-dire la réduction du déficit structurel – serait moins important que prévu en raison d'un effort structurel – c'est-à-dire la réduction du déficit structurel découlant de mesures discrétionnaires – inférieur aux attentes.

Pour autant, selon la Cour des comptes, un tel effort de réduction du déficit structurel serait sans précédent depuis 1996.

Cet effort devrait cependant être accentué puisqu'il reste encore inférieur à celui prévu par les textes financiers pour 2013 qui devrait atteindre près de 2 % du PIB.

L'AJUSTEMENT STRUCTUREL EN 2012

(en % du PIB)

	Exécution 2012	Prévision 2012	Écart exécution/prévision
Ajustement structurel	1,1	1,2	- 0,1
Dont effort structurel	1,3	1,4	- 0,2
<i>dont effort en recettes</i>	<i>1,1</i>	<i>1,1</i>	<i>0</i>
<i>dont effort en dépenses</i>	<i>0,1</i>	<i>0,3</i>	<i>- 0,2</i>
Dont part non discrétionnaire	- 0,1	- 0,3	+ 0,1

Source : ministère de l'Économie et des finances.

D'une part, **l'effort structurel** serait légèrement inférieur aux prévisions. Toutefois, par rapport à son niveau de 2011, évalué à 0,8 % du PIB (hors contrecoup du plan de relance), il serait en nette augmentation, traduisant l'accélération du mouvement d'assainissement budgétaire à la suite de la crise de la zone euro de l'automne 2011.

L'effort structurel **en dépenses** atteindrait seulement 0,1 % du PIB, contre 0,3 % du PIB prévu en loi de programmation. Ce résultat en-deçà des attentes résulterait d'une progression plus importante que prévue des dépenses locales (0,1 point) et d'un effet mécanique lié au calcul de l'effort en fonction du déflateur du PIB (0,1 point)⁽¹⁾.

L'effort structurel **en recettes** serait conforme à la prévision, à 1,1 % du PIB.

Une analyse de l'évolution des dépenses et des prélèvements obligatoires est proposée dans les développements ultérieurs du présent rapport y afférents.

D'autre part, ce moindre effort structurel serait en partie compensé par la **part non discrétionnaire** de l'évolution du solde structurel. Rappelons que le calcul du solde structurel se fonde sur des hypothèses d'élasticités moyennes calculées sur longue période. Pour une année donnée néanmoins, les élasticités des principaux prélèvements obligatoires peuvent s'éloigner de ces moyennes, ce qui a un effet sur le niveau du solde structurel⁽²⁾.

En 2012, l'impact de cette part non discrétionnaire sur le solde structurel serait moins négatif que prévu en raison d'une élasticité des prélèvements obligatoires plus importante qu'escompté, à 1,2, contre 1,1 initialement prévu.

(1) Le calcul de l'effort structurel en dépenses repose notamment sur le déflateur du PIB. Le déflateur du PIB (qui équivaut à l'indice des prix des composantes du PIB) a été moins dynamique que prévu (1,5 % contre 1,7 % prévu en LPPF) alors que les dépenses indexées sur l'indice des prix à la consommation ont progressé plus rapidement compte tenu d'un indice supérieur à la prévision (1,9 % contre 1,7 % prévue dans la LPPF), entraînant mécaniquement une minoration de l'effort structurel en dépenses.

(2) Pour plus de précisions, se référer au rapport n° 244 du rapporteur général, au nom de la commission spéciale sur le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r0244.pdf>.

À noter enfin que les modalités de comptabilisation des mesures ponctuelles et temporaires, qui sont exclues du calcul du solde structurel, tendent à la réduction du déficit structurel en 2012.

En premier lieu, comme le Haut conseil des finances publiques l'a remarqué dans son avis précité, les recettes tirées de la vente des fréquences hertziennes (4G), d'un montant de 2,6 milliards d'euros, soit 0,1 % du PIB, n'ont pas été comptabilisées en mesures ponctuelles et temporaires et sont donc venues diminuer le déficit public structurel en 2012. Cette ressource doit toutefois disparaître en 2013 et n'aura donc plus aucun effet sur le solde structurel de cette dernière année.

La recapitalisation de Dexia, pour 0,1 % du PIB, serait, en revanche, comptabilisée en mesure ponctuelle et temporaire, donc exclue du calcul du solde structurel.

B. UN SOLDE PUBLIC EFFECTIF QUI POURSUIT SON AMÉLIORATION

1. Une réduction du déficit public effectif en dépit des attermolements de la précédente majorité

Le déficit public effectif passerait de 5,3 % du PIB en 2011 à 4,8 % du PIB en 2012.

Cette amélioration serait permise par un ajustement structurel de 1,1 % du PIB décrit plus haut, compensé malheureusement par l'impact de la mauvaise conjoncture, qui creuserait le déficit conjoncturel à hauteur de 0,5 % du PIB, ainsi que par les mesures ponctuelles et temporaires – à savoir la recapitalisation de Dexia et la disparition de l'amende versée, en 2011, par France Télécom – pour 0,2 % du PIB.

Le tableau suivant illustre cette évolution.

SOLDE PUBLIC EFFECTIF EN 2012

(en % du PIB)

Solde public 2011	- 5,3
Ajustement structurel	+ 1,1
Évolution du solde conjoncturel	- 0,5
Impact des mesures ponctuelles et temporaires	- 0,2
Solde public 2012	- 4,8

Cette amélioration du solde effectif a été obtenue en dépit des attermolements de la précédente majorité qui, dans le cadre des projets de loi de finances et de financement initiales, a adopté des « demi-mesures » sous la pression des marchés financiers.

Le programme de stabilité et de croissance pour les années 2011 à 2014 prévoyait une réduction de 1 % du PIB du déficit public structurel en 2012. En matière de recettes, il était alors prévu que les hausses de prélèvements obligatoires seraient limitées à 0,2 % du PIB en 2012 et qu'elles découleraient de la montée en charge de mesures antérieures aux textes financiers pour 2012.

En conséquence, pour atteindre l'objectif de réduction de 1 % du déficit structurel – et donc l'objectif de solde effectif –, un effort structurel en dépenses de 0,8 % du PIB devait être mis en œuvre.

Dès lors qu'aucune mesure d'économie substantielle n'avait été annoncée, il apparaissait, dès le débat d'orientation des finances publiques au printemps 2011, que l'objectif fixé par le programme de stabilité ne serait pas atteint et qu'en conséquence, la prévision de déficit effectif de 4,5 % du PIB serait largement dépassée.

Un tel objectif paraissait d'autant plus irréaliste que la loi de finances rectificative de juillet 2011 avait fortement réduit l'impôt de solidarité sur la fortune, sans que l'équilibre financier de la réforme ne soit assuré en 2012.

Toutefois, sous la pression des marchés financiers, la précédente majorité a adopté des mesures de hausses d'impôts destinées à crédibiliser cette prévision.

Dans un premier temps, le plan dit « Fillon I », prévu par la loi de finances rectificative de septembre 2011, est présenté à la suite de la dégradation de la note des États-Unis par l'agence de notation Standard and Poor's, qui entraîne une chute des marchés d'actions de l'ordre de 20 % au mois d'août 2011. L'incertitude créée par cette évolution conduit à anticiper une révision à la baisse des prévisions de croissance du PIB. Les mesures alors adoptées ont pour objet de compenser les manques à gagner découlant de cette réévaluation de la croissance économique.

Dans un second temps, le plan dit « Fillon II », prévu par la loi de finances rectificative de fin d'année 2011 et les lois de finances et de financement pour 2012, fait suite aux fortes perturbations des marchés d'obligations d'État de la zone euro dans le courant du mois d'octobre. La nouvelle révision en baisse de l'estimation de croissance du PIB entraîne, pour les mêmes raisons qu'en août, l'adoption de nouvelles hausses d'impôts et d'économies sur la dépense.

Adoptées sous la pression des marchés financiers, ces mesures restaient cependant insuffisantes pour assurer le respect de l'objectif de déficit public effectif de 4,5 % du PIB en 2012.

Devant un tel constat, la nouvelle majorité a adopté la deuxième loi de finances rectificative pour 2012, qui prévoit pour 0,35 % du PIB de ressources nouvelles, afin de garantir le respect de l'objectif fixé.

En définitive, s'il est vrai que le déficit public effectif de 4,8 % du PIB constaté en 2012 est légèrement supérieur à la prévision de 4,5 % du PIB, cet écart est dû en grande partie aux attermoissements de la précédente majorité qui n'a agi que sous la contrainte des pressions des marchés financiers, sans toutefois fournir les efforts nécessaires pour crédibiliser la prévision de déficit.

La nouvelle majorité, quant à elle, s'appuyant sur l'audit demandé par la Gouvernement à la Cour des comptes sur l'exécution en cours d'exercice 2012, a constaté « l'impasse » dans laquelle se trouvaient les comptes publics en cours d'année et a adopté en urgence les mesures nécessaires à la réduction du déficit public de 2012.

2. Un écart de 0,3 % par rapport à la dernière prévision

Par rapport à la prévision faite par le Gouvernement au début de la présente législature et maintenue tout au long de l'année, le déficit public effectif serait plus important que prévu et s'établirait à 4,8 % du PIB, soit un écart de 0,3 % du PIB.

Le tableau suivant illustre cet écart en rappelant les prévisions et l'exécution des taux de prélèvements obligatoires et de dépense publique, d'une part, des soldes par sous-secteurs d'administration publique, d'autre part.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DU SOLDE PUBLIC NOMINAL ET DE SES PRINCIPAUX DÉTERMINANTS

(en % du PIB)

	PLF 2012	Pstab (avril 2012)	LFR2 2012 = DOFP	Rev PLF 2013 = LPFP	Exec
Taux de PO	44,5	44,7	45,0	44,9	44,9
Taux de dépenses publiques	55,8	55,8	56,2	56,3	56,6
Solde public	- 4,5 %	- 4,4 %	- 4,5 %	- 4,5 %	- 4,8 %
<i>dont APUC</i>	- 3,9 %	- 3,8 %	- 3,8 %	- 3,9 %	- 4,1 %
<i>dont APUL</i>	- 0,2 %	0,0 %	- 0,1 %	- 0,1 %	- 0,2 %
<i>dont ASSO</i>	- 0,4 %	- 0,5 %	- 0,6 %	- 0,5 %	- 0,6 %

Source : ministère de l'Économie et des finances.

Cet écart entre prévision et exécution serait dû :

- à hauteur de 0,2 % du PIB, à la comptabilisation en dépense non patrimoniale de la recapitalisation de Dexia ainsi qu'à des moins-values de recettes sur le budget de l'État ;

- à hauteur de 0,1 % du PIB à des moins-values de recettes sociales liées à la dégradation de la conjoncture économique et du marché de l'emploi sur le dernier trimestre 2012 ;

- à hauteur de 0,1 % du PIB au rebasage des dépenses d'investissement local lié à leur révision en hausse en 2011.

Comme le Rapporteur général l'a déjà expliqué, la révision à la hausse du taux de dépense publique par rapport à la prévision serait notamment due à la prise en compte des dépenses liées à la participation de la France au mécanisme européen de stabilité (MES) et au dérapage des dépenses des collectivités territoriales par rapport à la prévision, ainsi qu'au ralentissement, en fin d'année, de la croissance du PIB, conduisant à une minoration du dénominateur du ratio.

III. UN ACCROISSEMENT DU TAUX DE DETTE PUBLIQUE DU FAIT DE L'EFFONDREMENT DE LA CROISSANCE

En loi de finances initiale pour 2012, la prévision de l'ancien Gouvernement portait la dette publique notifiée au sens du traité de Maastricht de 85,5 % du PIB fin 2011 à 88,3 % du PIB fin 2012 (+ 2,8 points) pour atteindre 1 830 milliards d'euros.

Fin 2012, la dette publique notifiée en valeur était quasiment conforme à la prévision et s'élevait à 1 833,8 milliards d'euros. Elle a donc crû de + 116,9 milliards d'euros après + 121,9 milliards d'euros en 2011.

LA DETTE NOTIFIÉE (MAASTRICHT) ET LA DETTE NETTE

(en milliards d'euros)

	Dette notifiée		Dette nette	
	2011	2012	2011	2012
Ensemble	1 716,9	1 833,8	1 575,2	1 675,1
<i>dont</i>				
État	1 335,3	1 439,9	1 271,2	1 348,1
Organismes divers d'administration centrale	10,4	9,9	- 2,0	- 2,9
Administrations publiques locales	166,6	173,7	157,0	163,9
Administrations de sécurité sociale	204,6	210,3	149,0	166,1

Source : Insee, DGFIP, DGTresor.

Le Rapporteur général observe que si l'encours de la dette publique est conforme à la prévision, son poids par rapport au PIB a été plus important qu'anticipé en loi de finances initiale puisqu'elle atteint 90,2 % du PIB fin 2012, après 85,8 % fin 2011 (+ 4,4 points).

Cette dégradation s'explique par le déficit public primaire (*i.e.* hors charge d'intérêt) de 2,3 points de PIB en 2012, mais également de manière plus inquiétante, par un effet « boule de neige » important (1,3 point), le taux d'intérêt apparent sur la dette publique ayant été supérieur à la croissance nominale de l'activité, particulièrement faible en 2012. Dans le même temps, les flux de créances ont contribué à la progression du ratio d'endettement à hauteur de 0,9 point de PIB en particulier en raison de l'impact du soutien financier de l'État à la zone euro.

**DÉCOMPOSITION DE L'AUGMENTATION
DE LA DETTE PUBLIQUE ENTRE 2011 ET 2012**

(en points de PIB)

Dette publique en 2011	85,8
Effet « déficit primaire »	2,3
Effet « boule de neige »	1,3
Effet « flux de créances »	0,9
Dette publique en 2012	90,2

Le poids de la dette de l'État dans l'endettement public est bien évidemment très largement prépondérant (79 % contre 78 % en 2011) et mérite une attention toute particulière. Néanmoins, le Rapporteur général souligne la nécessité de supprimer au plus vite le déficit des comptes sociaux, la dette sociale comptant désormais pour 11,5 % de la dette publique. En particulier, l'équilibre des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale doit être une priorité : il n'est plus possible de financer des dépenses courantes par un recours accru à la dette publique dans la situation des finances publiques laissée par le précédent Gouvernement. Rappelons en effet qu'alors que les régimes obligatoires de base étaient en situation d'excédent entre 1999 et 2001, le cumul des déficits de la Sécurité sociale – régime général et fonds de solidarité vieillesse – de 2002 à 2012, a atteint 160 milliards d'euros.

1. L'accroissement de la dette de l'État (+ 3,6 points de PIB)

a. Un besoin de financement de l'État en 2012 supérieur à la prévision

Alors que la loi de finances initiale pour 2012 anticipait une réduction du besoin de financement de l'État de 9,6 milliards d'euros par rapport à 2011, poursuivant la tendance à la baisse observée depuis 2010, l'exécution 2012 s'est traduite par le maintien du besoin de financement de l'État au niveau atteint en 2011, à 188,6 milliards d'euros.

Hors charges d'indexation qui, bien que comptabilisées en dépenses budgétaires, ne sont pas décaissées, le besoin de financement de l'État a légèrement augmenté, passant de 184,6 milliards d'euros en 2011 à 185 milliards d'euros en 2012.

LE FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN 2012

	LR 2011	LFI 2012	LFR 1	LFR 2	LFR 3	PLR 2012
Déficit en gestion	93,1	78,7	84,8	81,1	86,1	89,2
<i>dont charges d'indexation</i>	4,0					3,6
Total Amortissement de dettes moyen et long terme	95,5	100,2	99,2	99,2	99,2	99,2
<i>dont amortissement OAT</i>	48,8	56,1	55,5	55,5	55,5	55,6
<i>dont amortissement BTAN</i>	46,1	42,8	42,4	42,4	42,4	42,3
<i>dont amortissement dettes reprises</i>	0,6	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Variation des dépôts de garantie	+ 0,1	–	–	–	–	+ 0,2
Besoin de financement	188,6	178,9	184,0	180,3	185,3	188,6
Émissions MLT nettes des rachats et annulations	183,4	179,0	178,0	178,0	178,0	177,9
Variation nette des BTF	– 9,3	– 4,2	– 4,3	– 7,7	– 10,0	– 11,2
Variation des dépôts des correspondants	+ 12,4	– 4,4	– 0,3	– 0,3	+ 3,2	+ 11,1
Variation du compte courant du Trésor	– 3,9	+ 1,0	+ 2,4	+ 2,4	+ 2,4	– 2,0
Autres ressources de trésorerie	6,1	3,5	4,2	7,9	11,7	12,8
Ressources de financement	188,6	178,9	184,0	180,3	185,3	188,6

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.

L'aggravation en cours d'année du besoin de financement de l'État résulte principalement de la dégradation du déficit budgétaire en cours d'année (89,2 milliards d'euros contre 78,7 milliards d'euros)⁽¹⁾ pour les raisons exprimées précédemment. Toutefois, l'impact en trésorerie du déficit budgétaire s'est réduit de 3,9 milliards d'euros par rapport à 2011.

Les amortissements de dettes à moyen et long terme, y compris celles reprises par l'État⁽²⁾, ont progressé de 3,8 milliards d'euros pour atteindre 99,2 milliards d'euros (contre 100,2 milliards d'euros en prévision). L'agence France Trésor (AFT) a notamment racheté, au cours de l'année 2012, 23,5 milliards d'euros de titres dont 18 milliards d'euros arrivant à échéance en 2013 et 5,2 milliards d'euros de maturité 2014. Or, ces opérations, qui n'apparaissent pas dans le tableau de financement, permettent de diminuer la charge annuelle d'amortissement telle qu'elle résulte spontanément des émissions réalisées dans le passé et, par suite, de réduire l'ampleur du programme d'émission à moyen et long terme. Ainsi, les rachats anticipés ont permis, dans un contexte de déficit budgétaire élevé, d'abaisser de manière faciale le programme de financement sans toutefois ne rien changer ni au volume des appels nets au marché ni à la dynamique de l'endettement.

(1) Par ailleurs, l'impact en trésorerie du solde de la gestion est, compte tenu du jeu en caisse des périodes complémentaires, plus élevé que le solde budgétaire.

(2) En l'absence d'opération nouvelle, l'encours des dettes reprises par l'État (3,3 milliards d'euros à la fin de 2012) a continué de diminuer au rythme des remboursements (1,3 milliard d'euros en 2012).

Comme le montre le tableau précédent, ce besoin supplémentaire a été plus que couvert par des ressources de trésorerie inattendues.

L'on doit souligner d'une part, l'augmentation des dépôts des correspondants du Trésor (+ 11,1 milliards d'euros contre - 4,4 milliards en prévision), liée notamment à la poursuite de la mutualisation des trésoreries publiques et à l'augmentation des fonds des collectivités territoriales, et d'autre part, les gains tirés des primes nettes enregistrées lors des émissions de titres à moyen et long terme ⁽¹⁾ : leur montant, déduction faite des pertes sur rachats, s'est élevé en 2012 au niveau record de 8,4 milliards d'euros (contre 2,4 milliards d'euros en 2011).

De ce fait, l'encours des bons du trésor à taux fixe (BTF) a diminué plus que prévu (- 11,2 milliards d'euros) de sorte que l'encours de la dette négociable à moins d'un an ne représente plus que 12 % de l'encours total de la dette publique.

Le programme de financement à moyen et long terme net des rachats s'établit quant à lui à 177,9 milliards d'euros. Il correspond à la différence entre un montant de 178 milliards d'euros d'émissions nettes en valeur nominale, correspondant à l'objectif annoncé fin 2011, et 0,1 milliard d'euros de suppléments pour indexation du capital versés lors des rachats de titres indexés.

b. Une charge de la dette contenue grâce à des conditions de financement exceptionnellement favorables

Dans un contexte de crise persistante sur les dettes souveraines de certains membres de la zone euro et en dépit de la dégradation de la note française par les agences Standard & Poor's, le 13 janvier, et Moody's, le 19 novembre 2012 (l'agence Fitch a pour sa part maintenu sa note AAA), la France a continué de bénéficier en 2012 des effets positifs associés à son appartenance au groupe des pays disposant du meilleur crédit auprès des investisseurs.

Conjuguée aux actions de la Banque centrale européenne, en particulier aux diminutions des taux directeurs intervenues fin 2011 et en juillet 2012 (- 75 points de base, au total), cette confiance s'est traduite par un repli des taux encore plus marqué que celui enregistré par l'Allemagne, réduisant ainsi l'écart entre les deux pays.

Le taux de couverture des adjudications à moyen et long terme a continué de progresser (242 % en 2012, après 238 % en 2011 et 214 % en 2010) et celui des adjudications à court terme est reparti à la hausse (285 % en 2012, après 264 % en 2011 et 280 % en 2010).

Le coût de financement des émissions à moyen et long terme a atteint un plus bas historique en 2012 (1,86 %, contre 2,80 % en 2011, 2,53 % en 2010 et une moyenne de 4,15 % sur la période 1998-2007), tout comme celui des

(1) Des primes nettes sont enregistrées lorsque le taux d'émission est inférieur aux coupons offerts par les titres émis.

émissions à court terme (0,08 % en 2012, contre 0,81 % en 2011, 0,45 % en 2010 et une moyenne de 3,10 % sur la période 1998-2007). Entre l'été et la fin de l'année, **les taux sur les maturités les plus courtes sont même devenus négatifs**.

ÉVOLUTION DES CONDITIONS DE FINANCEMENT

Taux moyens pondérés		moyenne 1998-2007	année 2010	année 2011	année 2012	T1 2012	T2 2012	T3 2012	T4 2012
COURT TERME	Ensemble des BTF	3,10%	0,45%	0,81%	0,08%	0,19%	0,11%	0,00%	-0,01%
	dont BTF à 3 mois	3,05%	0,37%	0,70%	0,04%	0,11%	0,08%	-0,01%	-0,02%
MOYEN ET LONG TERME	Émissions à plus d'un an à taux fixe (hors titres indexés)	4,15%	2,53%	2,80%	1,86%	2,30%	1,97%	1,52%	1,45%
	dont émissions à 10 ans à taux fixe (hors titres indexés)	4,45%	3,17%	3,38%	2,70%	3,11%	2,83%	2,40%	2,25%

Source : Agence France Trésor.

Ces excellentes conditions de financement ont permis à l'État d'enregistrer une économie exceptionnelle de 2,47 milliards d'euros sur la charge de la dette de l'État en 2012, qui a été affectée à la réduction du déficit budgétaire. Évaluée à 48,77 milliards d'euros, la charge de la dette de l'État s'est finalement établie à 46,30 milliards d'euros. Malgré l'augmentation de l'encours de la dette de l'État en 2012, le poids des intérêts de la dette en 2012 est quasiment en ligne avec celui constaté en 2011 (46,25 milliards d'euros).

Les crédits, par nature évaluatifs, alloués au programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État*, ont été révisés à trois reprises, par chacune des lois de finances rectificatives. Comme le montre le tableau ci-après, ces révisions ont porté sur la dette négociable (OAT, BTAN et BTF) et, plus particulièrement, sur la charge d'intérêts des BTF et la charge d'indexation du capital des titres indexés. Les autres charges n'ont fait l'objet d'aucune révision intermédiaire dans ces vecteurs, y compris lors du collectif de fin d'année.

Il ressort de ce tableau que la charge des BTF a été révisée à la baisse à chaque loi de finances rectificative en raison d'un effet « taux », à raison de - 0,7 milliard d'euros début février (dépôt du premier projet de loi de finances rectificative), - 1,4 milliard d'euros début juillet (dépôt du deuxième projet de loi de finances rectificative) et - 0,8 milliard d'euros à la mi-novembre (dépôt du collectif de fin d'année).

La charge nette (intérêts versés moins recettes de coupons courus à l'émission) associée à la dette négociable de moyen et long terme (OAT et BTAN) a été révisée de - 0,2 milliard d'euros à l'occasion du collectif de fin d'année, cet ajustement relevant d'un effet « calendaire » lié au coût net des opérations de l'année.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS ÉVALUATIFS DU PROGRAMME
CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT EN 2012**

CHARGE DE LA DETTE (compte 903 – optique budgétaire)	2012										2012	Execution
	en millions €	PLF	LFI	LFR1	LFR2	PLF2013	PLF2013	PLF2013	LFR3			
DETTE NÉGOCIABLE	47 917	47 917	47 217	46 517	45 803	45 417	45 503	45 422				
<i>dont OAT, BTAN et BTF</i>	47 660	47 660	46 960	46 260	45 546	45 166	45 246	45 182				
OAT & BTAN	44 523	44 523	44 523	45 223	45 209	44 927	45 009	44 977				
<i>dont titres non indexés</i>								38 016				
<i>dont titres indexés</i>								6 961				
Intérêts nets des recettes de coupon couru	41 571	41 571	41 571	41 571	41 571	41 289	41 371	41 339				
Intérêts	45 337	45 337				43 841		43 968				
<i>Intérêts des BTAN (hors titres indexés)</i>	8 268	8 268						7 522				
<i>Intérêts des OAT (hors titres indexés)</i>	33 431	33 431						32 994				
<i>Intérêts des BTAN et OAT indexés</i>	3 638	3 638						3 442				
Recettes de coupon couru à l'émission (-)	3 766	3 766				2 552		2 620				
<i>dont titres indexés</i>	250	250						119				
Charge d'indexation du capital des titres indexés	2 952	2 952	2 952	3 652	3 638	3 638	3 638	3 638				
BTF Intérêts	3 137	3 137	2 437	1 037	337	239	237	206				
DETTES REPRISES	237	237	237	237	237	231	237	231				
GESTION DE LA DETTE NÉGOCIABLE	20	20	20	20	20	20	20	20				
DETTE NON NÉGOCIABLE	1	1	1	1	1	1	1	1				
TRÉSORERIE	855	855	855	855	855	884	855	880				
Rémunération des dépôts des correspondants et assimilés	542	542				329		311				
Rémunération des emprunts et pensions – charge								0				
Rémunération des fonds non consommables versés par l'Etat	620	620				640		644				
Rémunération du compte courant à la Bdf (-)	5	5				40		37				
Rémunération des prêts et pensions – produit (-)	302	302				45		38				
CHARGE NETTE hors swaps	48 773	48 773	48 073	47 373	46 659	46 302	46 359	46 303				

Source : Direction du budget.

À l'inverse, la charge d'indexation du capital des titres indexés (OAT*i* et BTAN*i*) a été révisée à la hausse de + 0,7 milliard d'euros à l'occasion du deuxième projet de loi de finances rectificative compte tenu du glissement des prix de mai à mai, qui servent de référence au calcul de la charge budgétaire. Ceux-ci se sont révélés plus élevés que ceux anticipés en septembre 2011 lors du dépôt du projet de loi de finances (1,9 % pour la France et 2,3 % pour la zone euro, contre 1,7 % anticipé). Cette révision relevait donc, pour l'essentiel, d'un effet « inflation ». Une ultime révision a été opérée lors du collectif de fin d'année (- 14 millions d'euros), afin de s'aligner sur le montant définitif issu de la comptabilité nationale. Cet écart apparaît très faible eu égard aux incertitudes qui entouraient encore la charge de la dette lors de la finalisation, fin octobre, des chiffrages du collectif (évolution des taux courts et choix des lignes émises au cours des deux derniers mois de l'année notamment).

Finalement, la charge de la dette négociable (OAT, BTAN et BTF) s'est réduite de 320 millions d'euros par rapport à 2011 malgré l'accroissement de 3,8 milliards d'euros des amortissements tandis que la charge nette des opérations de trésorerie a quasiment doublé en 2012 (880 millions d'euros en 2012 contre 474 millions d'euros en 2011). Cette progression de la charge nette de trésorerie traduit notamment la montée en charge, désormais pratiquement achevée, de la rémunération des dotations non consommables attribuées aux opérateurs du programme des investissements d'avenir et l'impact de la baisse des taux courts, plus prononcé sur les recettes de placements que sur les intérêts versés.

c. Le ralentissement du rythme de progression de la dette négociable de l'État

L'encours de la dette négociable de l'État a continué de progresser, à raison de 71,5 milliards d'euros (soit 3,5 points de PIB), passant de 1 294 milliards d'euros à la fin de 2011 à 1 365 milliards d'euros à la fin de 2012. Cette progression est néanmoins plus lente que celle constatée les années précédentes comme le montre le tableau ci-dessous.

ENCOURS DE LA DETTE NÉGOCIABLE DE L'ÉTAT EN 2012

(en milliards d'euros et en %, du PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012
Encours	1 000	1 133	1 212	1 294	1 365
Évolution en Mds€	+ 90,5	+ 133	+ 79	+ 82	+ 71
Évolution en % du PIB	+ 4,7%	+ 7,0 %	+ 4,1 %	+ 4,1 %	+ 3,5 %

La variation de la dette négociable à plus d'un an a été *in fine* de 80 milliards d'euros (177,9 milliards d'euros d'émissions nettes des rachats diminués de 97,9 milliards d'euros d'amortissements d'emprunts de l'État). Le plafond fixé par le Parlement à 80,1 milliards d'euros en loi de finances initiale a donc été respecté.

2. L'accroissement de la dette des autres sous-secteurs d'administration (+ 0,7 point de PIB)

La dette des organismes divers d'administration centrale s'établit à 9,9 milliards d'euros fin 2012, en légère diminution (– 0,4 milliard d'euros) par rapport à la fin 2011. Elle représente 0,5 % de la dette publique contre 0,6 % en 2011 et 1,2 % en 2010.

La contribution des administrations publiques locales à la dette atteint 173,7 milliards d'euros à la fin 2012 contre 166,6 milliards d'euros fin 2011. Cette hausse de 7,1 milliards d'euros résulte de l'accroissement de leur besoin de financement (+ 3,1 milliards d'euros contre + 1,7 milliard d'euros en 2011) et de l'augmentation de leurs dépôts de liquidités sur le compte du Trésor (+ 4 milliards d'euros contre + 3,3 milliards en 2011). Le poids de la dette locale dans la dette publique recule néanmoins depuis quelques années puisqu'elle ne représente plus que 9,5 % de la dette publique en 2012 contre 10 % en 2011 et 11,1 % en 2007.

La contribution des administrations de sécurité sociale à la dette publique augmente enfin de 5,7 milliards d'euros pour s'établir à 210,3 milliards d'euros fin 2012. La variation de la dette est moindre que le déficit enregistré par ces organismes (– 12,8 milliards d'euros) car les organismes de sécurité sociale ont diminué leur trésorerie (– 6,1 milliards d'euros). Le poids de la dette sociale dans la dette publique recule légèrement, passant de 12 % fin 2011 à 11,5 % fin 2012 sans pour autant retrouver le seuil de 10 % atteint en 2010.

ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE NOTIFIÉE PAR SOUS-SECTEURS D'ADMINISTRATION (HORS ÉTAT)

(en points milliards d'euros)

	2011	2012	Écart
ODAC	10,4	9,9	– 0,5
APUL	166,6	173,7	+ 7,1
ASSO	204,6	210,3	+ 5,7

En conclusion, le Rapporteur général ne peut qu'une nouvelle fois regretter le niveau très élevé de la dette publique française, qui pose la question de sa soutenabilité. En effet, si la France a pu bénéficier ces dernières années d'excellentes conditions de financement, le risque de remontée des taux associé à des perspectives de croissance modestes (1,2 % en 2014) pourraient accélérer l'effet « boule de neige » par lequel la dette s'autoalimente, et qui était déjà très important en 2012 (+ 1,3 point de PIB).

En outre, la qualité de la signature française pourrait être remise en cause au regard de sa situation au sein de la zone euro. Avec une dette publique représentant 90,2 % du PIB, la France se situe au 22^e rang au sein de l'Union européenne, juste avant la Grèce (156,9 %), l'Italie (127 %), le Portugal (123,6 %), l'Irlande (117,6 %), et la Belgique (99,6 %).

C'est la raison pour laquelle le Rapporteur général estime que le redressement des comptes publics, à commencer par le solde budgétaire de l'État, est une nécessité impérieuse. L'exécution 2012 montre que des efforts très importants, tant en recettes qu'en dépenses, ont été menés sans pour autant dégager des marges suffisantes pour contribuer significativement à la réduction de la dette : d'après le rapport sur les résultats de la gestion 2012 de la Cour des comptes, seuls 526 millions d'euros ont été consacrés à la réduction de son encours.

PARTIE II : LA SITUATION BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN 2012

Trois lois de finances rectificatives et un décret d'avance en 2012

L'exécution 2012 est marquée par l'adoption de trois lois de finances rectificatives qui ont modifié l'équilibre budgétaire de l'État ainsi que par un décret d'avance redéployant des crédits budgétaires :

– la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 (LFR 1), présenté par le précédent Gouvernement, comportait notamment des mesures destinées à renforcer la compétitivité de l'économie (TVA dite « sociale »), des mesures de redéploiement à hauteur de 1 milliard d'euros au sein des investissements d'avenir, des mesures destinées à développer les formations en alternance, la création d'une taxation sur les transactions financières et le financement du premier versement de la part française au Mécanisme européen de stabilité (MES). Cette loi a également conduit à réviser l'hypothèse de croissance du PIB en l'abaissant de 1,0 % à 0,5 %, entraînant un effet mécanique de dégradation de la prévision de déficit public de 5 milliards d'euros dont 2,6 milliards d'euros pour l'État. Cette loi de finances a également conduit à l'annulation de 1,2 milliard d'euros de crédits budgétaires, principalement sur la réserve de précaution. L'incidence de ce texte sur le plan budgétaire s'est traduite par une dégradation du solde d'exécution des lois de finances de 6,1 milliards d'euros ;

– la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 (LFR 2) a conduit à réviser à nouveau la prévision de croissance, abaissée de 0,5 % à 0,3 %, à prendre un ensemble de mesures fiscales (suppression du dispositif fiscal de TVA dite « sociale » créé en LFR 1, révision à la hausse de la fiscalité sur les ménages aux capacités contributives les plus élevées, ajustements sur la fiscalité des entreprises pour rendre celle-ci plus favorable à l'investissement et à l'emploi), et à financer les priorités définies par le nouveau gouvernement concernant l'éducation nationale par redéploiement de crédits. Ce texte met également fin au programme d'assistance financière de la Grèce repris par le Fonds européen de stabilité financière. L'ensemble des mesures proposées par cette loi a permis une amélioration du déficit budgétaire de 3,7 milliards d'euros par rapport à la LFR 1.

– la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 (LFR 3) a procédé aux ajustements budgétaires destinés à assurer le financement des besoins apparus sur la fin de la gestion 2012 dans le respect de la norme de dépenses de l'État. Elle visait également à permettre la recapitalisation de Dexia (2 585 millions d'euros en AE et CP) et instaurait également plusieurs mesures visant à lutter contre la fraude et les abus en matière fiscale.

Cette loi a également procédé à la ratification du décret d'avance du 30 novembre 2012 qui portait sur un montant de 1 561 millions d'euros en AE et de 1 370 millions d'euros en CP destinés à financer plusieurs dépenses urgentes : dépenses de personnel et des opérations extérieures du ministère de la défense (524 millions d'euros en AE et 466 millions d'euros en CP) ; pour les budgets civils, le financement de dépenses de personnel (324 millions en AE et en CP), et de diverses dépenses courantes (653 millions en AE et 520 millions d'euros en CP) ; pour le CAS « Pensions », une ouverture de crédits de 60 millions d'euros en AE et en CP sur le programme *Ouvriers des établissements industriels de l'État*, en raison de départs à la retraite plus importants que prévus. Ces ouvertures ont été entièrement compensées par des annulations de crédits imputées sur le budget général et sur le CAS « Pensions ».

À l'issue des modifications apportées par les lois de finances rectificatives, le déficit budgétaire, initialement fixé à – 78,7 milliards d'euros, a été porté à – 86,2 milliards d'euros.

I. DES RECETTES DE L'ÉTAT D'UN NIVEAU INFÉRIEUR, À PÉRIMÈTRE COURANT, À CELUI DE 2008

Les recettes du budget général de l'État, qui atteignent 286 milliards d'euros en 2012, s'établissent à un niveau substantiellement inférieur à la prévision de 294,1 milliards d'euros faite en loi de finances initiale.

Par rapport à 2011, elles s'accroissent en revanche de 10,8 milliards d'euros en raison de mesures fiscales nouvelles, dont le rendement net atteint 13,8 milliards d'euros, et en dépit d'une évolution spontanée négative.

À périmètre courant, les recettes de l'État restent inférieures de plus de 5 milliards d'euros au niveau constaté avant la récession économique – soit 291,2 milliards d'euros en 2008.

Le tableau suivant illustre ces évolutions.

LES RECETTES DE L'ÉTAT EN 2012

(en milliards d'euros)

	Exécution 2011	LFI 2012	LF 2012	Exécution 2012
Recettes totales	275,2	294,1	287,4	286
Recettes fiscales nettes	255	274,9	270,1	268,4
Recettes non fiscales	16,4	15,9	14,1	14,1
Fonds de concours	3,8	3,3	3,3	3,5

(1) Legs, donations et produits versés par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public.

Source : Cour des comptes – Direction du budget.

1. Les recettes fiscales nettes en progression du fait des mesures nouvelles

L'analyse des recettes fiscales nettes en 2012 met à jour quatre évolutions :

- la confirmation d'une faiblesse persistante de l'impôt sur les sociétés, liée à la stagnation du bénéfice fiscal depuis 2008 ;

- une nouvelle préoccupation consistant en une croissance spontanée négative de la taxe sur la valeur ajoutée, dont les raisons ne sont pas, à ce stade, entièrement connues ;

- la solidité de l'impôt sur le revenu et des impositions assises sur le patrimoine, liée aux mesures nouvelles et à la résistance des assiettes ;

- conséquence de ces trois éléments, une évolution de la structure des recettes de l'État, au sein desquelles la part des impôts redistributifs pesant sur les particuliers augmente alors que la part de l'imposition directe des entreprises et de la taxation de la consommation diminue.

Le tableau suivant illustre les principaux éléments sous-jacents à la prévision et à l'exécution des recettes fiscales nettes en 2012.

LES RECETTES FISCALES NETTES EN 2012

(en milliards d'euros)

	LFI 2012	Exécution	Écart exécution/LFI
Recettes fiscales nettes en 2011	253,5	255	+ 1,5
Croissance spontanée	10,1	- 0,5	- 10,6
Mesures antérieures	4,9	2,7	- 2,2
Mesures nouvelles	6,3	11,1	+ 4,9
<i>dont mesures LFI 2012</i>	6,3	6,2	- 0,1
<i>dont mesures LFR</i>	Ns	4,9	+ 4,9
Mesures de périmètre	0,2	0,2	0
Recettes fiscales nettes en 2012	274,9	268,4	- 6,5

Source : d'après Cour des comptes et direction du budget.

Par rapport à la prévision de 274,9 milliards d'euros faite en loi de finances initiale, les recettes fiscales nettes sont, en exécution, en retrait de 6,5 milliards d'euros malgré les mesures nouvelles prises en cours d'année.

Cet écart s'explique principalement par une prévision de croissance spontanée, manifestement surévaluée en loi de finances initiale, de 10,1 milliards d'euros, à comparer à une évolution spontanée négative, de - 0,5 milliard d'euros, soit - 0,2 %, constatée en exécution. Plus de la moitié de cette moins-value serait liée à la faiblesse de la taxe sur la valeur ajoutée, analysée plus bas.

Le constat de la surévaluation de la prévision de croissance spontanée constitue l'une des raisons expliquant les mesures adoptées en cours d'année ⁽¹⁾, en particulier dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 adoptée au début de la présente législature, dont l'objet a été de compenser les manques à gagner anticipés pour tenir l'objectif de solde public nominal.

L'écart entre prévision et exécution s'explique également par une surévaluation du rendement des mesures antérieures à la loi de finances pour 2012, entraînant un manque à gagner de 2,2 milliards d'euros. Cet écart est principalement lié au fait que les dégrèvements de contribution économique territoriale sont restés stables alors que la prévision anticipait une baisse de 1,2 milliard d'euros. Cette évolution laisse penser que la réforme de la taxe professionnelle pourrait être plus coûteuse que prévu dès lors que les économies en dégrèvements qu'elle devait générer sont supérieures à la prévision.

Par rapport à 2011, les recettes fiscales nettes progressent, en 2012, de 13,4 milliards d'euros.

(1) Ces mesures sont détaillées en annexes 1 et 2.

Les mesures nouvelles expliquent la totalité de cette augmentation. Du fait de l'objectif de solde public nominal fixé en 2012, les manques à gagner résultant de la faible croissance ont été compensés par des hausses de prélèvements obligatoires. Du fait de cette logique, qui n'a pas été reconduite en 2013, les mesures nouvelles adoptées en cours d'année ressortent au niveau substantiel de 4,9 milliards d'euros.

L'analyse du produit des principaux impôts en 2012, illustrée par le tableau suivant, montre la faiblesse préoccupante de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur la valeur ajoutée.

LES PRINCIPALES RECETTES FISCALES EN 2012

(en milliards d'euros)

	Exécution 2011	LFI 2012	LFR 3 2012	Exécution 2012
Recettes fiscales nettes	255	274,9	270,1	268,4
Impôt sur le revenu	51,5	59,7	59	59,5
Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques	14,3	14	13,3	13,5
Impôt sur les sociétés	39,1	43,1	40,7	41,3
Taxe sur la valeur ajoutée	131,9	137,8	135,6	132,2
Autres recettes fiscales nettes	18,2	18,6	21,4	22

Source : d'après *Cour des comptes et direction du budget*.

Le produit de l'impôt sur le revenu est tiré par les mesures nouvelles prévues par les lois de finances successives et progresse de 8 milliards d'euros par rapport à 2011, soit une augmentation de plus de 15 %.

La taxe intérieure de consommation de produits énergétiques s'érode en raison principalement de la baisse de 3 centimes accordée pendant trois mois durant le second semestre, dont le coût est évalué à 0,4 milliard d'euros.

Les autres recettes fiscales nettes progressent de 3,8 milliards d'euros, en raison principalement des mesures adoptées dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative, en particulier la contribution exceptionnelle sur la fortune dont le produit est estimé à 2,3 milliards d'euros. La plus-value par rapport à la prévision est également liée au report à 2013 du versement de 1,5 milliard d'euros au titre de la condamnation de l'État dans l'affaire dite des OPCVM.

En dépit d'un cinquième acompte meilleur que prévu (2,2 milliards d'euros contre 1,1 milliard d'euros en prévision) et de l'anticipation du versement de la contribution exceptionnelle de 1 milliard d'euros, prévu par la deuxième loi de finances rectificative pour 2012, le produit de l'impôt sur les sociétés est inférieur de 1,8 milliard d'euros à la prévision initiale en raison notamment d'une diminution de l'assiette taxable en 2011 et progresse de seulement 2,2 milliards d'euros par rapport à 2011.

La part de l'IS dans le PIB reste de 2 % en dépit des multiples mesures de rendement adoptées depuis 2011 et alors que cette part s'établissait, en moyenne, à 2,5 % entre 2002 et 2008.

Enfin et surtout, la taxe sur la valeur ajoutée progresse de seulement 0,3 milliard d'euros en 2002, conduisant à constater une moins-value par rapport à la prévision initiale de 5,6 milliards d'euros. Cette faiblesse de la TVA explique une grande part de la faible croissance des recettes fiscales nettes. Elle s'explique par une évolution spontanée négative, à - 1,2 %, alors que la croissance du PIB en valeur s'est établie à 1,5 %. La Cour des comptes remarque que ce repli est difficilement explicable dans la mesure où les emplois taxables progressent en valeur, avec notamment une croissance de 1,4 % de la consommation des ménages – représentant 60 % de l'assiette – et de 2,1 % de l'investissement en logement – représentant 20 % de l'assiette.

La TVA ressort également en forte baisse, d'environ 3,5 milliards d'euros, par rapport à la prévision de la loi de finances rectificative de fin d'année. On peut noter que le Gouvernement n'a pas souhaité modifier, dans le cadre de la loi de finances rectificative de fin d'année, la prévision de TVA faite en deuxième loi de finances rectificative, alors que les encaissements du second semestre laissaient clairement apparaître une moins-value substantielle.

La Cour des comptes avance quelques éléments pouvant expliquer la moitié de cette moins-value, à savoir la révision à la baisse de la croissance économique (pour 0,9 milliard d'euros), un déport de la consommation vers les produits taxés à taux réduit (pour 0,4 milliard d'euros) et une demande accrue de restitutions de créances de TVA par les entreprises pour des raisons de trésorerie (pour 0,4 milliard d'euros).

Le solde de cette moins-value pourrait être expliqué par une révision ultérieure des comptes nationaux, le développement non anticipé de fraudes ou l'accroissement des ventes sur Internet pour lesquelles la TVA est perçue par le pays dans lequel le vendeur est installé.

2. Les recettes non fiscales affectées par la crise financière de l'automne 2011

En dépit de prélèvements supplémentaires, pour 0,4 milliard d'euros, sur la Coface et Natixis, la prévision initiale de recettes non fiscales, à 15,9 milliards d'euros, s'est révélée surestimée en raison de l'absence de prise en compte de deux conséquences indirectes de la crise financière de l'automne 2011.

D'une part, la forte chute des marchés d'action en fin d'année 2011 a conduit la section générale de la Caisse des dépôts à constater une perte en 2011 et le fonds d'épargne à puiser dans le fonds pour risques bancaires généraux pour préserver son bénéfice.

Ces évolutions pouvaient être anticipées au moment de l'adoption de la loi de finances pour 2012 mais n'ont pas été prises en compte, les prélèvements totaux sur la Caisse des dépôts étant alors fixés à 1,1 milliard d'euros. Cette prévision était d'autant plus insincère que le prélèvement supplémentaire effectué en fin d'année 2011 sur le fonds d'épargne avait fortement fragilisé sa structure financière et limitait fortement toute possibilité de nouveau prélèvement en 2012.

Ces évolutions ont été intégrées à la prévision associée à la deuxième loi de finances rectificative pour 2012. En exécution, ces prélèvements se sont limités à 0,4 milliard d'euros, soit une moins-value de 0,7 milliard d'euros par rapport à la prévision.

D'autre part, compte tenu des perturbations qu'ont connues les marchés financiers en fin d'année 2011, certaines entreprises ont pu souhaiter préserver leur trésorerie en privilégiant des versements de dividendes en actions. Tel a été le cas de GDF-Suez, dont le dividende versé à l'État, de 1,2 milliard d'euros, l'a été en titres. Ce mode de versement diminue la recette perçue par l'État en comptabilité budgétaire mais n'a aucun impact sur la recette constatée en comptabilité nationale.

À noter enfin que les recettes non fiscales enregistrent, en 2012, deux opérations ponctuelles dont le produit disparaît en 2013 :

– le produit de cession des fréquences de la bande 800 MHz (4G) pour 2,6 milliards d'euros, dont 1,3 milliard d'euros revient au budget général ;

– le remboursement par la Banque de France du « culot d'émission » des billets en francs, pour 0,5 milliard d'euros.

II. UNE RÉDUCTION HISTORIQUE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT, MASQUÉE PAR D'IMPORTANTES DÉPENSES EXCEPTIONNELLES

Le montant total des dépenses brutes exécutées sur le budget général (y compris les fonds de concours) s'est élevé, en 2012, à 388,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 390,0 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Les dépenses nettes du budget général, c'est-à-dire hors remboursements et dégrèvements, ont été de 297,5 milliards d'euros en AE et 299,5 milliards d'euros en CP. Par ailleurs, les prélèvements sur recettes se sont élevés à 74,6 milliards d'euros en 2012 contre 74,1 milliards d'euros en 2011. Si l'on tient compte des modifications réglementaires de crédits mentionnées dans le tableau récapitulatif ci-après, les dépenses nettes de l'État se sont avérées supérieures de 9 milliards d'euros à la loi de finances initiale.

**UN DÉRAPAGE DES DÉPENSES DE 9 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT
À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

(en millions d'euros)

Dépenses approuvées par le Parlement

A.– Crédits de paiement du budget général en LFI ⁽¹⁾	290 714
B.– Modifications de crédits de paiement prises en compte dans les LFR ⁽²⁾ :	
– ouvertures	11 841
– annulations	6 270
– variation nette	5 571
C.– Prélèvements sur recettes (PSR) en LFI	74 457
D.– Modifications des PSR en LFR ⁽¹⁾ :	
– ouvertures	184
– annulations	0
– variation nette	184
E.– Prévisions des lois de finances (A + B + C + D)	370 926

Modifications réglementaires des crédits de paiement

F.– Fonds de concours	3 466
G.– Reports depuis 2011	1 989
H.– Crédits ouverts (E + F + G)	376 381
I.– Reports vers 2013	1 946

J.– Modifications proposées dans le projet de loi de règlement

– annulations des crédits de paiement du budget général	259
– annulation des PSR	6

Exécution budgétaire

K.– Dépenses nettes totales (H – I–J)	374 170
L.– Écart à la LFI (K – A – C)	8 999
<i>L.– Dépenses exceptionnelles (MES et Dexia)</i>	<i>9 108</i>

(1) Crédits du budget général nets des remboursements et dégrèvements et hors fonds de concours.

(2) Lois de finances rectificatives pour 2012 I, II, III et décret d'avance.

Le Rapporteur général note cependant que ce dérapage est exclusivement dû à des dépenses qui ne pouvaient être anticipées en loi de finances initiale, ni être évitées puisqu'elles sont directement liées à la crise financière (recapitalisation de la banque Dexia à hauteur de 2,6 milliards d'euros) et au soutien de la zone euro (participation au Mécanisme européen de stabilité à hauteur de 6,5 milliards d'euros). Ces dépenses, intervenues à l'occasion des différentes lois de finances rectificatives de l'année, peuvent donc être qualifiées d'« exceptionnelles » et faire l'objet d'une analyse spécifique. Ce dérapage a par ailleurs été partiellement compensé par une amélioration du solde des comptes spéciaux de 5,4 milliards d'euros par rapport aux montants prévus en loi de finances initiale.

Hors ces dépenses exceptionnelles, les dépenses de l'État (y compris fonds de concours) s'élèvent donc à 365,06 milliards d'euros, et sont, pour la première fois dans l'histoire budgétaire française, **inférieures de 0,3 milliard d'euros à celles constatées en 2011, à comparer avec la progression de 5,2 milliards d'euros enregistrée entre 2010 et 2011.**

A. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT LIÉES À DES MESURES EXCEPTIONNELLES

1. D'importantes dépenses « exceptionnelles » liées notamment à la crise de la zone euro

Le projet de loi de règlement pour 2012 montre que si les dépenses initialement inscrites au budget général sous la norme en volume ont été sous-exécutées à hauteur de 4 milliards d'euros, deux dépenses importantes classées hors normes ont eu pour effet d'accroître globalement les dépenses de l'État par rapport à l'exécution 2011 : la dotation pour la recapitalisation de Dexia (2,6 milliards d'euros) et le versement des deux premières dotations au Mécanisme européen de stabilité (6,5 milliards d'euros).

L'impact sur le solde budgétaire de cette dernière dépense en faveur du mécanisme d'assistance financière de la zone euro doit toutefois être relativisé puisque la dotation initialement prévue au titre des prêts bilatéraux à la Grèce (soit près de 4 milliards d'euros), portée par le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*, a été annulée, contribuant d'autant à l'amélioration du solde des comptes spéciaux en 2012 (+ 5,4 milliards d'euros par rapport à la prévision en loi de finances initiale).

a. Deux dépenses importantes : la recapitalisation de Dexia et la participation de la France au MES

L'exécution 2012 est marquée par les actions de soutien de l'État à l'économie à l'échelle européenne, à travers l'évolution du plan d'aide à la Grèce, et surtout la mise en place du Mécanisme européen de stabilité (MES) et la recapitalisation de Dexia.

- *L'évolution du plan d'aide à la Grèce en 2012*

Les difficultés d'un retour à une situation économique favorable de la Grèce ont impliqué l'adoption d'un nouveau plan d'aide dès la fin de l'année 2011. Les négociations se sont articulées autour de la contribution des États membres et du FMI, et de l'intervention du secteur privé.

Ce nouveau plan, définitivement adopté lors de la réunion de l'Eurogroupe du 21 février 2012, rassemblant l'ensemble des ministres des finances des États membres de la zone euro, prévoyait notamment, outre la participation du secteur privé par une réduction de sa créance, contribuant à la diminution de la dette grecque à hauteur de 100 milliards d'euros, l'application d'une période de grâce de 10 ans pour le remboursement des prêts bilatéraux accordés par la France ainsi qu'une réduction du taux d'intérêt applicable et l'arrêt des versements des prêts bilatéraux de la France.

Le 27 novembre 2012, l'Eurogroupe a conclu un nouvel accord comprenant les mesures nécessaires au retour à un niveau soutenable de la dette grecque.

- *La mise en place du Mécanisme européen de stabilité (MES)*

Initialement prévue pour l'exercice 2013, l'entrée en vigueur du MES a été accélérée depuis 2011. Le 2 février 2012, le traité instituant cette organisation internationale a été signé par l'ensemble des chefs d'État membres de la zone euro et la loi n° 2012-324 du 7 mars 2012 a autorisé sa ratification par la France. Le MES a été inauguré officiellement le 8 octobre 2012 lors de la première réunion de son conseil des gouverneurs.

Sa capacité d'action repose sur un capital effectivement constitué. La France est, après l'Allemagne, le second contributeur au MES (20,39 %) à hauteur de 142,7 milliards d'euros au total, dont 16,3 milliards d'euros libérés, conformément à la LFR 1. Le versement de la dotation en capital a été réparti en 5 tranches dont 2 en 2012 pour un montant total de 6,5 milliards d'euros venant en augmentation des participations financières de l'État.

- *Le plan de soutien accordé à Dexia en 2012*

L'aggravation de la crise des dettes souveraines et les tensions qu'elle a provoquées sur le marché interbancaire ont affecté le groupe Dexia.

Dans ce contexte, Dexia a dû accélérer la mise en œuvre de son plan de restructuration en mai 2011. Au cours de l'exercice 2012, des discussions se sont tenues entre les États français, belge, luxembourgeois et la Commission européenne afin d'établir un plan révisé de soutien au groupe Dexia.

Les principales modifications du plan révisé ont porté sur la participation des États français et belge à une recapitalisation du groupe à hauteur de 5,5 milliards d'euros, sous forme d'actions de préférence, dont 2,585 milliards d'euros pour la France.

Par ailleurs, l'article 83 de la troisième loi de finances rectificative du 29 décembre 2012 a prévu une modification de la quote-part de garantie de chaque pays et de son plafond suite à l'apport de fonds propres consenti. Au 31 décembre 2012, le total de ces garanties s'élevait à 26,9 milliards d'euros pour la France au titre des engagements hors bilan.

b. Des dépenses inéluctables considérées à juste titre comme « exceptionnelles »

La Cour des comptes a procédé, dans son rapport sur les résultats de la gestion budgétaire 2012, à une analyse des dépenses de l'État intégrant les opérations de soutien à la zone euro en 2012, telles que la recapitalisation de Dexia et les versements de la France au capital du MES. Sur ce périmètre, elle constate que les dépenses de l'État ont faiblement augmenté par rapport à 2011 (+ 1,5 milliard d'euros, soit + 0,5 % en valeur).

En filigrane, compte tenu du fait que depuis 2010, les dépenses consacrées au soutien à la zone euro sont récurrentes, elle invite le Gouvernement à élargir le périmètre de la norme de dépenses « zéro valeur » à ces dépenses afin d'assurer un pilotage encore plus fin à l'avenir.

Le Gouvernement considère que les dépenses liées au financement de la part française au MES à l'occasion de la première loi de finances rectificative du 14 mars 2012 (6,5 milliards d'euros) et les dépenses de recapitalisation de Dexia (2,6 milliards d'euros) à l'occasion de la dernière loi de finances rectificative du 29 décembre 2012, doivent néanmoins être considérées comme des dépenses « exceptionnelles » n'entrant pas dans le champ des normes de dépenses.

Le Gouvernement estime en effet que, de par leur montant exceptionnel et leur caractère imprévisible au moment de la préparation du projet de loi de finances pour 2012, ainsi que du fait de leur caractère d'opérations patrimoniales, ces dépenses ne présentent pas le même caractère « pilotable » que celles incluses dans les normes de dépenses.

Le Rapporteur général rejoint en l'espèce les arguments du Gouvernement, pour deux raisons.

D'une part, la participation de la France au MES ne pouvait être anticipée au moment de la préparation du projet de loi de finances. En effet, comme le soulignait le Rapporteur général de l'époque, M. Gilles Carrez, les chefs d'État ou de Gouvernement de la zone euro n'ont décidé que le 9 décembre 2011, d'anticiper à juillet 2012, au lieu de mi-2013, la création du MES ⁽¹⁾.

L'instauration du MES nécessitait en outre l'adoption des projets de loi d'autorisation de la ratification du traité instaurant ce mécanisme et de la modification de l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, déposés le 8 février 2012 sur le bureau de l'Assemblée nationale ⁽²⁾. Il a enfin fallu attendre le mois de mars 2012 pour connaître le rythme des versements attendu au niveau européen. En outre, les dépenses liées à la participation au MES ne sont pas prises en compte dans le déficit public maastrichtien.

Cette analyse mériterait donc d'être partagée par nos collègues de l'opposition. Il faut d'ailleurs souligner que la précédente majorité n'avait pas envisagé de « gager » les versements du MES au sein de la norme « zéro valeur », aucune annulation de crédit n'ayant été prévue pour ce faire dans la première loi de finances rectificative pour 2012.

De la même manière, la recapitalisation de Dexia en décembre 2012 ne pouvait être anticipée, ni dans son principe, ni dans son montant.

(1) Voir le rapport n° 4339 de M. Gilles Carrez sur le projet de loi de règlement 2011, pages 51 et suivantes, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r4339.asp>.

(2) Voir le rapport n° 4339 de M. Gilles Carrez sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2012, http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r4339.asp#P1651_127838

D'autre part, ces deux types de dépenses sont, par nature, incontournables pour les Gouvernements en place et ne peuvent donc faire l'objet d'un arbitrage à la hausse ou à la baisse en cours de gestion. Tel sera encore le cas en 2013 s'agissant des versements complémentaires au titre du MES.

Le Rapporteur général en conclut que les dépenses liées au MES et à la recapitalisation de Dexia en 2012 sont effectivement de nature exceptionnelle et ne doivent pas, à ce titre, être comptabilisées au sein des normes de dépenses de l'État.

Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille abandonner l'idée de créer un agrégat élargi à l'ensemble des dépenses de l'État qui procèdent de mesures de politiques publiques traditionnelles.

2. La maîtrise des dépenses de l'État sous les périmètres normés

a. Le renforcement des normes de dépenses en 2012

L'année 2012 apparaît tout à fait exceptionnelle car, pour la première fois, le Gouvernement a décidé de renforcer les objectifs d'évolution des dépenses de l'État, au-delà même des normes fixées par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Les normes de dépenses retenues en loi de programmation

L'article 5 de la loi de programmation pour les années 2011 à 2014 limite la progression en valeur des dépenses de l'État au niveau de l'inflation (norme dite « zéro volume ») sur un périmètre comprenant les dépenses nettes du budget général (c'est-à-dire hors mission *Remboursements et Dégrèvements*), les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales (hors réforme de la fiscalité territoriale) et les nouvelles affectations de recettes.

Il impose également une règle de stabilisation en euros courants (norme dite « zéro valeur ») des dépenses de ce périmètre, hors charge de la dette et des pensions des fonctionnaires de l'État, par rapport au montant de ces dépenses retenues en loi de finances initiale pour 2010, soit 274,9 milliards d'euros.

Le plafond des normes de dépenses a en effet été abaissé en deux temps, de 2,4 milliards d'euros : d'une part, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2012, les crédits initialement prévus ont subi un « rabet » d'un milliard d'euros et le prélèvement sur recettes des collectivités territoriales de 0,2 milliard d'euros. D'autre part, la première loi de finances rectificative du 14 mars 2012 a encore durci ce cadre en abaissant le plafond de la norme « zéro valeur » de 1,2 milliard d'euros supplémentaires, ce montant correspondant aux annulations effectuées par cette loi sur ce périmètre. Enfin, face aux risques de dérapages des crédits identifiés par la Cour des comptes en juillet 2012⁽¹⁾, le

(1) Voir l'audit demandé par le Premier ministre sur la gestion 2012, inclus dans le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, 2 juillet 2012.

Gouvernement, issu de la nouvelle majorité, a annoncé un surgel supplémentaire de crédits de 1,5 milliard d'euros, qui lui a permis d'absorber l'essentiel de ces dérapages.

LE RENFORCEMENT DES NORMÉS DE DÉPENSES EN 2012

(en milliards d'euros)

	LFI 2011 au format 2012	Exécution 2011 au format 2012	PLF 2012	LFI 2012	LFR 1 2012 (norme renforcée)	Exécution 2012
Dépenses budget général (hors charge de la dette et pensions)	205,4	205,4	205,3	204,3	203,1	202,8
Prélèvements sur recettes Union européenne	18,2	18,2	18,9	18,9	18,9	19,1
Prélèvements sur recettes collectivités territoriales	52,4	51,8	51,9	51,7	51,7	51,8
« 0 valeur »	276,1	275,4	276,1	274,9	273,72	273,65
<i>Évolution par rapport à la LFI 2011 à périmètre constant</i>			0,00 %	- 0,40 %	- 0,90 %	- 0,89 %
Charge de la dette	45,4	46,3	48,8	48,8	48,8	46,3
Contribution au CAS Pensions	35,8	35,8	37,6	37,6	37,6	37,7
« 0 volume »	357,3	357,4	362,5	361,3	360,1	357,6
<i>Évolution par rapport à la LFI 2011 à périmètre constant</i>			1,50 %	1,10 %	0,80 %	0,08 %

(1) Hors dotations issues de la réforme des collectivités territoriales (3,8 milliards d'euros).

b. Le respect des normes de dépenses renforcées en 2012

Comme le montre le tableau précédent, les dépenses de l'État sous le périmètre « zéro volume » sont inférieures de près de 5 milliards d'euros à la prévision en PLF 2012, et de 3,7 milliards d'euros par rapport à la LFI 2012.

Elles sont, pour la première fois, quasiment stabilisées en valeur par rapport à l'exécution 2011 (+ 206 millions d'euros) alors même que les dépenses sous ce périmètre avaient progressé de 5,2 milliards d'euros entre 2012 et 2011.

Cela résulte, d'une part, d'une économie conjoncturelle sur la charge de la dette de 2,5 milliards d'euros par rapport à la prévision en LFI et de l'exécution sans dépassement des versements du budget général au CAS « Pensions », d'un montant de 37,7 milliards d'euros en 2012. Il faut néanmoins noter que la charge des pensions est supérieure à celle enregistrée en 2011 (+ 1,9 milliard d'euros), ce qui reflète le poids croissant des dépenses de pensions des fonctionnaires dans les dépenses de l'État.

L'exécution 2012 témoigne en outre de la très bonne maîtrise des dépenses sous le périmètre « zéro valeur ». Celles-ci s'établissent finalement à 273,65 milliards d'euros, soit une marge sous « norme renforcée » d'environ 70 millions d'euros, résultant des mouvements contraires suivants :

– les dépenses du budget général ont été inférieures de 0,3 milliard d’euros à l’objectif fixé dans la première LFR ;

– les prélèvements sur recettes ont, quant à eux, été supérieurs à la prévision, à hauteur de 0,2 milliard d’euros (19,1 milliards d’euros contre 18,9 milliards d’euros inscrits en LFI). Le dépassement concerne le PSR en faveur de l’Union européenne en raison de la nécessité de compenser au niveau communautaire la baisse observée des recettes douanières (173 millions d’euros).

Plus largement, il faut souligner la stabilisation des transferts financiers de l’État aux collectivités territoriales en 2012, à 100,59 milliards d’euros comme en 2011. Ce montant comprend non seulement l’ensemble des PSR en faveur des collectivités territoriales (55,58 milliards d’euros) mais également le produit de la fiscalité transférée dans le cadre de la décentralisation (27,08 milliards d’euros) et des dotations budgétaires (17,6 milliards d’euros). Parmi ces concours financiers, une enveloppe normée a été définie, comprenant les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et de la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission *Travail et Emploi* ainsi que le PSR en faveur des collectivités territoriales hors Fonds de compensation pour la TVA et réforme de la fiscalité directe locale). La loi de finances initiale prévoyait la stabilisation en valeur de cette enveloppe en 2012, comme en 2011, à 50,50 milliards d’euros. Cet objectif a été atteint puisqu’en exécution, le montant des concours au sein de cette enveloppe normée s’est élevé à 50,48 milliards d’euros.

En revanche, la créance nette de l’État à l’égard de la sécurité sociale s’est légèrement accrue (244,4 millions d’euros contre 97,9 millions d’euros en 2011). Cette évolution résulte de l’apurement, en 2012, de la dette de l’État à l’égard de la sécurité sociale au titre du dispositif d’exonérations sur les heures supplémentaires et complémentaires de la loi TEPA compensé par une légère augmentation de la créance nette de l’État au titre des prestations financées par son budget mais gérées par les régimes de base de la sécurité sociale mais (allocations logement, allocation adulte handicapée, revenu de solidarité active, aide médicale de l’État...). Cette créance recouvre des situations contrastées, selon les dispositifs, d’insuffisance ou d’excès de financement, liées au manque de fiabilité des prévisions ou de sous-budgétisations dénoncées de manière récurrente.

c. Une gestion infra-annuelle des dépenses du budget général rigoureuse

Dès lors que le renforcement des normes de dépenses est intervenu au cours du débat budgétaire à l’automne 2011 et en cours d’année 2012, une gestion infra-annuelle très rigoureuse des dépenses par les ministères s’imposait pour permettre de les respecter, mobilisant plusieurs leviers.

Tout d’abord, la mobilisation des disponibilités de certains opérateurs de l’État a permis à certaines missions de financer plus d’un milliard d’euros de dépenses supplémentaires comme le récapitule le tableau suivant :

PRINCIPAUX AJUSTEMENTS EFFECTUÉS SUR LES RESSOURCES DES OPÉRATEURS 2012

Mission	Etablissement	Impact sur ses ressources	Objet
Solidarité, insertion et égalité des chances	Fonds national des solidarités actives	-383 M€	Versement "prime exceptionnelle de fin d'année"
Travail et emploi	Pôle emploi	-110 M€	Indemnisation des chômeurs en fin de droit
	Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels	-300 M€	Prélèvement au profit de Pôle Emploi, de l'AFPA et de l'ASF
Écologie	AFITF	-130 M€	Contribution à l'équilibre budgétaire global
Recherche et enseignement supérieur	Agence nationale de la recherche	-145 M€	Contribution au schéma de fin de gestion et financement des bourses

Source : Cour des comptes

Ensuite, la mise en œuvre stricte du principe dit d' « auto-assurance » pour gager, au sein du même programme ou de la même mission, les ouvertures de crédits réalisées en cours d'année, s'est avérée efficace.

Enfin, le Rapporteur général entend souligner une nouvelle fois le rôle décisif en 2012 de la réserve de précaution, qui a permis d'absorber une large partie des ouvertures de crédits réalisées en cours d'année.

Rappelons que la réserve de précaution est un dispositif régi par le 4° de l'article 51 de la LOLF qui poursuit deux objectifs : d'une part, faire face à des aléas de gestion à travers l'annulation de crédits « gelés », d'autre part, modérer le rythme de progression de la consommation des crédits en cours d'année, en n'autorisant que progressivement la levée des fonds « gelés ». Jusqu'en 2011, cette dernière fonction l'emportait largement sur la première, les ouvertures de crédits en cours d'année étant très majoritairement gagées par des annulations de crédits « frais » et non sur les crédits mis en réserve.

L'année 2012 montre que cette tendance s'est désormais ralentie compte tenu d'une meilleure appréhension de cet outil par les autorités politiques.

Il faut en effet rappeler que lors de l'élaboration du PLF pour 2012, le taux de mise en réserve a été majoré, à la suite de la décision du Premier ministre du 24 août 2012, passant, pour les crédits hors titre 2 (donc hors dépenses de personnels), de 5 % (taux habituellement retenu) à 6 %. La réserve de précaution a ainsi été augmentée de près d'un milliard d'euros. Le taux de mise en réserve sur les crédits de titre 2 est quant à lui resté stable, à 0,5 %.

L'application stricte de ces taux conduisait à une réserve théorique de 8,2 milliards d'euros en AE et 7,9 milliards d'euros en CP. S'y ajoutait le « surgel » relatif au fonds d'État exemplaire (100 millions d'euros pour le FEE) et au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (25 millions d'euros pour le FIPH). En sens inverse, comme chaque année, la

réserve initiale a été réduite pour financer les différentes ouvertures de crédits par amendement au projet de loi de finances pour 2012 en seconde délibération (26 millions d'euros en AE et 253 millions d'euros en CP) et tenir compte du fait que, au sein des subventions pour charges de service public allouées aux opérateurs, une partie des dépenses de titre 3 servent à financer des dépenses de personnel⁽¹⁾. La réserve initiale s'est donc élevée à 7,3 milliards d'euros en AE et 6,8 milliards d'euros en CP.

Néanmoins, l'accroissement d'un milliard d'euros de la réserve de précaution, destinée à faire face à des aléas nouveaux en gestion, a été immédiatement consommé par le précédent Gouvernement à l'occasion de la loi de finances rectificative du 14 mars 2012.

Compte tenu de l'audit réalisé par la Cour des comptes sur l'exercice 2012 faisant état d'un risque en exécution sur la dépense de l'État hors charge de la dette et de pensions estimé entre 1,2 milliard d'euros et 2,0 milliards d'euros, dû en partie à des hypothèses optimistes de construction du budget initial, le nouveau Gouvernement a décidé, d'une part, de maintenir la réserve initiale jusqu'à la fin de la gestion et, d'autre part, d'aller plus loin en l'augmentant de 1,5 milliard d'euros à l'occasion de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 du 16 août 2012, ainsi que précédemment évoqué.

La répartition par mission et par programme de ce « surgel » de crédits de 1,5 milliard d'euros devait être modulée afin de tenir compte des capacités contributives de chacun des programmes. L'on peut rappeler à cet égard que certains programmes ont été exonérés, en totalité ou partiellement, pour l'un des motifs suivants : levée de la mise en réserve pouvant être considérée comme inéluctable au sens de la définition de l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2012 ; risque en exécution 2012 déjà identifié ; programme faisant l'objet d'ouvertures nettes de crédits dans chaque projet de loi de finances rectificative...

L'exécution 2012 montre néanmoins que le « surgel » de crédits de 1,5 milliard d'euros a essentiellement pesé sur 5 des 32 missions du budget général, par ordre décroissant : *Économie* (563 millions d'euros), *Défense* (209,2 millions d'euros), *Affaires étrangères* (208,7 millions d'euros), *Enseignement supérieur et recherche* (140 millions d'euros), *Écologie* (117,2 millions d'euros).

(1) Il s'agit de tenir compte du fait que ces subventions, qui relèvent du titre 3, servent très souvent à financer des dépenses de personnels des opérateurs qui en bénéficient. La réduction de la mise en réserve vise donc à traiter de manière identique les dépenses de personnel, qu'elles apparaissent sur le budget de l'État ou sur celui d'un opérateur. Les responsables de programme peuvent répartir librement cette réduction au sein du programme, ce qui permet de moduler le taux de mise en réserve soit entre les différents opérateurs, soit entre les crédits destinés aux opérateurs et les autres crédits hors titre 2 du programme.

L'UTILISATION DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION EN 2012

(en millions d'euros)

	Titre 2	Hors titre 2		Total	
		AE	CP	AE	CP
Réserve théorique	590	7 583	7 326	8 173	7 916
<i>Surgels FEE et FIPH</i>	0	125	125	125	125
<i>Autres ajustements</i>	0	-26	-253	-26	-253
<i>Dégels au titre de la masse salariale des opérateurs</i>	0	-969	-969	-969	-969
Réserve initiale	590	6 713	6 229	7 303	6 819
<i>Mouvements hiver</i>	3	-187	-174	-184	-171
<i>Annulations LFR1</i>	0	-1 064	-1 055	-1 064	-1 055
<i>Mouvements printemps</i>	0	-67	-22	-67	-22
<i>Surgel transversal (+ 1,5 Md€)</i>	0	1 500	1 500	1 500	1 500
<i>Annulations LFR2</i>	0	-3	-3	-3	-3
<i>Mouvements automne</i>	-227	-4 121	-3 899	-4 348	-4 126
<i>Annulations décret d'avance</i>	-10	-970	-1 072	-980	-1 082
<i>Mouvements de fin de gestion</i>	-349	-270	-302	-619	-651
<i>Annulations LFR3</i>	-3	-625	-596	-628	-599
Réserve résiduelle	4	906	606	910	610

Ce tableau démontre que le Gouvernement a largement utilisé la réserve de précaution pour compenser les ouvertures de crédits sur le budget général en 2012, que ce soit en lois de finances rectificatives ou par décret d'avance. Le total des crédits de la réserve finalement annulés s'est élevé à 2,7 milliards d'euros en AE et en CP (contre 1,2 milliard d'euros en 2011) tandis que les crédits libérés pour être consommés par les ministères – essentiellement au titre de dépenses inéluctables – ont été de 5,2 milliards d'euros.

Le Rapporteur général constate enfin un reliquat important en fin d'année de crédits mis en réserve, d'un montant de 910 millions d'euros en AE et 610 millions d'euros en CP, deux à trois fois plus important que le reliquat constaté depuis cinq ans. Cela démontre que le Gouvernement a su ne pas répondre à toutes les « sirènes » de la dépense dès lors qu'elles n'étaient pas absolument justifiées, y compris en fin d'année. Ces crédits, lorsqu'ils sont devenus sans objet, sont annulés, ou reportés. L'exemple le plus emblématique en 2012 est caractérisé par le report de 300 millions d'euros de crédits de paiement du programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*, qui avaient été prévus dans le cadre des opérations de redéploiement du programme d'investissement d'avenir (PIA). Ces crédits ne pouvant être utilisés en gestion 2012 ont été gelés pour éviter tout « recyclage » lié à une erreur d'appréciation des ordonnateurs et sont reportés sur la gestion 2013 pour concourir aux financements effectivement prévus par les conventions de redéploiement du PIA.

d. Des résultats satisfaisants qui masquent néanmoins certains écueils

S'il faut globalement se féliciter de ces résultats, il convient néanmoins de rappeler les limites de la réserve de précaution en 2012 et de souligner certaines pratiques plus contestables utilisées en gestion pour faciliter le respect des normes de dépenses.

- *Les limites de la réserve de précaution*

La réserve de précaution n'a pas permis de compenser la dégradation du déficit conjoncturel résultant du passage d'une croissance estimée à 1 % en loi de finances initiale à la stagnation de l'économie constatée en fin d'année. Elle ne peut, par construction, qu'améliorer la régulation budgétaire en cours d'année et en aucun cas se substituer à des réformes structurelles pérennes.

D'une part, l'on peut s'interroger sur la mise en réserve de crédits correspondant à des dépenses obligatoires car elle conduit à minorer le taux effectif de la réserve tant l'on sait que ces crédits seront inéluctablement dégelés. D'autre part, il semblerait que certains responsables de programmes anticipent d'ailleurs, dès le stade de la programmation budgétaire initiale, un dégel total ou très large des crédits mis en réserve sur leur programme (*Police, Agriculture, Sécurité civile*), affaiblissant ainsi l'efficacité de ce dispositif.

Enfin, la gestion de la réserve de précaution demeure encore perfectible. Comme le souligne la Cour des comptes, les notifications de subventions aux opérateurs de plusieurs ministères (culture, enseignement supérieur et recherche notamment) n'ont pas été faites nettes de la réserve de précaution, qui leur était applicable, en contradiction avec la circulaire du budget du 21 juillet 2011 relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État et des établissements publics nationaux. Le Gouvernement confirme ce constat mais observe que la capacité de pilotage de la mise en réserve n'a toutefois pas été compromise au cours de l'année 2012 : les opérateurs dont la réserve a été annulée ont en effet voté des décisions budgétaires modificatives en annulant cette ressource et la dépense correspondante sans pour autant revoir leur programmation.

- *Deux exemples de contournement des normes de dépenses*

La Cour des comptes met en évidence divers facteurs qui auraient facilité le respect de la norme « zéro valeur renforcée » en 2012 telles que :

- le rétablissement de crédits mis en œuvre en 2012 à l'occasion de la réallocation, en 2012, d'un milliard d'euros de dépenses d'investissement d'avenir réalisée en 2010, pour financer le capital de la Banque pour l'industrie, devenue la Banque publique d'investissement. Aux termes de diverses opérations complexes, la Cour des comptes montre que la dépense sur le champ des normes de dépenses aurait été allégée de 450 millions d'euros, car les crédits rétablis n'auraient pas été entièrement consommés ou comptabilisés au sein de la norme ⁽¹⁾ ;

(1) Pour une analyse détaillée, voir le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État en 2012, précité, pages 199 et suivantes.

–le financement de certaines dépenses, initialement inscrites sur le budget général ou relevant de missions supportées par le budget général, par des recettes encaissées sur des comptes spéciaux (et notamment des dépenses d'équipements des forces via le compte d'affectation spéciale *Gestion et valorisation des ressources tirées du spectre hertzien*, certaines dépenses du CAS *Gestion du patrimoine immobilier de l'État...*), aurait également permis d'alléger la contrainte sur la norme « zéro valeur » d'environ 250 millions d'euros.

La Cour en déduit que s'il fallait réintégrer ces dépenses sur le périmètre de la norme « zéro valeur renforcée », celle-ci n'aurait pas été respectée (+ 0,7 milliard d'euros). En revanche, l'exécution 2012 se situerait au-dessous de la norme « zéro valeur » fixée par la LFI 2012.

- *Des insuffisances persistantes dans la démarche de budgétisation*

Le Rapporteur général ne peut que dénoncer la sous-budgétisation chronique de certaines dépenses par la précédente majorité, déjà identifiée par la Cour des comptes en juillet 2012⁽¹⁾, cette sous-budgétisation étant porteuse de risques pour l'avenir si la majorité actuelle n'y met pas fin. Sont ainsi concernées les dépenses relatives aux opérations militaires extérieures (187 millions d'euros de dépassement), aux bourses étudiantes (128 millions d'euros), aux frais de justice (16,4 millions d'euros sur le titre 2 et 46 millions d'euros hors titre 2), à l'accueil des demandeurs d'asile en dépit du « rebasage » consenti en loi de finances initiale pour 2012 (135 millions d'euros au titre de l'hébergement d'urgence et 149,8 millions d'euros au titre de l'allocation temporaire d'accueil) et aux dépenses de personnel de certains ministères.

3. Des dépenses de l'État tenues, même au regard d'un agrégat élargi

Le Rapporteur général mentionnait déjà dans son rapport sur le projet de loi de règlement pour 2011 qu'il serait de bonne méthode d'élargir au maximum le périmètre des normes de dépenses dès lors que les dépenses en question servent à financer une politique publique déjà supportée par le budget général, afin de disposer d'un meilleur outil de pilotage de l'ensemble des dépenses de l'État⁽²⁾.

En premier lieu, il faut relever que la création de comptes spéciaux, constitue une exception au principe d'universalité budgétaire – garant de la bonne information du Parlement – et à l'impératif de maîtrise des charges en échappant aux normes de dépenses précitées. En effet, sur un compte d'affectation spéciale (CAS) par exemple, la dépense peut croître au même rythme que la recette qui y est affectée sans que cela n'emporte aucune conséquence sur les autres dépenses de l'État.

(1) Voir le rapport n° 465 de M. Christian Eckert sur le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2012, pages 18 et suivantes, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r0465.asp>

(2) Voir le rapport de M. Christian Eckert n° 75 tome 1, précité, pages 29 et suivantes, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r0075-ti.asp>

Pour pallier un tel défaut, il serait pertinent d'élargir les normes de dépenses précitées aux dépenses des comptes spéciaux qui ne présentent aucune différence de nature avec celles du budget général. Sont en particulier visées les dépenses des CAS *Gestion et valorisation des ressources tirées du spectre hertzien*, *Contrôle de la circulation et du stationnement routier*, *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, *Développement agricole et rural*, *Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs*, *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage*, ainsi que le CAS *Aide à l'acquisition de véhicules propres*. Si tel avait été le cas en 2012, il aurait fallu intégrer à ce nouveau périmètre de dépense « zéro volume » une dépense d'un montant de 3,4 milliards d'euros en exécution 2012, en hausse de 1,1 milliard d'euros par rapport à 2011.

Le Gouvernement persiste néanmoins à considérer que cette réforme serait délicate à mettre en œuvre puisqu'il convient de tenir compte de la logique intrinsèque des CAS, pour lesquels le niveau de la dépense, conditionné par le niveau de la recette affectée, est d'ores et déjà contraint. En outre, n'intégrer qu'une partie des comptes spéciaux dans le périmètre de la norme pourrait la rendre peu intelligible, voire élargir son assiette de manière inutile réduisant ainsi la contrainte des normes de dépenses. Le Rapporteur général estime néanmoins que le dynamisme de certaines recettes des CAS tend à encourager la dépense par principe tandis que l'élargissement de l'assiette des dépenses entrant dans le champ de la norme n'est pas nécessairement de nature à desserrer la contrainte servie par les normes de dépenses, celles-ci pouvant être ajustée à tout moment. **Il propose donc qu'un groupe de travail soit constitué pour dégager une solution pérenne sur ce sujet à l'avenir, celui-ci faisant d'ailleurs l'objet d'une préoccupation largement partagée par la Commission** ⁽¹⁾.

En deuxième lieu, les remboursements et dégrèvements (R et D) d'impôts qui procèdent de mesures de politiques publiques devraient être considérés comme des dépenses budgétaires entrant dans le champ de la norme de dépense. Concrètement, il s'agirait d'inclure dans cette norme la fraction des remboursements et dégrèvements correspondant à l'action *Politiques publiques* de la mission *Remboursements et dégrèvements*. De cette manière, le Gouvernement serait en mesure de vérifier si la progression des dépenses fiscales a fragilisé ou non l'objectif de stabilisation des dépenses de l'État. Tel n'est pas le cas en 2012, puisque ces crédits s'élèvent à 7,6 milliards d'euros, en baisse de 2,3 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2011.

En dernier lieu, afin de pallier le fait que les dépenses d'investissement d'avenir répondent à une logique extrabudgétaire alors même qu'elles contribuent à l'effort de recherche financé par l'État, il pourrait être utile d'élargir l'agrégat aux dépenses des dotations consommables effectivement décaissées chaque année par les opérateurs chargés de la mise en œuvre des programmes d'investissement

(1) Cf. audition de M. Bernard Cazeneuve par la commission des Finances le 12 juin 2013
http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cfiab/12-13/c1213094.asp#P2_91

d'avenir ainsi qu'aux montants correspondant aux intérêts versés au titre des dotations non consommables. L'exécution 2012 montre d'ailleurs que ces dépenses montent en puissance. Les décaissements au titre des dotations consommables s'élèvent désormais à 4,1 milliards d'euros depuis le lancement du projet, dont 1,8 milliard d'euros décaissés en 2011 et 2,3 milliards d'euros décaissés en 2012. Les intérêts versés sont également en forte progression puisqu'ils passent de 46 millions d'euros en 2011 à 375 millions d'euros en 2012.

Comme le montre le tableau ci-après, la construction de cet agrégat élargi, de dépenses confirme l'excellente maîtrise des dépenses de l'État en 2012 puisque non seulement le plafond de la norme « zéro volume » ainsi recalculé est respecté mais, plus encore, les dépenses de l'État au sein de ce périmètre élargi sont en baisse de 2,5 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2011, de sorte qu'une telle norme « zéro valeur renforcée » aurait elle aussi été tenue.

**DÉPENSES DE L'ÉTAT ENTRANT DANS LE PÉRIMÈTRE D'UN AGRÉGAT
ÉLARGI À L'ENSEMBLE DES DÉPENSES PILOTABLES**

(en milliards d'euros)

	Exécution 2011	Inflation*	Plafonds actualisés	Plafonds 2012	Exécution 2012
Dépenses du périmètre « zéro volume »	357,4				357,6
Dotations consommables décaissées des investissements d'avenir	1,808				2,313
Action <i>Politiques publiques</i> de la mission <i>Remboursements et dégrèvements</i>	9,932				11,622
Dépenses des comptes spéciaux concernés	2,341				3,481
<i>dont Contrôle de la circulation et du stationnement routier</i>	0,684				0,692
<i>dont Patrimoine immobilier de l'État</i>	0,422				0,461
<i>dont Développement agricole et rural</i>	0,108				0,114
<i>dont Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs</i>	0,175				0,325
<i>dont Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</i>	0,466				0,560
<i>dont Gestion et valorisation des ressources du spectre hertzien</i>	0,089				1,1
<i>dont Acquisition de véhicules propres</i>	0,396				0,229
Dépenses du périmètre « zéro volume » élargi	371,084	1,9 %	378,135	378,539	370,757
Charge de la dette	46,3				46,3
Intérêts versés sur les dotations des investissements d'avenir	0,046				0,375
CAS Pensions	35,8				37,7
Dépenses du périmètre « zéro valeur » élargie	288,938				286,382

* Indice des prix à la consommation hors tabac 2012 (en moyenne annuelle).

Source : Cour des comptes, rapports sur les résultats et la gestion budgétaire, exercice 2011 et 2012, calculs du Rapporteur général.

Ceci signifie que, même en l'absence de l'économie exceptionnelle constatée sur la charge de la dette, les dépenses de l'État comptabilisées sur cet agrégat élargi auraient été stabilisées en valeur en 2012.

4. L'exécution des budgets annexes et des comptes spéciaux

a. Les budgets annexes : l'excédent d'exploitation du BAPOIA et l'accroissement du déficit du BACEA

En 2012, le budget de l'État compte deux budgets annexes : *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) et *Publications officielles et information administrative* (BAPOIA).

En ce qui concerne le BAPOIA, sa gestion est assurée depuis 2010 par la direction de l'information légale et administrative issue de la fusion de la direction des Journaux officiels et la direction de la Documentation française. Le montant des recettes courantes de ce budget annexe s'élève à 211 millions d'euros pour une dépense de 162 millions d'euros soit un excédent d'exploitation de 49 millions d'euros constaté en fin de gestion au lieu de 60 millions d'euros en 2011 du fait d'une diminution du produit des ventes de 6,3 % (210 millions d'euros en 2012 au lieu de 224 millions d'euros en 2011). Ni la régularité, ni le dispositif de suivi de la performance, ni la soutenabilité budgétaire de ce programme n'appellent d'observation.

S'agissant du BACEA en revanche, le Rapporteur général observe que l'exercice 2012 s'achève à nouveau sur un déficit budgétaire de 30 millions d'euros, soit près du triple de celui constaté l'an dernier (12 millions d'euros). Cette évolution provient principalement de l'augmentation des dépenses de 1,2 % (1 838 millions d'euros au lieu de 1 818 millions d'euros en 2011), les recettes étant restées à un niveau comparable (1 808 millions d'euros au lieu de 1 806 millions d'euros en 2011).

Cette situation contribue à la croissance de son endettement chronique depuis 2009, qui s'élève en 2012 à 1,21 milliard d'euros. Or, le budget triennal 2013-2015 envisage une poursuite de l'augmentation de la dette jusqu'en 2014 (à 1,25 milliard d'euros) et une baisse à partir de 2015 (1,23 milliard d'euros), grâce à l'amélioration significative du résultat d'exploitation du budget annexe. Cette amélioration résulterait de la combinaison de mesures de maîtrise des dépenses et d'une amélioration des recettes, basée sur une hypothèse d'augmentation du trafic aérien en nombre de passagers, située autour de + 2,5 % par an. Compte tenu de l'exécution 2012 et du contexte actuel du ralentissement de l'activité du trafic aérien, cette perspective semble toutefois optimiste.

Il faut enfin relever diverses irrégularités au regard de l'article 18 de la LOLF mises en évidence de manière récurrente par la Cour des comptes, qui invitent le Gouvernement à transformer le BACEA en un établissement public.

b. L'amélioration exceptionnelle du solde des comptes spéciaux

Le solde des comptes spéciaux hors FMI s'établit à + 1 milliard d'euros contre - 0,6 milliard d'euros en 2011 et - 4,4 milliards d'euros en loi de finances initiale.

ÉVOLUTION DU SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX

(en milliards d'euros)

Exécution 2011	LFI 2012	LFR 1	LFR 2	LFR 3	Exécution 2012
- 626	- 4 361	- 4 152	211	611	999

L'évolution de la prévision d'exécution 2012 des soldes des comptes spéciaux depuis la LFI 2012 intègre :

- une amélioration de + 0,2 milliard d'euros en LFR 1, afin de tenir compte, d'une part, du décalage de l'échéancier des prêts à la Grèce (- 0,46 milliard d'euros), d'autre part, du surcroît de recettes du compte d'affectation spéciale *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien* lié aux résultats de l'attribution des bandes de fréquences 4G (+ 0,52 milliard d'euros), et enfin de la réimputation de crédits à partir du compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* au bénéfice du budget général dans le cadre du financement de la banque de l'industrie (+ 0,15 milliard d'euros) ;

- une amélioration de + 4,4 milliards d'euros en LFR 2, principalement suite à la décision exceptionnelle de l'Eurogroupe des 20 février et 12 mars 2012 aboutissant à la reprise par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) du premier programme d'assistance financière à la Grèce, mettant ainsi un terme aux prêts bilatéraux mis en place en avril 2010. Cette décision a permis de compenser partiellement l'augmentation des dépenses exceptionnelles du budget général liées au soutien de la zone euro ;

- une amélioration de + 0,4 milliard d'euros en LFR 3 pour tenir compte de la hausse des restitutions d'acomptes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), sur le solde du compte d'avances aux collectivités territoriales.

Le solde définitif des comptes spéciaux en 2012 présente, pour sa part, une amélioration globale de + 0,4 milliard d'euros par rapport à la dernière prévision de l'année en LFR 3 en raison principalement :

- d'une amélioration de + 0,8 milliard d'euros du solde du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* lié au report de certaines opérations de refinancement ;

- d'une dégradation de - 0,4 milliard d'euros du solde des comptes d'affectation spéciale prenant en compte des mouvements inverses d'amélioration de solde par rapport à la prévision (+ 0,1 milliard d'euros pour chacun des soldes des comptes *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*, *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, *Pensions* et *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* liés à de moindres dépenses pour les trois premiers comptes et de plus fortes recettes pour le dernier)

et de détérioration de certains autres soldes par rapport à la dernière prévision (– 0,5 milliard d’euros pour le compte *Participations financières de l’État* lié à une moins-value de dépenses, – 0,2 milliard d’euros pour le compte *Gestion et valorisation des ressources tirées de l’utilisation du spectre hertzien* lié à de plus fortes dépenses suite à la consommation de reports de crédits, et – 0,1 milliard d’euros pour le compte *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* lié notamment à de moindres recettes liées aux difficultés inhérentes au développement du procès-verbal électronique).

Les comptes de commerce présentent un solde excédentaire de + 0,1 milliard d’euros en 2012 (contre un solde 2011 de + 0,2 milliard d’euros).

Les comptes d’opérations monétaires sont en déficit de 0,4 milliard d’euros imputable aux opérations réalisées avec le FMI. Hors FMI, ces comptes n’enregistrent aucune évolution significative.

B. LES DÉPENSES DE L’ÉTAT, PAR GRANDES COMPOSANTES

La loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 fixait un budget triennal encadré par le respect des normes « zéro volume » et « zéro valeur ». Pour y parvenir, le rapport qui y était annexé, fixait des objectifs transversaux d’économies applicables aux grandes composantes de la dépense du budget de l’État : stabilisation de la masse salariale à travers le non-remplacement d’un départ à la retraite sur deux et diminution de 1,5 % chaque année des emplois des opérateurs ; baisse de 10 % des dépenses de fonctionnement, pour l’État et ses opérateurs ; réexamen systématique des dispositifs d’intervention, avec pour objectif une baisse de 10 % d’ici 2013.

Avec le changement de Gouvernement en mai 2012, la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 a maintenu le principe d’une programmation triennale des crédits, néanmoins différente de la précédente compte tenu des nouvelles priorités politiques, et a renforcé les normes de dépenses de l’État, à compter de 2014.

En revanche, cette nouvelle loi de programmation a posé le principe d’une stabilisation des effectifs de l’État et de ses opérateurs conduisant à une croissance de la masse salariale limitée à un objectif de +1 % sur la période de programmation. Elle n’a pas non plus fixé d’objectifs d’économies transversales des dépenses de fonctionnement et d’intervention de l’État mais s’est engagée en faveur d’une évaluation systématique des projets d’investissement de l’État.

Dans les lettres de cadrage envoyées par le Premier ministre à chaque ministre le 28 juin 2012, il leur était néanmoins proposé de trouver des économies permettant de réduire globalement les dépenses de fonctionnement et d’intervention pilotables de l’État et des opérateurs de 7 % en 2013, par rapport à la LFI 2012, de 4 % en 2014 par rapport à la LFI 2013 et de 4 % en 2015 par rapport à la LFI 2014.

Outre le fait que le périmètre exact de ces dépenses n'est pas toujours très clair, force est de constater que l'année 2012 est marquée par une méthodologie et des cibles changeantes qui rendent très difficile le contrôle de la réalisation des objectifs initialement affichés. Le Rapporteur général propose donc de présenter l'évolution en valeur, à périmètre constant, des grandes catégories de dépenses de l'État entre 2011 et 2012, sans faire référence à ces objectifs transversaux.

1. Les dépenses de personnel : une analyse complexe

a. Une baisse des effectifs, plus importante que prévu

- *Des plafonds d'emplois respectés à l'exception du programme Police*

Les plafonds d'emplois ministériels prévus par les lois de finances ont été respectés. Pour l'ensemble de l'État, la consommation d'équivalents temps plein travaillés (ETPT) a été de 1 908 739, pour un plafond fixé en LFR 2 à 1 936 014 ETPT (budget général et budgets annexes).

Les plafonds d'emplois ministériels sont déclinés de manière indicative par mission et programme. Une situation de dépassement a été constatée pour le programme 176 – *Police nationale* dont la consommation d'ETPT dépasse de 183 le plafond d'emplois autorisé en LFI (143 689 ETPT). À l'échelle du ministère, ce dépassement est toutefois plus que compensé par des sous-exécutions sur les autres programmes.

- *Des suppressions d'emplois supérieures à la prévision*

La loi de finances initiale pour 2012 avait été construite avec une hypothèse de réduction des effectifs de l'État de 30 258 ETP pour les missions du budget général, en application de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partants à la retraite.

La deuxième loi de finances rectificative a modifié ce schéma d'emplois, ramenant la réduction à 25 980 ETP, en raison des créations d'emplois en faveur de l'enseignement scolaire ⁽¹⁾.

En exécution, la baisse des effectifs a été de 27 001 ETP sur le budget général soit davantage que l'objectif révisé. Comme le montre le tableau suivant, ce respect global recouvre néanmoins des situations très différentes selon les ministères, puisque la baisse a été moins forte que prévu au ministère de l'Éducation nationale (– 963 ETP) mais beaucoup plus forte que prévu au ministère de la Défense (+ 2 099 ETP).

(1) Recrutement de 1 000 professeurs des écoles (soit 333 ETPT), de 100 conseillers principaux d'éducation (33 ETPT), de 1 500 auxiliaires de vie scolaire individualisée (500 ETPT), mise en place de décharges provisoires de services au bénéfice des enseignants titulaires nouvellement recrutés (500 ETPT dans l'enseignement public du second degré et de 141 ETPT dans l'enseignement privé), et création de 50 emplois supplémentaires dans l'enseignement technique agricole (17 ETPT).

SUPPRESSION D'EMPLOIS 2012 : DE LA PRÉVISION À LA RÉALISATION

(en ETP)

Ministères	Schéma d'emplois LFI + LFR 2012	Schéma d'emplois RAP 2012	Écarts
Affaires étrangères et européennes	- 140	- 122	- 18
Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	-603	-609	6
Budget, comptes publics et réforme de l'État	- 2 870	- 2 736	- 134
Culture et communication	- 93	- 93	0
Défense et anciens combattants	- 7 462	- 9 561	2 099
Écologie, développement durable, transports et logement	- 1 309	- 1 222	- 87
Économie, finances et industrie	- 245	- 263	18
Éducation nationale, jeunesse et vie associative	- 9 772	- 8 809	- 963
Enseignement supérieur et recherche	0	-85	85
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	- 3 621	- 3 692	71
Justice et libertés	515	608	- 93
Services du Premier ministre	49	55	- 6
Travail, emploi et santé	- 429	- 472	43
Total	- 25 980	- 27 001	1 021

Source : Direction du budget.

De façon plus spécifique au ministère de la Défense, l'accroissement du nombre de postes supprimés résulte de mesures prises en cours d'exercice pour faire face au dérapage des crédits de titre 2 (retardements de recrutement de contractuels). À l'inverse, mais à une échelle bien moindre, les recrutements au ministère de la Justice et dans les services du Premier ministre sont plus importants que prévu (+ 93 ETP et + 6 ETP).

D'une manière générale, l'exécution 2012 se caractérise par de moindres départs en retraite qu'anticipés : ainsi, 44 323 départs en retraite ont eu lieu alors que le projet de loi de finances initiale prévoyait 55 292 départs en retraite. Sur la mission *Enseignement scolaire* cela s'est traduit par une exécution inférieure de 23,4 % à la prévision (- 6 597 départs en retraite). Le Rapporteur général s'interroge sur la sincérité des prévisions de la précédente majorité en la matière, alors même qu'elles conditionnaient la mise en œuvre de la règle dite du « un sur deux ».

S'agissant enfin des opérateurs de l'État, censés être soumis, en loi de finances initiale, à un objectif de réduction de 1,5 % de leurs effectifs sous plafond, à l'exclusion des opérateurs de la mission *Recherche et Enseignement supérieur* (soit - 0,3 % des effectifs totaux sous plafond), force est de constater que l'on ne dispose pas d'outils fiables pour vérifier si cet objectif a été atteint, et surtout estimer son impact sur l'évolution de la masse salariale. À périmètre courant, le Rapporteur général observe que, sur l'ensemble des effectifs des opérateurs (sous plafond et hors plafond), la masse salariale a tout de même progressé de 4,5 % entre 2011 et 2012, malgré un ralentissement certain (+ 15,8 % l'année précédente).

b. La stabilisation de la masse salariale entre 2011 et 2012, malgré le dérapage constaté par rapport à la prévision

- Une masse salariale quasiment stabilisée et des dépenses de pensions en hausse de 2,1 milliards d'euros par rapport à 2011

En loi de finances initiale, les dépenses de personnel de titre 2 étaient évaluées à 118,067 milliards d'euros, hors fonds de concours, en augmentation de près d'un milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2011. Néanmoins, la masse salariale devait être inférieure de 0,6 milliard d'euros à la prévision en LFI 2011 tandis que les pensions devaient progresser de 1,6 milliard d'euros.

DÉPENSES DE PERSONNEL PRÉVUES EN LFI 2011 ET 2012

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

Catégories	LFI 2011	LFI 2012	Écart
Rémunérations d'activité	68 955	68 327	- 628
Cotisations et contributions sociales hors CAS	11 208	11 099	- 109
Prestations sociales et allocations diverses	967	997	30
Total hors CAS	81 131	80 424	- 707
CAS Pensions	35 991	37 642	1 651
Total titre II	117 122	118 067	944

Source : Direction du budget.

En exécution 2012, les dépenses totales de titre 2 ont atteint 118,516 milliards d'euros hors fonds de concours, à périmètre courant, dont :

– 80,8 milliards d'euros sur les dépenses hors CAS pensions (HCAS) soit un milliard de moins qu'en 2011 ;

– et 37,7 milliards d'euros sur les contributions de l'État-employeur au CAS *Pensions* contre 35,8 milliards d'euros en 2011, soit une progression marquée de 1,9 milliard d'euros.

DÉPENSES DE PERSONNEL EN 2011 ET 2012

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

	Exécution 2011	Exécution 2012 à périmètre courant	Exécution 2012 à périmètre constant
Titre 2 hors CAS	81 352	80 828	81 247
Titre 2 CAS	35 796	37 688	37 896
Total	117 148	118 516	119 143

Source : Direction du budget.

À périmètre constant, les dépenses de titre 2 HCAS serait quasiment stabilisée (- 0,1 milliard d'euros) par rapport à l'exécution 2011.

Comme le montre le tableau ci-après, après prise en compte des mesures de périmètre et des opérations de débasage / rebasage opérées par la direction du budget ⁽¹⁾, la masse salariale de l'État aurait cependant progressé légèrement, de 345 millions d'euros par rapport à 2011.

La réduction des effectifs (appelé « schéma d'emplois »), plus importante que prévue, a permis de diminuer la masse salariale de 0,9 milliard d'euros par rapport à 2011. Tous les autres facteurs d'évolution de la masse salariale ont en revanche eu pour effet d'augmenter la masse salariale pour un montant total de 1,3 milliard d'euros :

– le glissement-vieillesse-technicité (GVT) a eu un impact positif de 295 millions sur la masse salariale ; ce montant est la résultante du GVT négatif (départs en retraite) de – 1,02 milliard d'euros, moins important qu'en 2011 en raison de la diminution du nombre des départs en retraite, et du GVT positif (avancements, promotions...), de 1,3 milliard d'euros ;

– la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) a accru la masse salariale de 105 millions d'euros (contre 67 millions d'euros en 2011) tandis que les mesures en faveur des bas salaires l'ont accru de 98 millions d'euros (contre 30 millions d'euros en 2011). La progression du coût des mesures générales (+ 40 %) s'explique par le contrecoup de l'augmentation du SMIC au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet 2012. À noter que la GIPA profite essentiellement au personnel du ministère de l'Éducation nationale et de l'Intérieur, tandis que les mesures en faveur des bas salaires concernent pour plus de la moitié les personnels du ministère de la Défense comme l'an passé ;

– les mesures catégorielles ont pesé pour 445 millions d'euros en 2012, soit 20 % de moins qu'en 2011 (562 millions d'euros). Notons cependant que les efforts de maîtrise ont été variables selon les ministères : ainsi, les ministères de la Défense et de la Culture comme les services du Premier ministre ont réduit de moitié le coût des mesures catégorielles, les ministères du Budget et de l'Économie les ont réduits de 30 %, le ministère du Travail de 20 % et les autres ministères dans une fourchette de 8 à 16 % ;

– enfin, les mesures diverses ont eu un impact de 345 millions d'euros, quasiment identique à celui de 2011 (340 millions d'euros) mais correspondent pour l'essentiel aux variations de dépenses inexplicables du ministère de la Défense dont l'exécution a été fortement perturbée par les dysfonctionnements du logiciel Louvois, dont le Rapporteur général attend avec un vif intérêt les résultats de l'audit commandé à l'Inspection générale des finances annoncé par le précédent ministre du Budget en séance publique lors de la nouvelle lecture du troisième projet de loi de finances pour 2012.

(1) Les débasages/rebasages opérés par rapport à l'exécution 2011 portent sur les mesures non reconductibles, les mesures salariales ayant une dynamique spécifique (garantie individuelle du pouvoir d'achat [GIPA], rachat de jours de compte épargne temps [CET], mesures de restructuration, retenues pour faits de grève, rétablissements de crédits), ainsi que les fonds de concours.

Facteurs d'évolution de la masse salariale - titre 2 hors CAS Pensions (hors mission provision) en millions d'euros

Ministère	Impact des mesures de transfert de périmètre		Solde d'exécution 2012 relatif d'emplois 2011		Impact du schéma d'emplois 2012		Mesures bas salaires	Mesures générales	GVT positif	GVT négatif	GVT solde	Autres mesures				
	Exécution 2011	Délaçage/ relaçage	(1) = (1)H2H(3)	(2)	(3)	(4) = (1)H2H(3)							(5)	(6)	(7) = (3)H(6)	(8)
Mesures érogées et anticipées	920,3	-5,4	-0,9	920,0	-3,3	-3,6	BUDGET GÉNÉRAL	2,2	2,5	4,7	-3,5	1,3	24,3	947,1		
Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	1437,5	-3,7	-0,3	1433,5	8,0	-15,1	-20,2	1,6	0,5	22,7	-18,4	4,3	2,8	1424,5		
Budget, comptes publics et réforme de l'Etat	6 167,3	-0,3	-48,6	6 135,5	-60,2	-91,6	-151,8	6,2	5,8	64,7	-32,9	42,4	44,5	6160,2		
Culture et communication	454,0	-1,0	2,3	453,3	0,6	-4,0	-5,4	1,3	0,6	6,1	-6,2	-0,1	-2,7	450,1		
Défense et anciens combattants	12 348,6	-28,3	-206,5	12 113,7	-107,5	-116,3	-224,7	3,0	48,8	52,7	-234,7	22,7	353,2	12 338,9		
Economie, développement durable, transports et logement	2 529,2	-53,9	4,5	2 479,8	-10,8	-27,6	-38,5	5,1	3,0	27,2	-13,8	13,5	2,8	2 487,7		
Economie, finances et industrie	764,3	16,4	-3,6	777,1	-10,2	-5,7	-15,9	0,8	0,8	7,4	11,2	4,6	5,4	779,3		
Education nationale, jeunesse et vie associative	40 655,2	-2,8	87,3	40 739,7	-364,2	-73,1	-497,3	11,2	79,9	155,8	-556,4	139,5	-126,5	40 851,1		
Enseignement supérieur et recherche	1 046,0	-444,1	0,0	601,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	10,0	3,0	-10,5	895,6		
Fonction publique	10 726,2	0,0	0,0	10 726,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10 726,2		
Fonction publique hors collectivités territoriales et immigration	10 726,2	0,0	0,0	10 726,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10 726,2		
Justice et libertés	3 075,1	-15,7	-26,8	3 026,6	3,0	24,1	27,6	3,9	10,6	9,5	-24,1	25,8	26,9	3 132,9		
Justice et libertés - hors services du Premier ministre	595,5	2,0	-1,8	595,7	0,3	11,2	10,9	0,3	0,9	2,7	7,9	-3,2	4,6	4,4		
Travail, emploi et santé	30,0	-2,1	952,6	-17,8	-12,9	-17,8	2,2	0,2	2,4	8,5	12,9	-6,3	6,7	5,0		
Total BUDGET GÉNÉRAL	81 795,7	-576,5	-191,4	81 027,9	-324,4	-352,2	104,5	96,1	202,6	1 314,4	-1 019,4	295,0	335,1	81 366,2		
Contrôle et exploitation aériens	846,5	4,1	1,3	851,9	-3,2	-3,7	0,4	0,1	0,6	5,7	-14,4	-4,5	9,8	856,6		
Publications officielles et information administrative	70,1	0,0	0,0	70,1	0,7	-0,5	-0,3	0,0	0,0	1,2	0,3	0,0	0,3	70,9		
Total BUDGETS ANNEXES	916,6	4,1	1,3	922,0	-3,9	-4,2	0,4	0,1	0,6	6,9	-10,2	-4,4	10,4	927,4		
Total 16e TITRE	82 712,3	-572,4	-190,1	81 949,9	-338,6	-360,3	104,9	96,2	203,2	1 324,5	-1 033,8	290,7	345,5	82 293,6		

La dépense de titre 2 du ministère de la Réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique (programme 148 "Fonction publique" de la mission "Gestion des finances publiques et des ressources humaines") correspond à la formation interministérielle

Facteurs d'évolution de la masse salariale - titre 2 hors CAS Pensions - ME - hors mission provision

Mission	Impact des mesures de transfert de périmètre		Solde d'exécution 2012 relatif d'emplois 2011		Impact du schéma d'emplois 2012		Mesures bas salaires	Mesures générales	GVT positif	GVT négatif	GVT solde	Autres mesures				
	Exécution 2011	Délaçage/ relaçage	(1) = (1)H2H(3)	(2)	(3)	(4) = (1)H2H(3)							(5)	(6)	(7) = (3)H(6)	(8)
Action extérieure de l'Etat	735,9	-2,6	-0,8	732,5	-1,3	-4,9	-6,2	0,2	2,1	6,7	4,5	-2,8	1,8	755,9		
Administration générale et territoriale de l'Etat	1 276,4	0,7	-5,3	1 263,7	0,5	-5,5	-4,0	2,1	3,5	12,9	20,7	-23,5	-2,9	1 309,6		
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	6 677,7	-3,7	-2,4	6 671,5	-7,9	-11,5	-19,4	0,7	0,4	2,1	8,3	-7,0	1,3	4,9		
Avenir public et développement durable	78,0	0,0	0,0	78,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0			
Aviation civile	78,0	-4,2	0,0	696,6	-2,8	0,7	-2,2	0,0	0,1	0,2	0,0	-0,7	0,0			
Coopération internationale et liens avec la nation	365,8	2,0	-0,7	367,1	5,4	6,8	5,4	0,4	0,3	5,3	-3,4	1,9	0,9			
Culture	454,0	-1,0	2,3	453,3	0,6	-6,0	-5,4	1,3	0,6	1,9	6,1	-6,2	-0,1			
Défense	12 271,3	-19,1	-206,5	12 045,7	-104,6	-117,0	-221,7	2,9	49,7	52,6	-234,0	22,8	394,0			
Direction de l'action du Gouvernement	228,1	0,0	-1,1	226,9	1,1	4,4	5,6	0,2	0,2	1,4	2,6	0,1	2,7			
Ecologie, développement et aménagement durables	2 529,2	-53,9	4,5	2 479,8	-10,8	-27,6	-38,5	5,1	3,0	8,1	22,0	-13,8	13,5			
Economie	690,6	16,9	-3,3	704,1	-10,9	-4,9	-15,8	0,8	0,0	7,3	9,9	-5,8	4,1			
Enseignement scolaire	41 272,0	-2,8	-48,6	41 338,4	-364,0	-76,4	-449,4	69,3	11,3	80,6	156,2	-545,6	142,0			
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	6 167,5	-0,3	-48,6	6 135,6	-60,2	-91,6	-151,8	6,2	5,8	64,7	-32,9	42,4	44,5			
Immigration, asile et intégration	27,2	0,0	0,0	27,2	0,8	0,7	0,2	0,0	0,0	0,3	0,4	0,6	-0,1			
Justice	3 075,1	-15,7	-26,8	3 026,6	3,0	24,1	27,6	3,9	10,6	9,5	-24,1	25,8	26,9			
Justice et libertés - hors services du Premier ministre	595,5	2,0	-1,8	595,7	0,3	11,2	10,9	0,3	0,9	2,7	7,9	-3,2	4,6			
Politique des territoires	8,1	0,0	-0,1	8,0	-0,2	-0,1	-0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1			
Recherche et enseignement supérieur	1 244,6	-444,6	0,1	800,1	0,4	-1,0	-0,6	0,3	0,4	1,8	14,0	-10,2	3,8			
Sécurité civile	9 289,0	-10,9	18,8	9 326,9	-13,7	-38,0	-51,7	8,6	14,1	22,7	96,6	-101,0	28,9			
Sécurité civile - hors services du Premier ministre	113,6	1,2	1,6	116,5	0,0	-0,6	-0,6	0,2	0,4	0,7	1,8	-2,1	-0,3			
Solidarité, insertion et égalité des territoires	558,8	-31,3	-0,5	527,1	-1,5	-8,7	-10,2	0,8	0,2	1,1	4,7	7,8	-3,3			
Travail et emploi	425,9	1,3	-1,6	425,6	-3,4	-4,2	-7,6	1,4	3,0	5,2	-3,0	2,2	2,1			
Total BUDGET GÉNÉRAL	81 795,7	-576,5	-191,4	81 027,9	-324,4	-352,2	104,5	96,1	202,6	1 314,4	-1 019,4	295,0	335,1			
Contrôle et exploitation aériens	846,5	4,1	1,3	851,9	-3,2	-3,7	0,4	0,1	0,6	5,7	9,9	-14,4	-4,5			
Publications officielles et information administrative	70,1	0,0	0,0	70,1	0,7	-0,5	-0,3	0,0	0,0	1,2	0,3	0,0	0,3			
Total 16e TITRE	82 712,3	-572,4	-190,1	81 949,9	-338,6	-360,3	104,9	96,2	203,2	1 324,5	-1 033,8	290,7	345,5			

Source : Direction du budget.

Les dépenses de pensions ont quant à elles progressé de 2,1 milliards d'euros par rapport à 2011, après une hausse de 1,6 milliard d'euros entre 2010 et 2011, mais sont en ligne avec la prévision malgré la nécessité d'un abondement exceptionnel du budget général vers le CAS *Pensions* d'un montant de 107 millions d'euros par décret en fin d'année 2012 afin d'en assurer l'équilibre ⁽¹⁾.

• *Un dérapage de la masse salariale de 0,63 milliard d'euros par rapport à la prévision actualisée*

La comparaison entre la prévision et l'exécution 2012 à périmètre constant est rendue compliquée du fait de l'impact des fonds de concours (+ 538 millions d'euros), qui ne peuvent être ventilés par catégorie, des mesures de périmètre intervenues au cours de l'année ⁽²⁾ (- 627 millions d'euros en 2012), et des mouvements de fongibilité asymétrique technique non récurrents en 2012.

MESURES DE PÉRIMÈTRE ET DE TRANSFERT EN 2012

(en millions d'euros)

Titre 2 hors CAS	- 419
Titre 2 CAS	- 208
Total	- 627

Source : Direction du budget.

Néanmoins, selon les informations transmises au Rapporteur général, les dépenses de titre 2 HCAS accusent un dérapage de 0,4 milliard d'euros par rapport à la LFI 2012, principalement lié à une sur-exécution de la masse salariale (+ 403 millions d'euros). De plus, compte tenu de la fongibilité asymétrique technique, qui correspond à des dépenses budgétées en titre 2 mais destinées à être converties en titre 3, le dépassement sur le titre 2 HCAS s'élèverait finalement à 630 millions d'euros (+ 0,8 %).

Ce dérapage de la masse salariale de l'État est supérieur à celui constaté en 2011 (+ 341 millions d'euros, soit + 0,3 %) et comparable à celui constaté en 2010 (+ 760 millions d'euros, soit + 0,7 %).

Il résulte principalement du dépassement des dépenses de titre 2 hors CAS du ministère de la Défense (+ 0,4 milliard d'euros). Comme le relève à juste titre la Cour des comptes, le ministère de la Défense est « coutumier du fait » : l'écart

(1) Cet abondement, versé à partir du programme 195 de la mission « Régimes sociaux et de retraite », a été réalisé au moyen d'un décret de virement portant sur les programmes du ministère de l'économie et des finances et par un décret de transfert portant sur les autres programmes du budget général le 18 décembre 2011. La même procédure avait été utilisée fin 2011 et avait été jugée irrégulière par la Cour au motif qu'elle méconnaissait l'article 12-II de la LOLF.

(2) Elles concernent pour l'essentiel le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et correspondent aux transferts d'emplois réalisés dans le cadre du passage des universités aux responsabilités et compétences élargies. L'écart aux montants prévus en LFI (- 419 millions d'euros) est lié à l'ajustement du nombre d'établissements d'enseignement supérieur passés aux responsabilités et compétences élargies en 2012 (transferts complémentaires non prévus lors de l'élaboration du PLF 2012 et consolidés en LFI 2013).

entre la prévision et l'exécution de la masse salariale a atteint 323 millions d'euros en 2010, 272 millions d'euros en 2011 et culmine à 398 millions d'euros en 2012. Depuis 2007, malgré la suppression de 40 000 emplois dans ce ministère, la masse salariale a augmenté de 1,5 milliard d'euros. L'exécution de la masse salariale 2012 se caractérise par trois faits majeurs au sein de ce ministère : une erreur de prévision initiale non encore élucidée qui porterait selon la Cour des comptes sur le GVT solde ; la désorganisation du processus de paiement des soldes avec le déploiement du système Louvois qui a justifié d'importantes ouvertures de crédit par décret d'avance en fin d'année, des dizaines de milliers de militaires étant « trop » ou « pas assez » payés ⁽¹⁾ ; une limitation du dérapage global grâce à des mesures intervenues en gestion pour retarder le recrutement de contractuels. Alerté lors de la présentation du décret d'avance, le Rapporteur général a immédiatement demandé des explications au ministre du budget, qui a précisé que le Gouvernement avait diligemment plusieurs investigations pour remédier à cette situation dès 2013.

Il faut également constater le dérapage des crédits du titre II HCAS sur la mission *Enseignement scolaire* (+ 0,1 milliard d'euros) en raison de départs en retraite moindres que prévu (voir *infra*) ainsi que sur le programme *Police* de la mission *Sécurité* (+ 35 millions d'euros) en raison d'hypothèses de programmation erronées et d'un pilotage qualifié d'« approximatif » par la Cour des comptes ⁽²⁾.

Trois autres missions ont connu des tensions sur la masse salariale en 2012 mais ont pu couvrir les dérapages constatés par la réserve de précaution et par des ouvertures de crédits par décret d'avance : il s'agit de la mission *Écologie, développement et aménagements durables* (40,6 millions d'euros) et la mission *Action extérieure de l'État* en raison de l'évolution des taux de change principalement (52 millions d'euros), et *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* (12,6 millions d'euros).

2. Les dépenses de fonctionnement : – 2,8 % entre 2011 et 2012

Les dépenses de fonctionnement sont comptabilisées sur le titre 3 du budget général et réparties en deux catégories : les dépenses de fonctionnement de l'État (catégorie 31) et les subventions pour charge de service public versées aux opérateurs (catégorie 32).

a. La baisse des dépenses de fonctionnement des ministères

L'assiette retenue par le précédent Gouvernement pour appliquer une norme transversale de réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement entre 2011 et 2013 était limitée à la catégorie 31, hors dépenses des missions

(1) Voir l'avis de la commission des Finances sur le décret d'avance :
http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cfiab/12-13/c1213044.asp#P2_91

(2) Cour des comptes, Rapport public thématique : Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail :
<http://cftcpolice.fr/accueil/synthese-rapport-public-thematique-police-gendarmerie-nationales.pdf>

Remboursements et Dégrèvements, Défense, Justice et Administration générale et territoriale de l'État (soit environ 9,2 milliards d'euros sur 20,8 milliards d'euros environ). Il s'agissait donc d'économiser environ un milliard d'euros en trois ans par rapport au montant constaté en 2010 sur ce périmètre. En exécution, ces dépenses n'ont diminué que de 0,66 milliard d'euros entre 2010 et 2012.

Cette assiette, et l'objectif associé, ayant été abandonnés au cours de l'année 2012, il apparaît préférable maintenant d'examiner comment ont évolué l'ensemble des dépenses de fonctionnement en 2012, hors *Remboursements et Dégrèvements* et hors dépenses exceptionnelles (Investissements d'avenir en 2010, MES et Dexia en 2012).

La Cour des comptes s'est livrée à ce travail et constate qu'après avoir progressé de 0,5 milliard d'euros entre 2010 et 2011, les dépenses de fonctionnement de l'État ont baissé de 2,8 % entre 2011 et 2012 (– 0,6 milliard d'euros). Au total, sur la période 2010-2012, les dépenses de fonctionnement de l'État n'ont baissé que de 0,4 % (– 0,08 milliard d'euros). Compte tenu cependant du dynamisme des dépenses des ministères de la Défense (+ 1,4 %) et de la Justice (+ 3,5 %) jusqu'en 2011, les économies réalisées sur les autres missions ont donc été très importantes : les dépenses des autres missions reculent en effet de 4 % entre 2010 et 2012.

La baisse des dépenses de fonctionnement sur la période 2010-2012 s'étant concentrée sur l'année 2012, la Cour conclut à « *un effort notable des administrations, la tendance spontanée des dépenses de fonctionnement étant un mouvement à la hausse* ⁽¹⁾ ». Cette analyse démontre que **le changement de Gouvernement en cours d'année 2012 n'a pas eu pour effet de relâcher l'effort sur le « train de vie » de l'État, mais au contraire de le renforcer, contrairement aux allégations de nos collègues de l'opposition.**

b. Un pilotage budgétaire des dépenses de fonctionnement des opérateurs qui demeure insuffisant

Pour accomplir ses missions, l'État s'est appuyé en 2012 sur 560 opérateurs employant 416 000 équivalents temps plein (ETP), dont 373 518 ETP placés sous plafond d'emplois. Présents dans 26 des 32 missions du budget général, les opérateurs interviennent dans tous les champs de l'action publique, hormis les domaines régaliens : à noter cependant que 73 % des opérateurs relèvent de la mission *Recherche et Enseignement supérieur*.

En 2012, ils ont perçu près de 26 milliards d'euros de subventions pour charge de service public (catégorie 32), 13 milliards d'euros de dépenses de transfert leur permettant par ailleurs de financer, pour le compte de l'État, des dépenses d'intervention (titre 6), et ils ont reçu 10 milliards d'euros de produit d'impositions ou taxes affectées.

(1) Voir le rapport de la Cour des comptes sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État en 2012, pages 145 et suivantes.

Le budget triennal 2011-2013 a imposé aux opérateurs de consentir un effort collectif, analogue à celui de l'État, de baisse de 10 % de leurs dépenses de fonctionnement entre 2010 et 2013 (5 % en 2011, 2,5 % en 2012 et en 2013), sans que pour autant l'assiette de ces dépenses n'ait été précisément définie.

Force est donc de constater que, pour la deuxième année consécutive, il n'existe aucun moyen de vérifier si ces objectifs ont été atteints. Des progrès ont néanmoins été initiés en 2012 : il est désormais demandé aux opérateurs d'élaborer des documents prévisionnels de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPG), afin de disposer en prévision, en exécution et en cours d'année, de données complètes relatives aux emplois⁽¹⁾. Toutefois, la Cour des comptes a constaté que ces obligations sont inégalement respectées : les universités, par exemple, n'ont pas produit ce document.

À périmètre courant, en 2012, les subventions pour charges de service public ont progressé de 0,6 % par rapport à 2011, soit un net ralentissement par rapport aux années précédentes (+ 8,5 % en 2011, + 14,6 % en 2010, + 24,9 % en 2009). Néanmoins, les effets de périmètre liés aux transferts entre l'État et ses opérateurs ne permettent pas d'analyser cette évolution de manière certaine.

L'exécution 2012 montre cependant que les subventions pour charge de service public sont inférieures de 470 millions d'euros à la prévision en loi de finances initiale. L'examen par mission fait ressortir des subventions en baisse pour de nombreux opérateurs. Les augmentations ont concerné les opérateurs définis comme prioritaires, à l'instar des universités ou de Pôle emploi, ceux qui enregistrent des surcoûts de restructuration à la suite de fusions récentes (par exemple l'Institut géographique national et l'Inventaire forestier national) ou ceux qui présentent des difficultés financières (Centre national de la propriété forestière).

Enfin, le produit de l'écrêtement lié au plafonnement de certaines taxes affectées aux opérateurs, en application de l'article 46 de la LFI, a été légèrement supérieur à la prévision (101,9 millions d'euros contre 94,3 millions d'euros), limitant ainsi d'autant leur tendance à la dépense. Ce résultat doit néanmoins être nuancé par le fait qu'au total, l'ensemble des taxes affectées aux opérateurs, a progressé de 414 millions d'euros en 2012.

3. Les dépenses d'intervention : – 2,5 % entre 2011 et 2012

Les dépenses d'intervention font l'objet d'un classement en trois catégories par la direction du budget, en fonction de leur caractère plus ou moins pilotable ou rigide :

(1) Circulaire du 10 mai 2011 puis décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

– les dépenses dites « de guichet », d'un montant de 37,8 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2012, recouvrent des dépenses peu pilotables, versées automatiquement dès lors que leurs bénéficiaires répondent aux conditions définies par des textes législatifs ou réglementaires encadrant ces dispositifs ;

– les dépenses dites « discrétionnaires », d'un montant de 17,7 milliards d'euros en loi de finances initiale, correspondent aux subventions, accordées par décision unilatérale d'attribution ou par convention ;

– les dépenses dites « peu modulables », d'un montant de 10,1 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2012, sont par exemple des dotations aux collectivités locales ou des dépenses contractualisées.

Le Rapporteur général regrette tout d'abord que cette répartition en trois catégories n'ait pas de clé de correspondance directe avec la nomenclature budgétaire prévue par la LOLF, rendant de ce fait difficile leur suivi aux différentes étapes de la procédure budgétaire.

Il rappelle qu'un objectif global de réduction de 10 % des dépenses d'intervention figurait dans le rapport annexé à la loi de programmation 2011-2014, mais la réduction et l'instabilité de son périmètre d'application, ainsi que l'absence de suivi de son exécution ont rendu cet objectif inopérant. Il n'a pas été repris, ni reformulé, dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017. Par conséquent, seule l'évolution en valeur à périmètre courant peut être réalisée en 2012.

Ainsi peut-on constater que les dépenses d'intervention ont baissé de 2,5 % en 2012, pour s'établir à 66,15 milliards d'euros contre 67,6 milliards d'euros en 2011. Ce résultat, s'il traduit un certain effort de maîtrise de la dépense, doit néanmoins être apprécié au regard de l'observation de la Cour des comptes selon laquelle : *« il est paradoxal de constater que les dépenses de guichet, moins pilotables, ont connu en 2012 une baisse (– 0,53 milliard d'euros), tandis que les dépenses discrétionnaires, en théorie mieux maîtrisables, ont été seulement stabilisées »*.

4. Les dépenses d'investissement : une sous-consommation chronique des autorisations d'engagement

Par rapport à la loi de finances initiale, les dépenses d'investissement de l'État, retracées sur le titre 5 du budget général, sont en baisse en exécution : les autorisations d'engagement sont inférieures de 35 % à la prévision (9,70 milliards d'euros en exécution contre 14,96 milliards d'euros en LFI) tandis que les crédits de paiement sont rognés de 6 % (11,028 milliards d'euros contre 11,729 milliards d'euros). Cette tendance à la baisse est confirmée par rapport à l'exécution 2011 : les autorisations d'engagement sont inférieures de 14 % à l'an passé et les crédits de paiement enregistrent une légère baisse, de 1,3 %.

La Cour des comptes montre que, sur un périmètre intégrant également les dépenses d'investissement retracées sur les comptes spéciaux et les budgets annexes, les crédits de paiement sont en réalité en légère hausse par rapport à 2011, en raison du dynamisme des dépenses réalisées à partir des comptes spéciaux. Sont en particulier visées les dépenses d'investissement sur le CAS *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien* (0,51 milliard d'euros en 2012 contre 0,09 milliard d'euros en 2011), qui financent la modernisation des réseaux de télécommunications des ministères de la Défense et de l'Intérieur. En revanche, la tendance à la baisse de la consommation des autorisations d'engagement est confirmée : -8,2 % par rapport à 2011 (10,84 milliards d'euros contre 11,81 milliards d'euros en 2011) et -15 % sur la période 2006-2012.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT ENTRE 2011 ET 2012

(en milliards d'euros)

	2011		2012	
	AE	CP	AE	CP
Budget général	11,31	11,18	9,70	11,03
Comptes spéciaux	0,29	0,37	0,95	0,84
Budgets annexes*	0,21	0,16	0,19	0,17
Total	11,81	11,72	10,84	12,04

Source : Cour des comptes (* hors remboursements d'emprunt sur le BACEA).

Cette sous-consommation chronique des autorisations d'engagement des dépenses de l'investissement de l'État se traduira mécaniquement par une réduction des crédits de paiement à venir. Elle s'explique essentiellement par le fait que, sous la législature précédente, les dépenses d'investissement sont devenues la première variable d'ajustement budgétaire. Comme le souligne à juste titre la Cour des comptes, l'essentiel de ces ajustements ont porté sur trois missions traditionnellement porteuses d'investissements lourds (*Défense, Écologie et développement durable et Justice*), le plus souvent de manière non ciblée.

Cette situation pose la question de la soutenabilité des engagements de l'État sur le long terme et justifie une meilleure sélection des projets d'investissement, comme le prévoit l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

C. LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS INTERVENUES EN COURS D'ANNÉE

Comme les années précédentes, l'année 2012 a été marquée par une certaine instabilité de la législation budgétaire, qui s'explique partiellement par le changement de Gouvernement intervenue en mai 2012. Ainsi, trois lois de finances rectificatives ont été adoptées (contre quatre en 2010 et 2011), dont deux sous la nouvelle majorité, ainsi qu'un décret d'avance comme en 2011.

1. Les modifications de crédits soumises à l'approbation du Parlement

Les ouvertures de crédits soumises à l'approbation du Parlement, en lois de finances rectificatives et décret d'avance en 2012, ont abouti à majorer les crédits nets du budget général (hors mission *Remboursements et Dégrèvements*) de 22,7 milliards d'euros d'AE et de 11,8 milliards d'euros de CP (contre 6,9 milliards d'euros d'AE et de 4,7 milliards d'euros de CP en 2011).

L'année 2012 se caractérise en effet par des ouvertures de crédits massives au titre de dépenses exceptionnelles liées à la participation de la France au MES (16,3 milliards d'euros en AE et 6,5 milliards d'euros en CP) et à la recapitalisation de Dexia (2,5 milliards d'euros en AE et CP). Elle renoue avec les tendances observées en 2010 (38 milliards d'euros en AE et CP) et 2009 (19 milliards d'euros en AE et 18 en CP), ces deux années étant également marquées par l'ouverture de crédits exceptionnels (plan de relance de l'économie en 2009 et investissements d'avenir en 2010).

Les annulations de crédits nets du budget général opérées en 2012 sont corrélativement supérieures à celles réalisées en 2011 puisqu'elles atteignent 7,3 milliards d'euros en AE et 6,3 milliards d'euros en CP (contre 6,2 milliards d'euros en AE et 3,7 milliards d'euros en CP) et retrouvent le niveau constaté en 2009 et 2010 (6,7 milliards d'euros en AE et 6,2 milliards d'euros en CP en 2010 ; 7,3 milliards d'euros en AE et CP en 2009).

Au total, le solde des ouvertures et annulations de crédits nets réalisés en 2012 est très supérieur à celui observé en 2011. Il s'établit à 15,4 milliards d'euros en AE et 5,6 milliards d'euros en CP (contre 0,64 milliard d'euros en AE et 1,03 milliard d'euros en CP en 2011), comme le montrent les tableaux ci-après.

OUVERTURES ET ANNULATIONS D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2012

(hors fonds de concours et reports, en millions d'euros)

	Loi de finances initiale			Mouvements en cours d'exercice			Présent projet			Montant révisé des AE
	Ouvertures (a)	Annulations (a)	Variation nette des AE	Ouvertures	Annulations	Variation nette des AE	Ouvertures	Annulations	Variation nette des AE	
Budget général										
AE brutes	380 746	29 223	+ 21 601	164	5 104	- 4 940				397 408
Remboursements et dégrèvements	85 438	6 516	+ 6 174	164	1 182	- 1 018				90 594
AE nettes du budget général	295 308	22 707	+ 15 428	0	3 922	- 3 922				306 814
Budgets annexes	2 234	4	0	0	56	- 56				2 178
Comptes spéciaux	167 108	15 076	+ 6 157	400	6 622	- 6 222				167 043
Comptes d'affectation spéciale	63 953	8 648	+ 3 722	400	2 223	- 1 823				65 852
Comptes de concours financiers	103 155	6 428	+ 2 435	0	4 399	- 4 399				101 191

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2012

(hors fonds de concours et reports, en millions d'euros)

	Loi de finances initiale			Mouvements en cours d'exercice			Présent projet			Montant révisé des CP
	Ouvertures (a)	Annulations (a)	Variation nette des CP	Ouvertures	Annulations	Variation nette des CP	Ouvertures	Annulations	Variation nette des CP	
Budget général										
CP bruts	376 152	18 356	+ 11 744	156	1 467	- 1 311				386 584
Remboursements et dégrèvements	85 438	6 516	+ 6 174	156	1 208	- 1 052				90 560
CP nets du budget général	290 714	11 840	+ 5 570	0	259	- 259				296 025
Budgets annexes	2 227	6	+ 0	58	59	- 1				2 226
Comptes spéciaux	170 998	15 077	+ 2 280	0	7 155	- 7 155				166 123
Comptes d'affectation spéciale	64 053	11 234	+ 6 307	+0	2 598	- 2 598				67 762
Comptes de concours financiers	106 945	3 843	- 4 027	+0	4 557	- 4 557				98 361

(a) Mouvements de crédits effectués par décret d'avance et lois de finances rectificatives en 2012.

TOTAL DES OUVERTURES DE CRÉDITS NETS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL SOUMISES À L'APPROBATION DU PARLEMENT DE 2007 À 2012 ^(a)

	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux
AE	3 104	1,1	6 974	2,5	19 527	6,7	38 632	13,5	6 874	2,3	22 707	7,7
CP	3 899	1,5	6 869	2,5	18 812	6,8	38 871	13,6	4 784	1,7	11 840	4,1
CP bruts (p.m)	7 730	2,3	14 725	4,2	30 999	8,2	39 039	10,7	8 564	2,3	18 512	4,9

(a) Ouvertures effectuées par décrets d'avance, lois de finances rectificatives et loi de règlement. (p.m) : pour mémoire.

TOTAL DES ANNULATIONS DE CRÉDITS NETS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL SOUMISES À L'APPROBATION DU PARLEMENT DE 2007 À 2012 ^(a)

	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux
AE	2 994	1,1	5 277	1,9	7 334	2,5	6 749	4,0	6 226	2,1	11 202	3,8
CP	3 899	1,5	2 798	1,0	7 359	2,7	6 231	3,7	3 751	1,3	6 529	2,2
CP bruts (p.m)	4 098	1,2	2 798	0,8	7 359	1,9	10 056	3,8	5 289	1,4	8 079	2,1

(a) Annulations effectuées par décrets d'avance, lois de finances rectificatives et loi de règlement. (p.m) : pour mémoire.

SOLDE DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS NETS DU BUDGET GÉNÉRAL SOUMIS À L'APPROBATION DU PARLEMENT DE 2007 À 2012 ^(a)

	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux	En millions d'euros	En % des crédits initiaux
AE	+ 110	n.s.	+ 1 697	+ 0,6	+ 11 998	+ 4,1	+ 31 883	+ 11,1	+ 648	+ 0,2	+ 11 505	+ 3,9
CP	0	0	+ 4 071	+ 1,5	+ 11 958	+ 4,1	+ 32 640	+ 11,4	+ 1 032	+ 0,4	+ 5 311	+ 1,8
CP bruts (p.m)	+ 3 632	+ 1,1	+ 11 927	+ 3,4	+ 23 345	+ 6,2	+ 28 983	+ 7,6	3 275	+ 0,9	+ 10 432	+ 2,8

(a) Solde des ouvertures et annulations réalisées en lois de finances et décrets d'avance. (p.m) : pour mémoire.

2. Les modifications de crédits réglementaires

Les autorisations budgétaires résultant d'un vote du Parlement sont 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*), comme le récapitule le tableau ci-après.

MODIFICATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE EN 2012

(en millions d'euros)

	Prévisions des lois de finances avant PLR		Montant des crédits			Répartition des crédits ^(c)			Crédits ouverts	Reports 2012/2013	Crédits avant le présent PLR
	Fonds de concours ^(a)	Reports 2011/2012	Autres mesures ^(b)	Transferts	Virements	Répartitions ^(d)					
Budget général											
Crédits bruts du budget général	387 898	1 989		[342]	[111]	[11]		393 352	- 1 946	391 406	
<i>Remboursements et dégrèvements</i>	<i>91 612</i>							<i>91 612</i>		<i>91 612</i>	
Crédits nets du budget général	296 286	1 989		[342]	[111]	[11]		301 740	- 1 946	299 535	
Budgets annexes	2 228	36			[1]			2 287	- 12	2 274	
Comptes spéciaux	173 071	10	51		[2]			178 827	- 4 220	174 607	
Crédits des CAS	70 335	10	51					75 978	- 4 120	71 858	
Crédits des CCF	102 918				[2]			103 031	-100	102 931	
<i>Commerce (solde)</i>	<i>- 114</i>							<i>- 114</i>		<i>- 114</i>	
<i>Monétaires (solde)</i>	<i>- 68</i>							<i>- 68</i>		<i>- 68</i>	

(a) Montant des crédits ouverts par fonds de 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).

(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*.

● *Fonds de concours et attribution de produits*

Les crédits ouverts par voie de fonds de concours et d’attribution de produits en 2012 sont légèrement inférieurs à ceux ouverts en 2011. Ils atteignent 3 499 millions d’euros (dont 3 467 millions d’euros sur le budget général) contre 3 853 millions d’euros en 2011 (dont 3 829 millions d’euros sur le budget général). Ceci représente une diminution de 354 millions d’euros entre 2011 et 2012 (dont 362 millions d’euros sur le budget général, le montant des rattachements étant en légère augmentation sur le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* et sur le compte d’affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l’État*).

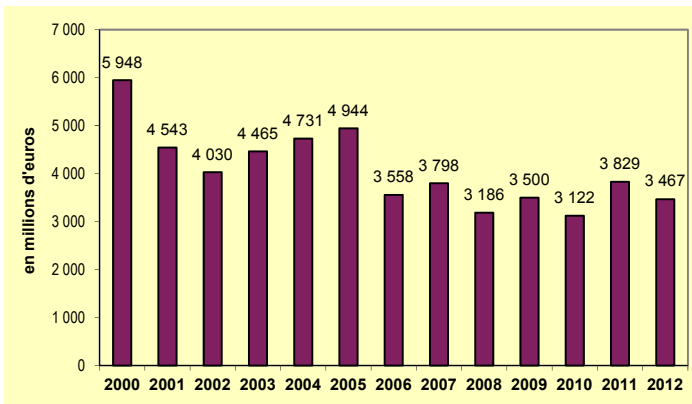
Les rattachements de fonds de concours ont bénéficié en premier lieu au ministère de l’Écologie, du développement durable et de l’énergie (2,1 milliards d’euros), et pour une moindre part au ministère de la Défense (0,7 milliard d’euros). L’essentiel de la baisse constatée entre 2011 et 2012 sur le budget général concerne néanmoins le périmètre de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* (– 4,5 milliards d’euros en AE ; - 402 millions d’euros en CP) et est lié à deux rattachements exceptionnels intervenus en 2011 :

– 3,410 milliards d’euros d’AE suite à une convention entre l’AFITF et l’État, rattachés au programme 203 par voie de fonds de concours, au titre de l’engagement du contrat de partenariat « taxe poids lourds » ;

– la soulte de 400 millions d’euros liée à la concession de l’autoroute A63, dont l’AFITF était attributaire, mais qui, ayant transité par le budget général de l’État, a été rattachée au programme 203 par voie de fonds de concours, avant d’être versée à l’AFITF depuis ce programme sous la forme d’une subvention exceptionnelle.

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

(nets des annulations sur exercice antérieur)



• *Les reports :*

La pratique de reports de crédits, par arrêté du ministre en charge du budget, de l'année N sur l'année N+1, doit être appréciée « en glissement » car si la pression budgétaire qui pèse sur l'année N est allégée par les reports sortants sur l'année N+1, elle est accrue par les reports entrants de N-1 vers N.

Les reports de crédits « entrants » (2011 vers 2012) s'élèvent, en CP, à 7,7 milliards d'euros contre 6 milliards d'euros en 2011, dont 1,9 milliard d'euros sur les seules missions du budget général (contre 2,04 milliards l'an passé) et 5,7 sur les missions des comptes spéciaux (contre 4 milliards d'euros l'an passé).

Les reports de crédits « sortants » (2012 vers 2013), s'élèvent, en CP, à 6,2 milliards d'euros (contre 7,7 milliards d'euros l'an passé), dont 1,9 milliard d'euros sur les seules missions du budget général comme l'an passé et 4,2 milliards d'euros sur les comptes spéciaux (soit une baisse de 26 % par rapport à l'an dernier).

Cette évolution globale montre que la pratique des reports en CP est neutre en 2012 sur l'évolution des dépenses de l'État et consacre les efforts des responsables de programme pour limiter cette pratique, conformément aux exigences de l'article 15 de la LOLF.

La situation est en revanche beaucoup plus critique en AE puisque les reports entrants (2011 vers 2012) se sont élevés à 24,5 milliards d'euros (contre 14,7 milliards d'euros en 2011) dont 19 milliards d'euros sur les missions du budget général (contre 8,2 milliards d'euros entre 2010 et 2011). Par conséquent, les reports entrants en AE ont globalement progressé de 67 %, la progression étant nettement plus marquée sur le budget général (+ 75 %) que sur les comptes spéciaux (+ 46 %). Cela se traduit par une augmentation corrélative des reports sortants (2012 vers 2013), qui passent de 24,5 milliards d'euros à 35,1 milliards d'euros (+ 43 %), et de 19,0 milliards d'euros à 31,3 milliards d'euros pour les seules missions du budget général (+ 64 %) alors que les reports sortants en AE sur les comptes spéciaux diminuent de 30 % par rapport à l'an passé. Ce constat démontre la difficulté de l'État à honorer ses engagements sur le long terme, en particulier au titre de ses dépenses d'investissement inscrites sur le titre 5 du budget général, comme le Rapporteur général l'a déjà démontré.

• *Les autres mouvements réglementaires affectant les crédits :*

– les *transferts*, ont été réduits de 29 % par rapport à l'exercice 2011 pour s'élever à 342 millions d'euros en 2012 (contre 481 millions d'euros en 2011 et 3,1 milliards d'euros en 2010).

Toutefois, la Cour des comptes remet en cause la régularité du décret n° 2012-1411 du 18 décembre 2012 qui a transféré 103,9 millions d'euros de crédits de titre 2 depuis 26 programmes du budget général vers le programme *Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers*, afin que celui-ci puisse

abonder le CAS *Pensions*, initialement sous-budgété. Comme en 2011, le Gouvernement aurait donc enfreint la règle posée par l'article 12-II de la loi organique qui réserve les transferts de crédits aux cas où l'emploi de ces derniers sur leurs programmes de destination « *correspond à des actions des programmes d'origine* ». Tel n'était pas le cas en l'espèce puisqu'aux termes de la loi organique, les actions correspondent à une nomenclature des crédits par destination, et non par nature : dès lors, le fait que ces crédits appartenaient tous au titre 2, mais relevaient de destinations distinctes, empêchait qu'ils fussent transférés en bloc sur le programme 195.

Le Rapporteur général se félicite néanmoins de l'initiative du Gouvernement pour mettre fin à cette irrégularité résultant de l'héritage de l'ancienne majorité, en abondant davantage les crédits du CAS en LFI 2013 (+ 659 millions d'euros) afin de reconstituer son solde cumulé. Ainsi calibré, celui-ci devrait permettre d'absorber une baisse éventuelle de ses ressources sans qu'il soit besoin de recourir à un décret de transfert en 2013.

– les *virements*, qui peuvent modifier la destination de la dépense à condition d'être effectués entre programmes d'un même ministère, ont été divisés par deux en 2012. Limités à 2 % des crédits ouverts par programme (I de l'article 12 de la LOLF), ils ont porté sur 111 millions d'euros (contre 225 millions d'euros en 2011 et 74 millions d'euros en 2010) ;

– les *répartitions* des dotations de la mission *Provisions* (article 11 de la LOLF), s'élèvent à 11 millions d'euros en 2012, comme en 2011.

3. Les modifications de crédits proposés par 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 2012. 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 complémentaires concernent la mission *Remboursements et Dégrèvements* pour un montant de 164 millions d'euros en AE et 156 millions d'euros en CP (crédits évaluatifs par nature). Hormis deux cas de dépassements de crédits limitatifs liés à de faibles discordances entre les restitutions issues du logiciel Chorus qui ont servi de base au calcul des reports de crédits vers 2013 (inférieurs à 10 000 euros), aucune ouverture de crédits n'est à constater sur les crédits nets du budget général.

Les annulations de crédits non consommés et non reportés sur le budget général s'établissent à 5,1 milliards d'euros en AE et 1,46 milliard d'euros en CP (à comparer à respectivement 4,38 milliards d'euros d'AE et à 1,95 milliard d'euros de CP en 2011). À elles seules, les annulations de crédits de paiement sur la mission *Remboursements et dégrèvements* représentent 1,2 milliard d'euros.

Hors *Remboursements et dégrèvements*, les annulations de CP non consommés sont limitées à 259 millions d'euros (soit un niveau légèrement inférieur aux années précédentes où les annulations de CP atteignaient 409 millions d'euros fin 2011 et 623 millions d'euros en loi de règlement pour 2010). Les annulations les plus importantes concernent par ordre décroissant :

– la mission *Engagements financiers de l'État* (125 millions d'euros soit près 50 % des annulations de crédits), du fait d'économies constatées sur la charge de la dette (56 millions d'euros), d'appels en garantie de l'État inférieurs aux prévisions (67 millions d'euros) et de moindres dépenses au titre de la majoration des rentes (1,7 million d'euros) ;

– la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (27,9 millions d'euros) principalement sur le programme *Concours financiers aux communes* (27,8 millions d'euros) ;

– la mission *Enseignement scolaire* (15,2 millions d'euros) ;

– la mission *Anciens combattants* (11,6 millions d'euros), principalement sur le programme *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale* ;

– la mission *Direction de l'action du Gouvernement* (9,1 millions d'euros), principalement sur le programme *Coordination du travail gouvernemental* (8,4 millions d'euros).

Hors *Remboursements et dégrèvements*, les annulations d'AE atteignent, quant à elles, 5,1 milliards d'euros (contre 2,8 milliards d'euros en 2011). À la différence des autorisations de programme en vigueur sous l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, les AE non engagées « tombent » en fin d'année, ce que la loi de règlement se borne à constater.

Outre l'annulation sur la mission *Engagements financiers de l'État* (125 millions d'euros), les annulations d'AE les plus notables portent sur :

– la mission *Défense* dont les AE non engagées et non reportées atteignent 1,63 milliard d'euros (contre 890 millions d'euros fin 2011 et 729 millions d'euros fin 2010), soit 4 % des AE initiales ;

– la mission *Justice* pour 747 millions d’euros (soit 7,6 % des AE initiales), dont 610 millions d’euros sur le programme *Administration pénitentiaire* en raison de reports d’investissement immobilier ;

– la mission *Provisions* pour 195 millions d’euros sur le programme *Dépenses accidentelles et imprévisibles* ;

– la mission *Travail et emploi* dont les AE non engagées non reportées atteignent 128,9 millions d’euros (soit 1,6 % des AE initiales), dont 80 millions sur le programme *Accompagnement des mutations économiques et développement de l’emploi* ;

– la mission *Action extérieure de l’État* pour 112,9 millions d’euros, dont 108,9 millions d’euros sur le programme *Action de la France en Europe et dans le monde* ;

– la mission *Écologie, développement et aménagement durable* dont les AE non engagées et non reportées atteignent 192,6 millions d’euros (soit 1,9 % des AE initiales), dont 94 millions d’euros sur le programme *Infrastructures et services de transports* en raison de reports d’investissement ;

– la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* pour 147,4 millions d’euros, dont 95,8 millions d’euros sur le programme support *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* ;

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

– une ouverture de 37,2 millions d’euros de CP sur le budget annexe de la mission *Publications officielles et information administrative* (contre 44,2 millions d’euros en loi de règlement pour 2011) ainsi qu’une ouverture de 21,3 millions d’euros de CP sur le budget annexe *Contrôle et exploitations aériens* (contre 9 millions d’euros en loi de règlement pour 2011) principalement liées à une augmentation du fonds de roulement de ces deux budgets annexes ;

– une ouverture de 400 millions d’euros en AE sur le CAS *Financement des aides aux collectivités pour l’électrification rurale* ;

– des annulations de 56 millions d’euros d’AE non engagées et de 59 millions d’euros de CP non consommés sur les deux budgets annexes dont 48,6 millions d’euros en AE et 45,7 millions d’euros en CP sur la mission *Contrôle et exploitation aériens* et 7 millions d’euros en AE et 13 millions d’euros en CP sur la mission *Publications officielles et information administrative* ;

– des annulations de 7,2 milliards d’euros de crédits sur les comptes spéciaux, réparties entre 2,6 milliards d’euros de crédits sur les comptes d’affectation spéciale (dont la moitié sur le compte *Participations financières de l’État*) et 4,6 milliards d’euros de crédits sur les comptes de concours financiers

(dont 2,7 milliards d'euros sur le compte d'*Avances aux collectivités territoriales*, 0,95 milliard sur le compte *Prêts à des États étrangers* et 0,83 milliard d'euros sur le compte d'*Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics*).

- Solde des comptes spéciaux :

Le présent projet de loi tend, conformément au 4° de l'article 37 de la LOLF, à arrêter les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice 2013. Comme de coutume, c'est le cas du compte *Prêts à des États étrangers*, dont une partie du solde n'est pas reportée en 2012 du fait de remises de dettes en faveur des pays les moins avancés (soit 655 millions d'euros). De même, le compte *Pertes et bénéfiques de change*, qui est soldé chaque année, présente un solde créditeur de 9,6 millions d'euros en 2012, directement reporté en comptabilité générale. Enfin, le compte *Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes* (pertes sur avances remboursables) présente un solde débiteur non reporté de 0,8 million d'euros.

Le compte spécial relatif aux opérations avec le FMI voit son découvert majoré de 8 milliards d'euros, correspondant au solde débiteur de l'exercice 2012. 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. La Cour des comptes a recommandé la suppression de ce compte car les opérations de la France avec le FMI ne suscitent aucun flux de nature budgétaire et la LOLF ne crée pas d'obligation de tenue de comptabilité. Selon les informations transmises au Rapporteur général, le Gouvernement n'est pas opposé à étudier des évolutions de la manière dont les finances publiques françaises prennent en compte les relations entre l'État, le FMI et la Banque de France, sous réserve de la nécessité de disposer de manière centralisée d'une information sur l'ensemble des opérations intervenant entre la France et le FMI.

Enfin, l'article 7 présente le solde du compte spécial *Avances au Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres* clos au 31 décembre 2012 par l'article 56 de la loi n° 2011-1977 de finances pour 2012 du 28 décembre 2011 à la suite de sa transformation en compte d'affectation spéciale. Celui-ci présente un solde débiteur de 1,458 milliard d'euros, apuré par le présent projet de loi ⁽¹⁾.

(1) Voir le commentaire sous l'article 7 dans le présent rapport.

III. UNE AMÉLIORATION STRUCTURELLE DU SOLDE DE L'ÉTAT LIMITÉE PAR DES ÉLÉMENTS CONJONCTURELS

Le tableau suivant illustre les écarts entre prévisions et exécution du solde de l'État en 2012.

LE SOLDE DE L'ÉTAT EN 2012 DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION

(en milliards d'euros)

	LFI	LFR 3	Exécution
Recettes nettes *	219,7	212,3	211,4
Dépenses nettes	294	299,6	299,5
Solde des comptes spéciaux	- 4,4	+ 0,6	+ 1
Solde	- 78,7	- 86,2	- 87,1

Source : d'après Cour des comptes.

* Y compris fonds de concours.

Par rapport à la prévision faite en loi de finances initiale, le solde de l'État se dégrade, en exécution, de 8,4 milliards d'euros en raison principalement de la surestimation de la croissance spontanée des recettes fiscales nettes – prévue à 10,1 milliards d'euros et exécutée à - 0,5 milliard d'euros – donc de l'impact de la conjoncture économique sur le budget de l'État.

Par rapport à la prévision faite en loi de finances rectificative de fin d'année, le déficit de l'État s'accroît de 0,9 milliard d'euros en raison principalement de trois éléments.

Une moins-value sur les recettes fiscales est constatée à hauteur de 1,7 milliard d'euros, en raison notamment d'une moins-value de 3,5 milliards d'euros sur la TVA. Cette dernière évolution aurait dû être anticipée dès lors que la prévision faite en deuxième loi de finances rectificative pour 2012 n'avait pas été revue à la baisse en dépit d'encaissements limités dans les derniers mois de l'année.

Cette évolution est en partie compensée par une dépense inférieure à la prévision ainsi que par une amélioration du solde des comptes spéciaux en raison de reports d'opérations prévues sur le compte *Prêts à des États étrangers*.

Comme l'illustre le tableau suivant, **le solde de l'État ressort en amélioration de 3,6 milliards d'euros par rapport à 2011.**

LE SOLDE DE L'ÉTAT DE 2011 À 2012

(en milliards d'euros)

	2011	2012	Écart 2012/2011
Recettes nettes *	201,2	211,4	+ 11,2
Dépenses nettes	291,2	299,5	+ 8,3
Solde des comptes spéciaux	- 0,6	+ 1	+ 1,6
Solde**	- 90,7	- 87,1	- 3,6

Source : d'après Cour des comptes.

* Y compris fonds de concours et prélèvements sur recettes.

** Hors budgets annexes.

Cette évolution s'explique par un effort d'assainissement structurel du budget de l'État résultant :

– de mesures nouvelles en recettes générant 11,1 milliards d'euros de ressources supplémentaires ;

– d'une maîtrise de la dépense publique permettant une réduction de la dépense en valeur sur le périmètre de la norme élargie.

Ces deux évolutions pourraient expliquer une amélioration du solde structurel de l'ordre de 20 milliards d'euros, soit 1 % du PIB ⁽¹⁾.

Ces évolutions positives pour les finances publiques sont toutefois contrebalancées par des éléments conjoncturels venant dégrader le déficit.

D'une part, des dépenses exceptionnelles ont été engagées en 2012, en particulier la libération des premières tranches de capital du mécanisme européen de stabilité, pour un montant de 6,5 milliards d'euros.

D'autre part, la croissance spontanée des recettes – fiscales et non fiscales – a été négative, à hauteur de 2,8 milliards d'euros, en raison principalement de la faiblesse de la TVA et de l'impact de la crise financière de l'automne 2011 sur les produits des participations.

En définitive, s'il est vrai que l'écart entre la dernière prévision et l'exécution illustre le poids de la conjoncture économique sur le déficit de l'État, un tel constat ne saurait occulter l'amélioration substantielle du solde structurel de l'État en 2012.

(1) Sur la base d'un effort structurel en dépenses de l'ordre de 9 milliards d'euros, correspondant à l'écart entre la dépense constatée et la dépense qui aurait été constatée si sa croissance avait été égale à la croissance potentielle en valeur (soit environ 3 %).

PARTIE III : LA SITUATION PATRIMONIALE DE L'ÉTAT EN 2012

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) ⁽¹⁾. Par opposition au système de la gestion, il s'agit d'une comptabilité d'exercice, 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 d'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. Il s'agit ainsi de rendre compte de la situation financière et patrimoniale de l'État.

Les apports du volet « comptable » de la LOLF apparaissent d'autant plus appréciables en cette période de crise que plusieurs mesures de soutien à la zone euro ou à l'économie, parfois dénuées d'impact budgétaire, pèsent sur le bilan ou sur le « hors bilan » des administrations publiques, comme par exemple les octrois de la garantie étatique.

En outre, le troisième alinéa de l'article 27 de la LOLF prévoit que « *les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ». Plus largement, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution dispose : « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». Afin de s'assurer de la fiabilité des informations comptables, le législateur organique a confié à la Cour des comptes la mission de certifier les comptes de l'État (5° de l'article 58 de la LOLF).

Cette partie analyse donc les résultats comptables de l'État et les progrès réalisés dans le cadre de la certification des comptes par le Cour des comptes avant d'exposer l'augmentation des engagements hors bilan de l'État, au titre des garanties octroyées depuis 2007.

(1) *En matière comptable, la régularité appelle à 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.*

I. LES RÉSULTATS COMPTABLES ET LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ÉTAT

La situation nette de l'État de même que son résultat patrimonial se sont dégradés en 2012. En revanche, il faut se féliciter des progrès significatifs de la part de l'administration pour donner une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État, qui ont permis la levée de deux réserves substantielles.

A. DES RÉSULTATS COMPTABLES EN DÉGRADATION

Pour la septième 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, qui comporte le bilan, le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie et une annexe. Ces données comptables ont une portée normative : l'article 3 du présent projet tend à approuver le compte de résultat de l'exercice 2012, « *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 ce résultat comptable au bilan, puis à approuver le bilan après affectation du résultat, ainsi que son annexe.

L'année 2012 est marquée par le fait que l'intégralité de la comptabilité de l'État (comptabilité générale, budgétaire, et d'analyse des coûts) est désormais tenue dans le progiciel de gestion intégrée Chorus. Désormais, une seule saisie permet l'alimentation simultanée des trois comptabilités et la centralisation des écritures est effectuée automatiquement et en temps réel, simplifiant le travail des administrations. Ce progiciel devrait, à l'avenir, permettre à l'État d'être davantage capable d'anticiper, d'analyser et de retranscrire comptablement, de manière sincère et fidèle, la réalité des opérations, des engagements et des risques de toute nature qui pèsent sur l'ensemble complexe et mouvant que forment l'État et ses participations, principalement contrôlées.

1. Une dégradation de 82 milliards d'euros de la situation nette de l'État

Le bilan de l'État recense et valorise son actif et son passif, desquels découle sa situation nette. En 2012, l'actif du bilan s'est enrichi de plus de 28 milliards d'euros (comme en 2011) mais le passif s'est appauvri de près de 110 milliards d'euros. Au final, la situation nette de l'État s'est dégradée de 81,7 milliards d'euros pour atteindre - 909,747 milliards d'euros.

Cette dégradation est légèrement plus importante que celle constatée l'année passée (+ 9,9 % contre + 9,1 % en 2011) mais n'atteint pas celle constatée en 2010 (+ 13 % en 2010 par rapport à 2009).

Rappelons que la situation nette de l'État n'est toutefois pas comparable à celle d'une entreprise, l'État ne disposant pas de capital social ou d'équivalent. En outre, l'État dispose d'un actif incorporel particulier, qui n'est pas valorisé dans ses comptes : sa souveraineté et sa capacité à lever l'impôt. Enfin, l'État

comptabilise des charges qui pourraient être considérées comme des investissements pour la collectivité (ex : dépenses de recherche et d'enseignement supérieur).

LE BILAN DE L'ÉTAT EN 2012

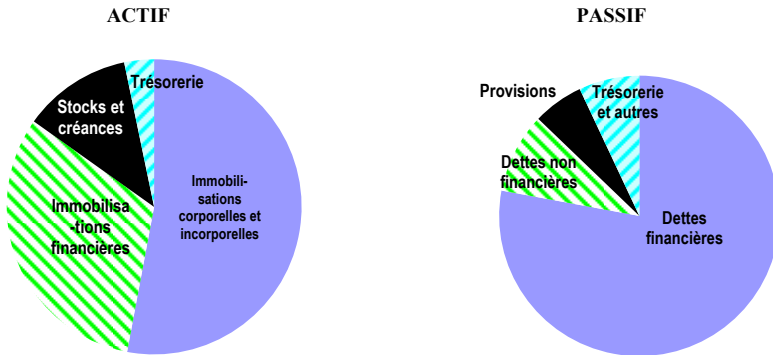
(au 31 décembre 2011, en millions d'euros)

	2010	2011	2012	Évolution 2012/2011	
				En M€	En %
Actif immobilisé	760 389	769 212	795 781	26 569	3,45 %
<i>dont immobilisations incorporelles</i>	32 393	30 294	28 992	- 1 302	- 4,30 %
<i>dont immobilisations corporelles</i>	436 936	453 439	467 633	14 194	3,13 %
<i>dont immobilisations financières</i>	291 059	285 478	299 156	13 678	4,79 %
Actif circulant (hors trésorerie)	98 338	111 567	111 938	371	0,33 %
Trésorerie active	25 351	28 322	30 554	2 232	7,88 %
Comptes de régularisation	10 677	12 409	11 189	- 1 220	- 9,83 %
TOTAL ACTIF (I)	894 755	921 510	949 462	27 952	3,03 %
Dettes financières	1 254 760	1 339 346	1 412 144	72 798	5,44 %
Dettes non financières	156 057	153 501	168 337	14 836	9,67 %
Provisions pour risques et charges	113 243	100 543	105 586	5 043	5,02 %
Autres passifs	31 220	28 897	27 306	- 1 591	- 5,51 %
Trésorerie passive	72 897	86 179	99 583	13 404	15,55 %
Comptes de régularisation	41 120	41 030	46 252	5 222	12,73 %
TOTAL PASSIF (II)	1 669 297	1 749 496	1 859 208	109 712	6,27 %
SITUATION NETTE (I - II)	- 774 542	- 827 986	- 909 747	- 81 760	9,87 %

N.B. : Les données 2010 et 2011 sont retraitées au format 2012.

Source : CGE 2012.

LA RÉPARTITION DU PATRIMOINE DE L'ÉTAT EN 2012



- L'évolution de l'*actif net* (+ 28 milliards d'euros) s'explique par les faits suivants :

– une baisse de 1,3 milliard d'euros (- 4,3 %) des immobilisations incorporelles de l'État, lesquelles regroupent essentiellement des projets liés au programme d'équipement des forces de la mission *Défense* (74 %), compte tenu de la diminution des coûts de développement sur les sous-actions « Frapper à distance – Rafale » et « Assurer la crédibilité technique de la dissuasion M51 » ;

Cette baisse est cependant compensée par :

– une augmentation de 14,2 milliards d’euros des immobilisations corporelles (3,1 % par rapport à 2011), dont 4 milliards d’euros concernent les terrains et constructions (en raison de la revalorisation du réseau routier), et 6,1 milliards d’euros les actifs concédés (essentiellement, 4,4 milliards d’euros au titre de la revalorisation annuelle des actifs routiers) ; Rappelons que les immobilisations corporelles représentent l’élément majeur du patrimoine de l’État (49 %) et concernent essentiellement les missions *Écologie, développement et aménagement durable* (72 %) et *Défense* (19 %) ;

– une augmentation globale des immobilisations financières de 13,7 milliards d’euros (+ 4,8 % par rapport à 2011) pour atteindre 299 milliards d’euros. Cette amélioration résulte de la hausse de la valeur nette des participations de l’État dans 1 907 entités (+ 15,4 milliards d’euros principalement au titre de la souscription du capital du MES, de la recapitalisation de Dexia et de l’augmentation de la valeur de GDF Suez en raison du paiement de 1,2 milliard d’euros de dividende en action), compensée par la légère diminution des créances rattachées (– 1,4 milliard d’euros). Les prêts et avances non rattachés à des participations présentent un niveau stable à 24,3 milliards d’euros ;

– une amélioration de la trésorerie active de 2,2 milliards d’euros (+ 7,9 % par rapport à 2011), principalement sous l’effet de la progression des fonds bancaires et fonds en caisse représentatifs de la position du compte courant du Trésor à la Banque de France (1 milliard d’euros) et de l’augmentation des équivalents de trésorerie au titre notamment des opérations de placements sur billets ACOSS (0,8 milliard d’euros).

- L’évolution du *passif* de l’État (+ 109 milliards d’euros) s’explique essentiellement par les faits suivants :

– une augmentation de la dette financière à hauteur de 72,8 milliards d’euros pour la dette négociable à moyen et long terme (+ 5,4 % par rapport à 2011) qui atteint désormais 1 412 milliards d’euros. Par habitant, la dette financière est ainsi passée de 20 490 euros en 2011 à 21 531 euros en 2012 (soit une progression de 5 % équivalente à celle de 2011). Comme le Rapporteur général l’a déjà souligné, la dette financière à court terme de l’État s’est réduite en lien avec la réduction des émissions de BTF tandis que le remboursement de la dette à moyen et long terme a progressé du fait des remboursements en capital plus importants sur les OAT ;

– une augmentation des dépôts des correspondants du Trésor de 16,5 milliards d’euros (15,5 % par rapport à 2011) notamment liée à la poursuite de la centralisation des trésoreries des entités publiques, qui a permis de couvrir l’augmentation du besoin de financement de l’État au cours de l’année et de réduire, en conséquence, les émissions de BTF ;

– une augmentation des « autres dettes non financières » de 12,8 milliards d’euros (+ 9,7 % par rapport à 2011). Cette ligne atteint 140,9 milliards d’euros, essentiellement liée aux hausses des dettes rattachées à des participations de l’État (+ 8,9 milliards d’euros), principalement au titre du MES, et à l’augmentation des acomptes reçus relatifs à l’impôt sur les sociétés pour 3,9 milliards d’euros.

Il faut souligner que les dettes non financières comprennent également les dettes de fonctionnement de l’État (6,7 milliards d’euros), en diminution de 0,5 milliard d’euros entre 2011 et 2012 et les dettes d’intervention de l’État (7 milliards d’euros), quasiment stables par rapport à 2012.

Si ces résultats sont satisfaisants, ils masquent néanmoins le fait que les charges à payer (CAP) par l’État ⁽¹⁾ progressent plus rapidement que par le passé : selon les données issues du compte général de l’État, elles s’élèveraient (hors charge à payer sur intérêts courus, titre 4 et obligations fiscales de produits régaliens) à 9,9 milliards d’euros fin 2012 ⁽²⁾ contre 9,3 milliards d’euros fin 2011, 8,9 milliards d’euros fin 2010, et 10,8 milliards fin 2009, soit une progression de 6 % entre 2011 et 2012 (après + 4 % entre 2010 et 2011 et – 21 % entre 2009 et 2010). D’après les informations transmises par la direction du budget, 8,2 milliards d’euros de CAP sont ventilées sur les missions du budget général. Elles pèseront en conséquence sur l’exécution 2013 et le respect des normes de dépenses dès lors qu’elles deviendront exigibles ⁽³⁾.

Ce résultat comptable est à comparer avec les données du tableau des *Engagements budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n’est pas intervenu*, figurant en annexe du compte général de l’État. Celui-ci montre qu’au 31 décembre 2012, les restes à payer sur les missions du budget général s’élevaient à 84,6 milliards d’euros dont 2,9 milliards d’euros de charges à payer ⁽⁴⁾. Sur l’ensemble des missions du budget de l’État (budget général, budgets annexes, et comptes spéciaux), le montant des restes à payer s’élevait à fin 2012 à 94,7 milliards d’euros dont 3 milliards de charges à payer. Cinq missions rassemblent à elles seules plus de 80 % des charges à payer ainsi recensées, soit 2,4 milliards d’euros sur 2,9 milliards d’euros, comme le présente le tableau ci-dessous.

(1) 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, l’obligation de l’État est certaine à la clôture de l’exercice, mais une incertitude faible – demeure sur son montant ou son échéance.

(2) Dont 6,4 milliards au titre de 5 milliards d’euros au titre des dépenses d’intervention, 2 milliards d’euros des charges de personnel (charges à payer de personnel, aux pensionnés, à la sécurité sociale, aux autres organismes relevant de l’État ou des ASSO).

(3) Notons que les données disponibles dans le système d’information en 2012 ne permettent pas de ventiler de manière exhaustive les dettes exigibles par mission et programme. En revanche, à compter de l’exercice 2013, il est prévu, dans le cadre de la première année d’application de la norme n° 16 du recueil des normes comptables de l’État (RNCE) relative à l’information sectorielle, de ventiler les différentes composantes du bilan par secteur d’activité, regroupant plusieurs programmes. Aussi, une réflexion sur les données présentes dans le système d’information sera engagée cette année pour que la ventilation des dettes exigibles puisse être réalisée dans le cadre de la clôture des comptes de l’État 2013.

(4) Compte général de l’État 2012, p. 175. La notion de « restes à payer » est plus large que celle de charges à payer du fait de la prise en compte des engagements des années antérieures.

LES CINQ PREMIÈRES MISSIONS PORTEUSES DE CHARGES À PAYER EN 2012

(en millions d'euros)

Programmes	Charges à payer
Défense	1 256
Recherche	509
Justice	224
Ville et Logement	284
Gestion des finances publiques	133
TOTAL	2 406

Source : CGE 2012.

L'écart sur le montant des charges à payer présenté dans le tableau des *Engagements budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu* (2,9 milliards d'euros) et le montant des charges à payer figurant dans le compte de résultat et constaté par la Cour des comptes (9,9 milliards d'euros hors charges à payer sur intérêts courus non échus, titres 2 et 4, et obligations fiscales de produits régaliens) s'explique par une divergence sur la notion de charges à payer au sens de la comptabilité budgétaire, d'une part, et de la comptabilité générale, d'autre part. En comptabilité budgétaire, ce ne sont pas toutes les charges à payer qui sont à prendre en considération, mais uniquement celles ayant donné lieu à une ouverture d'AE sur l'année considérée. Pour autant, la même conclusion s'impose car les charges à payer ayant donné lieu à une ouverture d'AE en comptabilité budgétaire ont néanmoins progressé de 10 % entre 2011 et 2012 ;

– enfin, l'on relève une augmentation des provisions pour risques et charges de 5 milliards d'euros (+ 5 % par rapport à 2011 contre + 3,5 % entre 2010 et 2011) : ces provisions correspondent à des passifs dont l'échéance ou le montant n'est pas fixé mais qui sont certains ou probables dans leur principe. Relativement négligé avant 2006, leur montant croît à mesure de l'élargissement du périmètre des opérations recensées.

S'agissant des provisions pour risques, la principale augmentation concerne les provisions pour litiges en raison d'un élargissement du périmètre de recensement qui inclut désormais les procédures ouvertes contre la France pour faire exécuter un arrêt en manquement sans phase d'avis motivé (+ 2,7 milliards d'euros, soit + 25 %).

S'agissant des provisions pour charges, des évolutions contrastées apparaissent mais globalement la progression est similaire à l'an passé (+ 2 milliards d'euros). En revanche, les raisons de cette progression sont très différentes : en 2012, les provisions pour charge liées à l'impôt ont progressé de 225 millions d'euros (+ 65 % par rapport à 2011) principalement en raison d'une hausse de 188 millions au titre des restitutions dans le cadre du bouclier fiscal alors qu'elles s'étaient très fortement réduites entre 2010 et 2011 (- 710 millions d'euros). À l'inverse, les provisions pour transfert sont quasiment stables alors qu'elles avaient diminué de 15 milliards d'euros entre 2010 et 2011.

Ce sont donc les provisions pour remise en état qui enregistrent la plus forte hausse en 2012 (+ 1,5 milliard d'euros), bien que cette hausse reste inférieure à celle constatée entre 2010 et 2011 (+ 2 milliards d'euros).

L'ensemble de ces évolutions est retracé dans le tableau ci-après.

PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES AU 31 DÉCEMBRE 2012

(en millions d'euros)

	2011	2012	Écart en montant	Écart en %
1. Provisions pour risques				
Pour engagements	1 710	2 003	293	17,1
Pour litiges	10 846	13 553	2 707	25,0
Pour autres risques	1 061	912	-149	-14,0
Total provisions pour risques				
2. Provisions pour charges				
Pour charges liées à l'impôt	345	570	225	65,2
Pour charges de personnel	7 854	8 610	756	9,6
Pour transferts	68 733	68 438	-295	-0,4
<i>dont indemnisations victimes civiles de faits de guerre</i>	19 607	21 151	1 544	7,9
<i>dont retraite de combattant</i>	9 067	9 870	803	8,9
<i>dont indemnités versées aux anciens mineurs</i>	7 918	7 689	-229	-2,9
<i>dont FCTVA</i>	6 173	6 369	196	3,2
<i>dont 9^e et 10^e FED</i>	4 125	3 539	-586	-14,2
<i>dont bonification d'intérêt par l'AFD</i>	2 746	2 705	-41	-1,5
<i>dont primes épargne logement</i>	3 558	2 617	-941	-26,4
<i>dont majoration rentes mutualistes</i>	4 158	4 071	-77	-1,9
<i>dont majoration des rentes viagères</i>	1 518	1 445	-73	-4,8
<i>dont indemnités versées aux orphelins des victimes d'actes d'antisémitisme et d'acte de barbarie durant la seconde guerre mondiale</i>	1 110	988	-122	-11,0
<i>dont contributions obligatoires aux organisations internationales</i>	638	981	343	53,8
<i>dont coopération bilatérale hors gouvernance</i>	932	931	-1	-0,1
<i>autres provisions pour transfert</i>	7 193	7 063	-130	-1,8
Pour remise en état	9 060	10 597	1 537	17,0
Autres	934	894	-40	-4,3
Total provisions pour charges	86 926	89 118	2 192	2,5
Total provisions	100 543	105 586	5 043	5,0

N.B. : Les données 2011 sont retraitées au format 2012.

Source : CGE 2012.

2. Une détérioration de 11,8 milliards d'euros du résultat patrimonial

Le compte de résultat comprend trois tableaux. Le premier tableau décrit les charges brutes et les produits d'activité correspondants. Le deuxième tableau décrit les produits régaliens nets. Le troisième tableau rapproche les charges et les produits et fait apparaître le solde des opérations de l'exercice, lequel est déficitaire de 92,77 milliards d'euros en 2012 contre 80,96 milliards d'euros en 2011.

LE RÉSULTAT PATRIMONIAL DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	Évolution 2012/2011	
				en valeur	en %
Charges de fonctionnement nettes	164 349	166 813	173 163	6 350	3,8 %
Charges d'intervention nettes	165 350	135 332	144 759	9 427	7,0 %
Charges financières nettes	31 469	46 240	43 888	- 2 352	- 5,1%
Total des charges nettes	361 168	348 385	361 810	13 425	3,9 %
Produits fiscaux nets	266 028	278 682	281 714	3 032	1,1 %
Autres produits régaliens nets	5 560	6 961	6 371	- 590	- 8,5%
Ressources propres du budget de l'Union européenne	- 17 595	- 18 223	- 19 045	- 822	4,5%
Total des produits régaliens nets	253 993	267 420	269 040	1 620	0,6 %
Solde des opérations de l'exercice (résultat patrimonial)	- 107 175	- 80 965	- 92 770	- 11 805	14,6%

N.B. : Les données 2010 et 2011 sont retraitées au format 2012.

Source : CGE 2012.

Il ressort de ce tableau que l'essentiel de la dégradation du résultat patrimonial de l'État s'explique par la hausse des charges de fonctionnement (+ 3,8 % par rapport à 2011) et d'intervention (+ 7 %) nettes de l'État, résultant pour moitié d'opérations de régularisation. En revanche, les charges financières enregistrent une baisse de 2,3 milliards d'euros (- 5,1 %) tandis que les produits régaliens nets sont en très légère augmentation (1,6 milliard d'euros soit + 0,6 %).

La hausse des charges de fonctionnement nettes observée en 2012 (+ 6,3 milliards d'euros) traduit entre autres :

- l'augmentation des dotations nettes de reprises aux provisions et aux dépréciations (+ 4,9 milliards d'euros par rapport à 2011) en particulier en matière de litiges liés à l'impôt ;

- l'augmentation des charges de pensions (+ 1,8 milliard d'euros) partiellement compensée par la diminution des rémunérations des personnels notamment (- 0,6 milliard d'euros) dans le contexte du gel du point d'indice et du relèvement du SMIC au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet 2012 ;

- l'augmentation des admissions en non-valeur des créances sur amendes et d'impôts d'État (+ 0,7 milliard d'euros sur le passage de ces créances irrécouvrables).

Par ailleurs, les charges d'intervention nettes augmentent de 9,4 milliards d'euros (+ 7 %) sous l'effet combiné de :

- la diminution des contributions reçues de tiers (- 3,8 milliards d'euros) principalement de l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) ;

– l’augmentation des dotations aux provisions et dépréciations nettes des reprises (+ 5,9 milliards d’euros) qui s’explique principalement par des reprises importantes en 2011 sur la provision pour pensions militaires d’invalidité (+ 3 milliards d’euros) et sur les dépréciations des créances recouvrées pour le compte de tiers (+ 2,2 milliards d’euros).

Le total des produits régaliens nets atteint 269 milliards d’euros⁽¹⁾, soit une augmentation de 1,6 milliard d’euros par rapport à 2011, insuffisante pour couvrir l’augmentation des charges nettes de l’État. Parmi les évolutions les plus importantes, on note :

– l’augmentation du produit net de l’impôt sur le revenu qui passe de 51,5 milliards d’euros en 2011 à 60,3 milliards d’euros en 2012 (+ 17 %), du fait principalement de la mise en place de diverses mesures fiscales en 2012 ;

– l’augmentation limitée du produit net de la TVA, qui passe de 132,4 milliards d’euros en 2011 à 136,5 milliards d’euros (soit + 3,1 %) ;

– la baisse inquiétante du produit net de l’impôt sur les sociétés de 7,2 %, ce produit net n’atteignant que 37,3 milliards d’euros au lieu de 40,2 milliards d’euros en 2011 ;

– les autres produits régaliens regroupant les amendes, les prélèvements divers et les pénalités baissent également de 6,6 milliards d’euros.

En conclusion, le résultat patrimonial de l’État s’établit à - 92,77 milliards d’euros en 2012 alors que le solde budgétaire s’élève à - 87,6 milliards d’euros.

Passage du solde budgétaire au résultat patrimonial de l’État

Le passage entre le résultat en comptabilité générale (- 92,8 milliards d’euros, y compris FMI) et le résultat en comptabilité budgétaire (- 87,6 milliards d’euros) résulte de différences tenant :

– 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 ou prêts à des États étrangers sont des dépenses budgétaires non comptabilisées en charges au compte de résultat mais seulement à l’actif du bilan) ;

– 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 d’actifs).

(1) Après déduction des ressources propres du budget de l’Union européenne basées sur le produit national brut et la taxe sur la valeur ajoutée (19 milliards d’euros au lieu de 18,2 milliards d’euros en 2011).

Dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'État, la Cour des comptes a audité le passage du solde budgétaire au résultat en comptabilité générale présenté dans le tableau ci-après, et n'a constaté aucune anomalie significative en 2012.

CLÉ DE PASSAGE DU SOLDE BUDGÉTAIRE AU RÉSULTAT PATRIMONIAL

(en milliards d'euros)

Solde d'exécution 2012	- 87,6
Restes à recouvrer sur les produits de l'année courante	+ 13,9
Recettes sur les produits des années antérieures	- 11,1
Impact du rattachement des acomptes d'impôt sur les sociétés	- 3,9
Dépenses et recettes budgétaires inscrites à des postes de bilan	+ 19,8
Opérations à impact patrimonial uniquement	- 21,7
Autres éléments d'articulation	- 2,3
Résultat patrimonial 2012	- 92,8

Source : CGE 2012.

Relevons enfin que le tableau des flux de trésorerie, qui 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), présente un solde de - 69 milliards d'euros en 2012 (après - 57,8 milliards d'euros en 2011). Ce solde correspond à la différence, au sein du bilan de l'État, entre trésorerie active et trésorerie passive.

B. DES PROGRÈS NOTABLES DANS LE CADRE DE LA CERTIFICATION DES COMPTES

La réforme comptable engagée il y a plusieurs années en vue de préparer le premier bilan d'ouverture de l'État au 1^{er} janvier 2006 est nécessairement progressive. Elle doit permettre de fiabiliser les comptes au regard du référentiel comptable applicable à l'État, de mieux recenser actifs, passifs, produits et charges et de développer le contrôle interne comptable. Cette démarche a permis en sept ans (2006-2012) de passer de 13 à 5 réserves de la Cour des comptes dans le cadre de la certification des comptes de l'État ⁽¹⁾.

Si 2011 aucune réserve n'avait pu être levée, l'exécution 2012 montre que l'administration s'est de nouveau mobilisée pour obtenir la levée de seize parties des réserves substantielles que la Cour des comptes avait formulées sur les comptes de l'État de 2011. Deux des réserves les plus concernées par ces levées ne sont donc plus qualifiées de « substantielles » : il s'agit de la réserve au titre du patrimoine immobilier de l'État et de celle relative aux passifs non financiers de l'État.

(1) D'après le rapport de la Cour des comptes sur la certification des comptes de l'État pour l'exercice 2012 : <http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Acte-de-certification-des-comptes-de-l-Etat-exercice-2012>

1. La levée partielle de cinq réserves qui demeurent toutefois qualifiées de « substantielles »

Au 31 décembre 2012, les parties suivantes des cinq réserves substantielles sur les comptes de l'État de 2011 ont été satisfaites :

– au titre de la réserve sur les systèmes d'information financière et comptable, deux parties concernant les insuffisances qui rendaient difficilement vérifiable ou exploitable l'information comptable ;

– au titre de la réserve sur les dispositifs ministériels de contrôle et d'audit internes, une partie concernant les faiblesses en matière de contrôle interne sur le processus de la dette financière ;

– au titre de la réserve sur les produits régaliens, une partie concernant l'absence de mention en annexe des frais d'assiette et de recouvrement en matière d'impôts et taxes affectés ;

– au titre de la réserve sur les actifs et passifs du ministère de la défense, quatre parties concernant le traitement comptable hétérogène des opérations de gros entretiens / grandes visites, la double comptabilisation de certains matériels en stocks et en immobilisations, l'existence d'immobilisations mises en service à des dates « forfaitaires » et les lacunes dans la prise en compte des frais accessoires pour l'évaluation des immobilisations acquises ;

– au titre de la réserve sur les participations et les autres immobilisations financières, deux parties concernant l'évaluation de la Caisse des dépôts et consignations et l'absence d'intégration de fonds sans personnalité morale.

Pour autant, la Cour des comptes a décidé de maintenir ces cinq réserves substantielles en 2012 pour les raisons suivantes :

– le système d'information financière de l'État, à travers le progiciel Chorus, reste encore insuffisamment adapté à la tenue de sa comptabilité générale et aux vérifications de la Cour (réserve n° 1) ;

– les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne, en dehors de ceux relatifs au processus de la dette financière, manquent d'efficacité et d'effectivité (réserve n° 2) ;

– la comptabilisation des produits régaliens et des créances et des dettes qui s'y rattachent n'a connu aucun progrès significatif en 2012 sur le niveau des incertitudes et des limitations soulevées précédemment par la Cour (réserve n° 3) ;

– le recensement et l'évaluation des stocks et des immobilisations du ministère de la Défense, ainsi que des passifs qui s'y attachent présentent toujours des faiblesses, et ce, malgré les efforts significatifs entrepris par les services de ce ministère en 2012 (réserve n° 4) ;

– enfin, l’ensemble des incertitudes qui affectent l’évaluation des participations contrôlées par l’État et de certaines de ses autres immobilisations financières, ne permet pas de lever la réserve n° 5, en dépit d’indéniables avancées en matière de qualité comptable. Aujourd’hui, plus de 80 % de la valeur d’équivalence des participations dans les comptes de l’État font l’objet d’une certification par des commissaires aux comptes. Les travaux devront donc être poursuivis s’agissant des participations non contrôlées.

2. Le maintien de deux réserves non substantielles

La Cour des comptes a estimé que cinq parties de la réserve sur les passifs d’intervention et autres passifs non financiers ont été satisfaites concernant les anomalies qui affectaient les restitutions relatives aux contrats de projets État-régions gérés par les services déconcentrés de l’État, la sous-évaluation de certains passifs d’intervention et de plusieurs autres provisions pour risques et charges, les informations manquantes dans la présentation en annexe des principales garanties octroyées par l’État et la présentation incorrecte du tableau des engagements budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n’est pas intervenu. En conséquence, la Cour a décidé ne plus considérer cette réserve comme « substantielle » bien que des incertitudes significatives continuent de peser sur le recensement et l’évaluation du parc immobilier de l’État.

De la même manière, la Cour a estimé que les modalités d’évaluation à la clôture de l’exercice des biens immobiliers de l’État s’étaient suffisamment améliorées pour ne plus qualifier de « substantielle » la réserve sur le patrimoine immobilier de l’État. Celle-ci n’est toutefois pas levée car des incertitudes demeurent sur le recensement et l’évaluation de certains passifs non financiers de l’État, en particulier sur les modalités de comptabilisation de certains engagements hors bilan.

L’objectif est la levée de ces réserves non substantielles dès la campagne de certification des comptes de l’exercice 2013.

II. L’ACCROISSEMENT DES ENGAGEMENTS HORS BILAN DE L’ÉTAT DEPUIS 2007 AU TITRE DES GARANTIES OCTROYÉES

Les engagements hors bilan de l’État sont l’ensemble des obligations potentielles qui, sans réunir les critères d’inscription au bilan, s’imposent à l’État et sont susceptibles d’avoir un impact significatif sur sa situation financière.

Il existe quatre catégories d’engagements hors bilan :

– ceux découlant de la mission de régulateur économique et social de l’État pour les engagements de transferts dans le futur, comme l’aide au logement (106 milliards d’euros), les régimes spéciaux de retraite subventionnés (293 milliards d’euros) ou l’allocation aux adultes handicapés (24 milliards d’euros) par exemple ;

– les engagements de retraite de l'État, au titre des fonctionnaires (1 498 milliards d'euros) ou assimilés (181 milliards d'euros) ;

– les engagements qui découlent de la mise en jeu de la responsabilité de l'État (démantèlement des matériels militaires, engagements de nature fiscale, etc.) qui ne peuvent être évalués ;

– et ceux pris dans le cadre d'accords bien définis, par exemple les garanties liées à des missions d'intérêt général (mécanismes d'assurance, garanties de protection des épargnants, etc.) ou la dette garantie.

À cet égard, le Rapporteur général constate que l'octroi de garanties est devenu, depuis quelques années, une modalité importante d'intervention de l'État dans la sphère économique.

Nécessitant une autorisation en loi de finances, ces interventions ont pu faire l'objet de projets de loi de finances rectificative *ad hoc*, en particulier lors des interventions menées en urgence pour stabiliser le système financier et la zone euro. La plupart des garanties sont toutefois généralement prévues par les lois de finances de fin d'année, intégrées dès le stade du projet de loi ou introduites par amendement du Gouvernement déposé tardivement, conduisant l'Assemblée nationale à examiner la disposition dans des conditions dégradées.

Complétant le tableau général dressé par la Cour des comptes dans son récent rapport⁽¹⁾, demandé par la commission des Finances du Sénat, sur le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan de l'État, le Rapporteur général a estimé utile de présenter une analyse des nouvelles garanties autorisées depuis le début de la XIII^e législature, y compris la souscription de capital non appelé d'organismes internationaux, qui, d'un point de vue financier, est assimilable à une garantie.

Ces garanties peuvent être réparties en quatre catégories :

– les garanties mises en place en réponse à la crise financière ;

– les garanties bénéficiant à des personnes publiques, qui peuvent soit être assimilables à des débudgétisations soit répondre à des problèmes spécifiques rencontrés par les bénéficiaires ;

– les garanties bénéficiant à des personnes privées, hors garanties accordées dans le cadre de la réponse à la crise financière ;

– les garanties constituant l'élément clé de mise en œuvre d'une politique publique spécifique.

Le Rapporteur général a pu obtenir du Gouvernement une information globalement complète, à l'exception des encours garantis dans le cadre du financement par la Caisse des dépôts du projet A400M d'EADS.

(1) « Le recensement et la comptabilisation des engagements hors bilan de l'État », communication à la commission des Finances du Sénat sur le fondement de l'article 58-2° de la LOLF, avril 2013.

1. Les garanties mises en place dans le cadre de la crise financière

Les garanties mises en place afin d'assurer la stabilisation du système financier et de la zone euro constituent une innovation apparue à compter de 2008 et du déclenchement de la crise financière. Elles concentrent la plus grande partie des nouvelles expositions financières auxquelles l'État doit faire face du fait de l'octroi de garanties depuis le début de la XIII^e législature. Toutefois, comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport précité, cette forte augmentation des encours garantis ne signifie pas nécessairement une hausse des risques budgétaires. Au contraire, les interventions ainsi menées par l'État tendent à éloigner des risques importants de déstabilisation de l'économie, ce qui contribue indirectement à préserver sa situation budgétaire.

Le tableau suivant recense les garanties de ce type accordées depuis le début de la crise financière.

LES GARANTIES DESTINÉES À LA STABILISATION DU SYSTÈME FINANCIER ET DE LA ZONE EURO

Loi	Art.	Bénéficiaire	Nature	Montant maximum *	Durée	Rémunération	Encours à fin 2012 *
Sauvetages d'établissements de crédit spécifiques							
2012-1509	108	CIF Euromortgage, CIF Assets,	Financement	12 000	Illimitée	Oui	7 009
2012-1510	108	Caisse centrale du CIF	Financement	16 000	Illimitée	Oui	3 978
2011-1416	4	Dexia SA, Dexia Crédit local SA	Financement	38 760	Emprunts jusqu'en 2021	Oui	19 700 ***
2011-1417	4	Dexia SA, Dexia Crédit local SA **	Actifs DexMA	6 650	Illimitée	Oui	0
2009-122	123	Dexia – FSA **	Actifs	6 390 USD	Liée à cession de société	Oui	0
2008-1443	6	Dexia SA, Dexia Crédit local SA	Financement	S'impute sur 360 Mds	Emprunts jusqu'au 31 octobre 2010	Oui	7 200 ****
Bon fonctionnement du système financier							
2009-431	21	Fonds de sécurisation du crédit interentreprise	Financement	5 000	31 décembre 2010	Oui	Nc
2008-1443	125	CCR - assurance crédit PME **	Financement	10 000	Opérations jusqu'au 30 juin 2011	Non	0
2008-1061	6	SPPE/SFEF	Financement	360 000	SFEF jusqu'au 31 décembre 2010, illimitée pour la SPPE	Oui	23 715 (SFEF)
Stabilisation de la zone euro							
2012-324	1	MES	Capital non appelé	126 392	Illimitée	Non	126 392
2010-606	3	FESF	Financement	159 000	Emprunts jusqu'au 30 juin 2013	Oui	52 146

*En millions (en euros si la devise n'est pas spécifiée).

** Garantie inactive.

*** 27,8 milliards d'euros au 30 mai 2013.

**** 3,6 milliards d'euros au 30 mai 2013.

Ces garanties, portant généralement sur des financements, peuvent être réparties en trois catégories principales :

– les garanties destinées à éviter la réalisation d'un risque systémique en raison de la faillite d'un établissement financier, à savoir Dexia et le Crédit immobilier de France ;

– les garanties destinées à garantir le bon fonctionnement de la distribution de crédit, qui concernent les garanties à la société de prise de participations de l'État (SPPE) et à la société de financement de l'économie française (SFEF) pour le financement des établissements de crédit et celles mises en place dans le cadre de la sécurisation du crédit inter-entreprise et de l'assurance-crédit ;

– la garantie accordée au fonds européen de stabilité financière (FESF) et la souscription du capital du mécanisme européen de stabilité (MES), qui constituent des éléments centraux du dispositif de stabilisation de la zone euro.

Dans les deux premiers cas, les garanties bénéficient, directement ou indirectement, aux établissements de crédit. Cet engagement financier de l'État au bénéfice de personnes privées a été justifié par des raisons d'intérêt général tenant au rôle que les banques jouent dans le financement de l'économie et au risque systémique que la défaillance d'un petit nombre d'entre elles peut générer.

Il importe de remarquer que deux garanties accordées à Dexia ont été prévues pour répondre à des enjeux propres à l'établissement franco-belge. D'une part, une première garantie d'actifs a été octroyée afin de permettre la cession de sa filiale américaine spécialisée dans le réhaussement de crédit, FSA. Cette garantie est devenue aujourd'hui sans objet. D'autre part, une seconde garantie d'actifs a porté sur les « prêts toxiques » aux collectivités territoriales, détenus par Dexia. Cette garantie est également devenue sans objet depuis la reprise de la société de financement local (SFIL) par l'État.

Les recettes tirées des interventions menées au profit de Dexia et *via* la SPPE et la SFEF constituent les principales ressources retirées des octrois de garanties depuis 2007.

La souscription de capital non appelé d'organismes de financement internationaux ou l'octroi de garanties sur des financements qui leur sont apportés sont également des interventions menées en réponse à la crise financière et destinées à rétablir le bon fonctionnement du système financier international.

Le tableau suivant recense les opérations de ce type réalisées depuis 2007. Ces garanties ne sont pas illimitées dans le temps et n'ont pas vocation à être rémunérées.

**SOUSCRIPTION DE CAPITAL NON APPELÉ ET GARANTIES ACCORDÉES AU PROFIT
D'ORGANISMES INTERNATIONAUX**

Loi	Art.	Bénéficiaire	Nature	Montant maximum *	Encours à fin 2012 *
2011-1978	84	Banque de développement du Conseil de l'Europe	Capital non appelé	366	Nc
2011-900	58	Fonds monétaire international	Capital non appelé	20 155 DTS	Nc
2010-1658	103	Banques multilatérales de développement	Capital non appelé	6 500	Nc
2010-606	4	Fonds monétaire international	Financement	16 000 DTS	Nc
2010-1974	105	Fonds monétaire international	Financement	2 100 DTS	Nc
2008-1443	126	Banque internationale de reconstruction et de développement (Banque mondiale)	Financement	203	203

* En millions (en euros si la devise n'est pas spécifiée).

Hormis la garantie octroyée à l'Agence française de développement (AFD) pour le financement d'un fonds de technologies propres au sein de la Banque internationale de reconstruction et de développement (BIRD), ces interventions ont eu pour objet le renforcement des organismes internationaux en charge du financement de l'économie – Fonds monétaire international, banques multilatérales de développement et Banque de développement du Conseil de l'Europe (BDCE). L'objectif poursuivi est d'assurer le remplacement des prêteurs privés, dont la capacité de distribution de crédit a été amputée par la crise financière, par des prêteurs publics.

2. Les garanties accordées à des organismes publics

Les garanties accordées depuis 2007 à des organismes publics peuvent relever de deux catégories différentes.

En premier lieu, certaines relèvent d'opérations de **débudgétisation** destinées à contourner la contrainte budgétaire pesant sur les administrations publiques et à faire peser des charges sur des organismes qui ne relèvent pas de ce champ, de manière à éviter une dégradation du déficit et de la dette publics.

LES GARANTIES À DES PERSONNES PUBLIQUES ASSIMILABLES À DES DÉBUDGÉTISATIONS

Loi	Art.	Bénéficiaire	Nature	Montant maximum *	Durée	Rémunération	Encours à fin 2012 *
2012-1510	82	UESL	Financement	1 000	Emprunts 2013-2015	Non	0
2010-1658	99	CDC/EADS	Financement	417	2041	Non	Nc
2010-1658	102	CDC/Autoroute ferroviaire atlantique **	Financement	25	Illimitée	Oui	0
2010-1974	106	CDC-CDG Express **	Financement	400	Illimitée	Oui	0
2010-1974	101	CDC-Nacre	Financement	400	31-déc-13	Non	175
2008-1443	118	OSEO-Prêts étudiants	Actifs	Déterminé par règlement	Illimitée	Non	157
2007-1824	103	AFD-Maroc-TGV	Financement	220	Illimitée	Non	73
2007-1824	87	AFD-Liban	Financement	375	Illimitée	Non	220

* En millions (en euros si la devise n'est pas spécifiée) ; ** Les projets sous-jacents à ces garanties n'ont pas été lancés.

La Caisse des dépôts et l'Agence française de développement constituent des véhicules fréquemment utilisés dans cette perspective.

La première a ainsi été mobilisée pour financer plusieurs projets d'investissement qui auraient dû l'être par l'État, à savoir les avances accordées à EADS pour l'achèvement de l'A400M ainsi que les projets « Autoroute ferroviaire atlantique » et « CDC-Express » – ce dernier projet ayant finalement été abandonné. Le fonds d'épargne, par ailleurs, a été mobilisé pour financer le dispositif « NACRE » de création d'entreprises.

La seconde a été mobilisée pour le financement de prêts accordés à des États – au Royaume du Maroc, pour la construction d'une ligne TGV, et au Liban – qui auraient dû également être directement financés par l'État, sur le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*.

La garantie accordée, en 2008, à OSEO, pour le financement de prêts étudiants, et celle octroyée à l'UESL (Union d'économie sociale du logement), en 2012, pour le financement de logements sociaux, relèvent également d'une logique de débudétisation.

En second lieu, l'octroi d'une garantie à un organisme public peut avoir pour objet **d'apporter une solution à un problème propre à cet organisme**.

LES GARANTIES ACCORDÉES POUR RÉSOUDRE UN PROBLÈME SPÉCIFIQUE À UN ORGANISME PUBLIC

Loi	Art.	Bénéficiaire direct	Nature	Montant maximum *	Durée	Encours à fin 2012 *
2012-1511	80	Unedic	Financement	5 000	Emprunts 2013	0
2011-1978	85	Unedic	Financement	7 000	Emprunts 2012	7 000
2010-1658	97	Unedic	Financement	4 500	Emprunts 2011	1 900
2011-900	70	EMC	Passifs garantis lors de cession	4	13/01/2012	4
2010-1658	98	SNPE	Passifs environnementaux	216	2052	216
2010-1658	100	CDC/BTP **	Financement	2,8	Illimitée	0
2008-1443	119	Opérateur spatial	Dommages	70	Illimitée	70

* En millions (en euros si la devise n'est pas spécifiée).

** Garantie appelée en totalité.

Ainsi, l'Unedic ne peut, en l'état actuel de ses fonds propres et pour des raisons juridiques, se financer sans la garantie de l'État, ce qui explique les octrois successifs de garanties.

Les garanties sur les passifs de la Société nationale des poudres et explosifs (SNPE) et de l'Entreprise minière et chimique (EMC) ont été justifiées par la nécessité de permettre la cession de leurs activités, qui n'aurait pu être réalisée sans la garantie ainsi apportée par l'État. La garantie accordée à la SNPE a été appelée à hauteur de 0,3 million d'euros en 2012.

La liquidation de la compagnie BTP a conduit à l'octroi de la garantie de l'État, limitée à 2,8 millions d'euros et appelée, pour éviter que la Caisse des dépôts n'essuie des pertes sur cette opération en cours depuis les années 1990.

Enfin, une garantie spécifique pour les dommages causés par un opérateur spatial – *a priori* Arianespace – a également été accordée pour 70 millions d’euros.

3. Les garanties accordées à des organismes privés

Certains organismes privés ont pu bénéficier, depuis 2007, de la garantie de l’État. L’avantage ainsi octroyé par la puissance publique à ces personnes privées ne saurait être justifié que par des motifs d’intérêt général suffisants. Compte tenu des règles du droit de la concurrence, ces garanties sont, en principe, rémunérées.

Le tableau suivant récapitule les garanties de ce type accordées depuis 2007.

LES GARANTIES ACCORDÉES À DES PERSONNES PRIVÉES

Loi	Art.	Bénéficiaire	Nature	Montant maximum ****	Durée	Rémunération	Encours à fin 2012 ****
2012-1510	85	Banque PSA Finance	Financement	7 000	Émissions jusqu’au 31 décembre 2016	Oui	0 ***
2010-1658	101	Secteur de la construction navale	Financement	900	31 décembre 2015	Oui	37,6
2009-431	20	Filière Bois	Financement	600	Prêts conclus jusqu’au 31 décembre 2011	Non	100**
2009-122	6	Établissements de crédit	Financements PPP	5 000	Opérations conclues en 2011	Oui	222
2007-1824	86	Cofiroute	Risque juridique	Illimitée	Illimitée	Non	Nc
2007-1824	88	AFD/Société anonyme de la raffinerie des Antilles *	Financement	19,5	Illimitée	Non	0

* Garantie appelée en totalité.

** 160,4 millions d’euros à fin 2011.

*** 1,2 milliard d’euros au 30 mai 2013.

**** En millions d’euros.

En premier lieu, ces garanties peuvent avoir pour objet d’apporter un soutien financier à tout ou partie d’un **secteur d’activité considéré comme stratégique** en termes d’emploi ou de compétitivité. Relèvent de cette catégorie :

– la garantie récemment accordée à Banque PSA Finance sur les titres de créances émis entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2016, qui a pour objet de préserver une société essentielle à la pérennité du groupe PSA ;

– la garantie, prorogée jusqu’en 2015 en loi de finances rectificative pour 2010, portant sur les cautionnements et les préfinancements accordés par la Caisse française de développement industriel aux entreprises du secteur de la construction navale ;

– la garantie accordée aux prêts souscrits, jusqu’au 31 décembre 2011, par les opérateurs de la filière « Bois » touchés par la tempête Klaus et dont la maturité est inférieure à cinq ans.

En deuxième lieu, l'État a apporté sa garantie à l'Agence française de développement pour le financement de la SA de raffinerie des Antilles (SARA) afin de répondre indirectement à un problème spécifique de **coût de la vie outre-mer**. Cette garantie porte sur les prêts accordés pour financer le déficit de trésorerie provenant de l'étalement de la hausse des prix de vente à l'utilisateur final, entraînée par la mise aux normes communautaires du gazole et de l'essence en Guyane.

Ce déficit de trésorerie devait être financé par le produit d'une taxe dont l'application a été systématiquement repoussée. En conséquence, cette garantie a été appelée en novembre 2011, entraînant une dépense de 27,9 millions d'euros sur le budget de l'État – les intérêts dus s'ajoutant à l'encours en principal de 19,5 millions d'euros garanti par l'État.

Enfin, deux garanties accordées à des personnes privées ne semblent pas reposer sur des critères d'intérêt général très clairs.

D'une part, dans le cadre du plan de relance, les prêts accordés par les établissements de crédit pour la réalisation de partenariats publics-privés (PPP). Cette garantie n'a pas atteint son objectif de soutien à la croissance au moment de la récession de 2009 puisque la plupart de ces projets n'ont pas été concrétisés avant la fin de l'année 2011. Surtout, le principe même de ces garanties est contestable car il conduit l'État à assumer les risques pris par les banques dans le cadre du financement des PPP, sans qu'aucun élément ne justifie un tel engagement.

Selon les informations transmises au Rapporteur général, un seul projet aurait bénéficié de cette garantie, à savoir le financement de la ligne ferroviaire à grande vitesse Sud Europe Atlantique, pour lequel l'État aurait garanti un prêt de 60,8 millions d'euros accordé par la Banque européenne d'investissement et des prêts d'un montant total de 161 millions d'euros accordés par des banques commerciales, soit un total de 222 millions d'euros.

Il semble néanmoins que d'autres projets de cette nature pourraient bénéficier de financements garantis par l'État.

La loi prévoit la remise, par le Gouvernement, d'un rapport semestriel sur la mise en œuvre de cette garantie. Cette obligation ne semble pas avoir été respectée.

D'autre part, issue d'un amendement du Gouvernement adopté dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2007, la garantie accordée à Cofiroute, sans limite de temps ni de montant, et destinée à couvrir un risque juridique auquel cette entreprise était confrontée, apparaît contestable dans son principe même.

4. Les garanties constituant le principal instrument de mise en œuvre d'une politique publique spécifique

Certaines garanties peuvent enfin constituer l'instrument principal – car le mieux adapté – de mise en œuvre d'une politique publique par l'État.

Ainsi, les garanties accordées à la Coface, pour le soutien à l'exportation, et au fonds d'épargne, qui concentre l'épargne populaire, ont vu leur régime précisé, respectivement par l'article 84 de la loi de finances rectificative de fin d'année 2012 et par l'article 120 de la troisième loi de finances rectificative de fin d'année 2008.

Par ailleurs, dans le cadre de l'instauration d'un dispositif de garantie des loyers par l'article 85 de la loi de finances rectificative de fin d'année 2007, l'État a octroyé sa garantie à l'Union d'économie sociale du logement (UESL) dans le cadre du dispositif de garantie des loyers, pour un montant et une durée illimités.

*

* *

ANNEXE 1 : MESURES NOUVELLES DUES À DES MESURES PRISES SOUS LA XIII^e LÉGISLATURE

TOTAL MESURES NOUVELLES DUES À DES MESURES PRISES SOUS LA XIII ^e LÉGISLATURE	14,4
État	9,4
<i>Sous-total LFR1 2012</i>	0,4
Taxe sur les transactions financières	0,1
Lutte contre la fraude	0,3
<i>Sous-Total LFR4 2011 (Plan dit « Fillon II »)</i>	5,3
Désindexation en 2012 et 2013 des barèmes de l'IR, de l'ISF et des droits de mutation à titre gratuit	1,8
Majoration exceptionnelle de l'IS pour les grandes entreprises	0,9
Création d'un taux intermédiaire de TVA à 7 %	2,1
Augmentation du prélèvement forfaitaire libératoire pour les dividendes, les intérêts et les revenus de capitaux mobiliers des non-résidents	0,5
Suppression de la taxe sur les hôtels de luxe	-0,1
Autres mesures État	0,0
<i>Sous-Total LFI 2012</i>	1,0
Instauration d'une contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus	0,6
Suppression de l'abattement de 30 % sur le bénéfice imposable des entreprises dans les DOM	0,2
Taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises soumises au quota de CO ₂	0,1
Exonération des plus-values immobilières réalisées par les cédants non propriétaires de leurs résidences principales et réinvesties dans l'acquisition de ces dernières	-0,1
Suppression de l'abattement de 40 % d'IR pour les personnes détenant des actions de SIIC	0,1
Prorogation d'un an du remboursement partiel de TICPE pour les exploitants agricoles.	-0,1
Hausse du taux de taxation sur le fioul	0,1
Doublage des tarifs de la taxe sur les boissons sucrées	0,1
Instauration d'une taxe sur les boissons contenant des édulcorants de synthèse	0,1
Autres mesures État	-0,0
<i>Mesures de périmètre 2012 hors transfert de TVA AFSSaPS</i>	0,1
<i>Sous-Total LFR 2 2011 (plan dit « Fillon I »)</i>	2,7
Limitation de la possibilité pour les entreprises bénéficiaires de reporter leurs déficits	1,2
Modification de l'abattement dérogatoire pour durée de détention sur les plus-values immobilières	0,8
Suppression du bénéfice mondial consolidé (BMC)	0,5
Hausse de la quote-part pour frais et charges appliquée aux plus-values de long terme sur les titres de participation	0,1
Création d'une taxe sur les hôtels de luxe	0,1
Autres mesures État	0,0
<i>Sous total LFR 1 2011</i>	-0,0
Suppression du bouclier fiscal	0,2
Généralisation de l'auto-liquidation du bouclier fiscal	0,2
Nouveau barème de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	-1,5
Suppression de la réduction des droits de donation	0,1
Allongement du délai de reprise de 6 à 10 ans des donations	0,3
Augmentation des droits de partage	0,2
Hausse de 5 points des taux des 2 dernières tranches des droits de succession	0,2
"Exit-tax" sur les plus-values : incidence sur l'impôt sur le revenu	0,0
Lutte contre l'évasion fiscale internationale (taxation des trusts, mesure anti-abus SCI)	0,1
Lutte contre l'évasion fiscale internationale	0,3

Taxe spécifique pétroliers	-0,1
Suppression de la "taxe poisson"	-0,1
Autres mesures État	-0,0
<i>Sous-total LFSSR 2011 - effets indirects</i>	<i>-0,1</i>
Prime exceptionnelle : Incidence IR	0,1
Prime exceptionnelle : Incidence IS	-0,1
<i>Sous total LFI 2011</i>	<i>3,0</i>
Imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières au premier euro	0,2
Alignement progressif du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé	0,2
Aménagement des dispositifs d'aide à l'investissement dans des équipements photovoltaïques	0,9
Révision des modalités de déclarations de revenus (mariage, PACS, divorce)	1,0
Recentrage des dispositifs d'aide à l'investissement dans les PME	0,1
Réduction de 10 % d'un ensemble de crédits et réductions d'impôt sur le revenu	0,4
Contribution supplémentaire de 1 % sur les hauts revenus et sur les revenus du capital	0,1
Taxe systémique sur les banques	0,0
Réforme de l'accession à la propriété	0,1
Remboursement immédiat des créances de crédit d'impôt recherche (CIR) aux PME	0,1
Report de la suppression totale de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) à 2014	-0,2
Durcissement du barème du malus automobile	0,1
Taxe "google"	0,0
Abaissement de 75 % à 50 % du taux de la réduction d'ISF au titre des investissements dans les PME	0,1
Prorogation d'un an du régime à titre transitoire du bénéfice de la demi-part supplémentaire dans le calcul de l'impôt sur le revenu	-0,1
Aménagement du crédit d'impôt recherche (CIR)	0,2
Prorogation jusqu'à fin 2012 de la réduction d'impôt en matière d'impôt sur le revenu concernant les FIP et FPCI	-0,1
Report de la mise en place de l'exonération d'IS pour les entreprises d'assurance	0,2
Report de la réforme du régime fiscal des mutuelles	-0,2
Autres mesures État	-0,0
<i>Sous total LFI /LFSS 2011 - effets indirects</i>	<i>-0,8</i>
Incidence IR	-0,1
Incidence IS	-0,6
<i>Sous total Réforme TP</i>	<i>-1,7</i>
Gain pour l'État	-1,7
<i>Sous Total Plan de Relance</i>	<i>1,5</i>
Crédit d'impôt recherche	1,3
Remboursement anticipé des créances de report en arrière des déficits (RAD)	-0,1
Augmentation du taux de l'amortissement dégressif	0,3
<i>Sous Total TEPA</i>	<i>-0,4</i>
Crédits d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt	-0,4
<i>Sous total autres mesures</i>	<i>-1,7</i>
Suppression de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA)	0,2
Instauration d'un éco-PTZ	-0,0
RSA en remplacement de la PPE	0,1
Limitation du bénéfice de la demi-part supplémentaire aux seuls contribuables vivant seuls ayant eu à charge un enfant pendant au moins 5 ans	0,5
Recettes exceptionnelles (contrôle fiscal sur les avoirs à l'étranger)	-0,2

Crédit d'impôt recherche	-1,2
Crédit d'impôt première accession à la propriété (PTZ)	-0,1
Report de la mise en place de l'exonération d'IS pour les entreprises d'assurance (avant LFI 2011)	-0,2
Report de la réforme du régime fiscal des mutuelles (avant LFI 2011)	0,2
Précompte	-0,0
Amende France Télécom	-1,0
Prorogation jusqu'à fin 2010 des réductions d'impôt FIP et FCPI	0,2
Autres mesures État	0,0
Sécurité Sociale	4,5
<i>Sous total LFSS 2012</i>	<i>2,7</i>
Hausse du forfait social de 6 % à 8 %	0,4
Intégration des heures supplémentaires dans le barème de calcul des allègements généraux de charges	0,6
Harmonisation dans la loi de l'assiette de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	0,2
Indemnités de rupture : passage de 3 à 2 fois le plafond de la Sécurité Sociale	0,2
Réduction de l'abattement forfaitaire de CSG pour frais professionnels de 3 % à 1,75 %	0,8
Hausse de la fiscalité et des prélèvements sociaux sur les alcools forts	0,3
Révision du barème de la taxe sur les véhicules de sociétés	0,1
Hausse de 1 % à 1,6 % du taux de la contribution sur le chiffre d'affaire des entreprises pharmaceutiques	0,2
<i>Sous-total LFI 2012</i>	<i>0,1</i>
Instauration d'une contribution sur les boissons contenant des sucres ajoutés	0,2
Exonérer les plus-values immobilières réalisées par les cédants non propriétaires de leurs résidences principales et réinvesties dans l'acquisition de ces dernières	-0,1
<i>Autres mesures</i>	<i>0,2</i>
Alignement sur le droit commun des cotisations sociales du secteur de l'énergie (IEG)	0,2
<i>Sous-Total LFR 2 2011</i>	<i>2,9</i>
Hausse de 1,2 point des prélèvements sociaux sur les revenus du capital	1,1
Modification de l'abattement dérogatoire pour durée de détention sur les plus-values immobilières	0,8
Suppression de l'exonération partielle de taxe spéciale sur les conventions d'assurance pour les contrats solidaires et responsables	1,0
<i>Sous total LFSSR 2011</i>	<i>-0,0</i>
Prime: Impact prélèvement social sur dividendes (substitution partielle)	-0,0
<i>Sous total LFSS 2011</i>	<i>-1,4</i>
Hausse du taux de cotisation de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC)	0,0
Alignement progressif du taux de cotisation des fonctionnaires sur celui des salariés du privé	0,1
Suppressions ou réduction d'exonérations de cotisations employeurs	0,3
Mesure relative aux indemnités de rupture	0,1
Taxation de la réserve de capitalisation des sociétés d'assurance "exit tax"	-1,7
Taxation "au fil de l'eau" des contrats d'assurance-vie	-0,2
ODAC	0,5
Cotisation patronale au régime de garantie des salariés (AGS)	-0,1
Hausse des tarifs de la contribution au service public de l'électricité (CSPE)	0,6

**ANNEXE 2 : MESURES NOUVELLES DUES À DES MESURES PRISES SOUS LA
XIV^o LÉGISLATURE**

TOTAL MESURES NOUVELLES DUES À DES MESURES PRISES SOUS LA XIV ^o LÉGISLATURE	7,2
État	4,6
<i>Baisse du prix à la pompe de 3 cts pendant 3 mois</i>	<i>-0,4</i>
<i>Sous-total LFR 2 2012</i>	<i>5,0</i>
Contribution exceptionnelle sur la fortune	2,3
Retour sur les allègements des droits de succession	0,1
Contribution due par certains établissements de crédit (doublement du taux de la taxe sur le risque systémique)	0,5
Taxation des opérations financières (doublement du taux de la taxe sur les transactions financières)	0,1
Contribution du secteur pétrolier	0,6
Mesures anti-abus en matière de fiscalité des entreprises	0,2
Anticipation du paiement de la contribution exceptionnelle	1,0
Création d'une contribution de 3 % sur le versement des dividendes	0,2
Autres mesures État	-0,0
Sécurité Sociale	2,6
<i>Élargissement du dispositif de départ anticipé à la retraite pour carrières longues</i>	<i>0,2</i>
<i>Sous-total LFR2 2012</i>	<i>2,5</i>
Taxation accrue des stock-options	0,1
Limitation des niches sociales sur l'épargne salariale (hausse du forfait social de 8 % à 20 %)	0,5
Suppression de l'exonération (fiscale et sociale) des heures supplémentaires	1,0
Assujettissement aux prélèvements sociaux des revenus immobiliers des non-résidents	0,0
Hausse de 2 points du prélèvement social sur les revenus du patrimoine et les produits de placement	0,8
TOTAL des mesures relatives aux collectivités territoriales	0,6
Surmodulation TICPE Grenelle de l'Environnement	0,1
Hausse des taux d'imposition des impôts directs locaux	0,5
Impact transitoire de la réforme de la taxe professionnelle	-0,1
Hausse des taux du versement transport	0,1

AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Au cours de sa séance du mardi 28 mai 2013, la Commission a entendu, en audition ouverte à la presse, M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur la certification des comptes de l'État – exercice 2012 – et sur le rapport relatif aux résultats à la gestion budgétaire de l'exercice 2012.

M. le président Gilles Carrez. Nous commençons aujourd'hui nos travaux sur l'exécution du budget de l'année 2012. Le projet de loi de règlement doit être adopté demain en Conseil des ministres. Nous auditionnerons les ministres dans deux semaines et examinerons le texte ensuite.

Dans ce cadre, nous vous recevons aujourd'hui, monsieur Migaud, en votre qualité, d'une part, de Premier président de la Cour des comptes et, d'autre part, de président du Haut Conseil des finances publiques. Au titre de vos premières fonctions, vous nous présenterez l'acte de certification des comptes de l'État – la Cour remplit cette mission depuis sept ans – et le rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'État, tous deux adoptés par la Cour le 22 mai dernier. Au titre de vos secondes fonctions, vous nous exposerez l'avis relatif au solde structurel des administrations publiques, délibéré par le Haut Conseil le 23 mai. C'est ainsi la deuxième fois depuis la création de celui-ci que vous présenterez l'un de ses avis devant notre Commission.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. Je suis heureux d'être auditionné par votre Commission sur les travaux que la Cour produit chaque année pour le Parlement en application de la loi organique relative aux lois de finances – LOLF –, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement : d'une part, l'acte de certification des comptes de l'État et, d'autre part, le rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire.

S'agissant de l'exercice 2012, ces deux documents ont été préparés par la formation interchambres présidée par M. Raoul Briet, ici présent. Les travaux sur lesquels s'appuient ces documents ont été réalisés par des équipes animées, s'agissant de l'acte de certification, par MM. Dominique Pannier, conseiller maître, Lionel Vareille, conseiller référendaire, et Laurent Zérah, expert, et, s'agissant du rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, par Mme Catherine Perin, conseiller maître, MM. Fabrice Malcor et Louis-Paul Pelé, rapporteurs, les contre-rapporteurs étant MM. Christian Charpy, François-Roger Cazala et François Monier.

J'aborderai successivement et de façon aussi concise que possible le contenu de ces deux documents, qui synthétisent chacun un important travail, avant de répondre à vos questions.

Comme depuis sept ans maintenant, la Cour a transmis au Parlement son opinion sur les comptes de l'État pour l'exercice 2012, tels qu'ils ont été arrêtés par le ministre de l'Économie et des finances pour être intégrés dans le projet de loi de règlement qui vous sera soumis dans quelques jours.

La certification a pour objet d'apporter une assurance raisonnable sur la régularité des états financiers qui forment le compte général de l'État, sur leur sincérité et sur le fait qu'ils donnent une image fidèle. Cette comptabilité de l'État a été mise en place à partir de 2006, en application de la LOLF. Elle s'inspire, autant que possible, des principes de la comptabilité privée, tout en s'adaptant aux spécificités de l'action publique. Elle livre des informations très riches que la comptabilité budgétaire, créée il y a plus de deux siècles pour suivre le respect de l'autorisation parlementaire, n'apporte pas. En particulier, elle fournit une visibilité sur les dépenses de demain qu'entraîneront les engagements pris hier et aujourd'hui, ce que ne permet pas toujours la comptabilité budgétaire.

Quant à la certification, elle est l'instrument qui permet d'assurer la transparence des comptes publics et le fait qu'ils en donnent une image fidèle. Cette transparence est due aux parlementaires, aux citoyens et aux investisseurs en titres de dette, qui souhaitent légitimement disposer d'une information détaillée et fiable sur les actifs de l'État – son patrimoine et ses créances –, ainsi que sur ses passifs – notamment ses dettes, financières ou non financières. Elle conduit aussi à recenser les engagements hors bilan de l'État.

Je donnerai deux exemples illustrant l'utilité de cette comptabilité certifiée.

Premièrement, elle présente, dans ce que l'on appelle le « hors bilan », les engagements de l'État à l'égard des tiers. Nous avons adressé au début du mois à la commission des Finances du Sénat un rapport très riche sur ce sujet, cantonné jusqu'ici à quelques initiés. J'en retirerai deux constats.

D'abord, au 31 décembre 2012, l'agrégat total des engagements hors bilan de l'État excédait 3 000 milliards d'euros, soit une fois et demi le montant du PIB. Il dépasse ainsi largement le passif total de l'État – 1 859 milliards d'euros – et, plus encore, le montant de sa dette financière – 1 412 milliards d'euros. Il recouvre certes des obligations éventuelles dont les horizons temporels et les risques de réalisation sont très variables, mais son ordre de grandeur et, surtout, son évolution dans le temps sont significatifs.

Ensuite, parmi ces engagements, les garanties accordées par l'État à des emprunts de tiers représentent un encours de 163 milliards d'euros, qui a triplé depuis 2006. Cette augmentation très importante tient certes à un effort de recensement de ces engagements, grâce en particulier à l'action de la Cour en tant que certificateur. Mais elle résulte également de la participation de la France aux mécanismes de soutien aux États en difficulté au sein de la zone euro. Dans son rapport, la Cour a souligné la vigilance qu'il convient d'exercer face à ces risques, afin de préserver la crédibilité de la signature de l'État. Je signale au passage que, s'agissant du prêt bilatéral de 11,3 milliards d'euros consenti à la Grèce, nous avons reçu du directeur général du Trésor une lettre d'affirmation expliquant les raisons pour lesquelles ce prêt n'est pas déprécié au 31 décembre 2012, à l'exception d'un montant limité à 231 millions d'euros, qui correspond au coût de sa bonification à la suite de l'assouplissement des conditions de remboursement décidé par l'Eurogroupe le 26 novembre 2012.

Le second exemple concerne une des réserves substantielles émises par la Cour : celle relative aux actifs et passifs du ministère de la Défense. Nous avons cette année approfondi nos vérifications sur un sujet majeur : le démantèlement des matériels nucléaires. À la lecture de l'acte de certification, vous verrez que le démantèlement des chaufferies nucléaires du porte-avions Charles-de-Gaulle n'a pas été provisionné et que celui des réacteurs des sous-marins nucléaires ne l'a été que sur une base incomplète. Par ailleurs, en matière de charges de personnel, le ministère de la Défense est confronté à des dysfonctionnements graves du calculateur Louvois, qui ont des répercussions directes dans un sens comme dans l'autre sur la solde de certains personnels. Nous les avons déjà

identifiés dans l'acte de certification de l'an dernier et les mentionnons à nouveau cette année. S'il fallait se convaincre que la certification n'est pas seulement un acte de pure technique comptable, mais qu'elle permet d'identifier chaque année des sujets relatifs à la gestion de l'État, voilà des exemples parlants.

J'en viens maintenant à la position de la Cour sur les comptes de l'exercice 2012. La Cour certifie que, au regard des règles et principes comptables qui lui sont applicables, le compte général de l'État de l'exercice 2012 est régulier, sincère et donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État. Elle le fait sous sept réserves, dont les champs sont inchangés par rapport à l'exercice précédent.

Nous avons constaté cette année une amélioration d'ensemble, qui affecte toutefois de manière très variable ces sept réserves, toutes qualifiées de substantielles par la Cour l'an dernier. Nous pouvons lever cette année seize parties de réserves, contre huit l'année dernière. Nous avons également relevé moins de points significatifs : soixante pour l'exercice 2012 contre soixante et onze pour l'exercice 2011.

Des progrès significatifs ont notamment été constatés sur deux réserves, conduisant la Cour à ne plus les qualifier de substantielles.

Il s'agit, d'une part, de la réserve sur le patrimoine immobilier de l'État. Celui-ci est désormais mieux recensé et évalué, tant pour les immeubles situés sur le territoire national que pour ceux situés à l'étranger. Pour que la Cour lève la réserve qui demeure, les progrès observés en 2012 devront être poursuivis en 2013. Un tel effort permettra à l'État d'utiliser davantage la comptabilité générale dans la gestion active de son patrimoine immobilier. À titre d'exemple, les actions de l'administration en 2012 sur le parc immobilier à l'étranger ont permis de le réévaluer de 500 millions d'euros à l'actif du bilan de l'État. Voilà un exemple d'une recommandation qui a été suivie d'effets.

D'autre part, la Cour a constaté des progrès concernant la réserve sur les passifs non financiers, qui sont notamment composés des engagements de l'État pris à l'égard des ménages, des entreprises, des organismes de sécurité sociale et des collectivités territoriales, au travers de plus de 1 300 dispositifs d'aide distincts. La valeur de ces passifs s'élève à 274 milliards d'euros. Les normes comptables qui leur sont applicables ont été modifiées au début de l'année 2012, ce qui a permis de résoudre de nombreux désaccords entre la Cour et le producteur des comptes quant à leur interprétation. Malgré le changement de normes comptables, l'administration s'est assurée du maintien du niveau de l'information donnée dans l'annexe des comptes de l'année 2012 sur ces passifs et ces engagements hors bilan. Il s'agit là, en effet, d'enjeux financiers majeurs : à titre d'illustration, l'État comptabilise un engagement hors bilan de 106 milliards d'euros pour les aides au logement et de 24 milliards pour l'allocation aux adultes handicapés ; ces montants pèseront très probablement sur les budgets futurs.

Les cinq autres réserves que la Cour avait formulées sur les comptes de l'année 2011 conservent leur caractère substantiel en 2012. Je ne les détaillerai pas : elles sont présentées dans l'acte de certification lui-même, ainsi que dans la synthèse qui l'accompagne. Elles portent respectivement sur le système d'information financière, les dispositifs de contrôle interne et d'audit interne, les produits régaliens, les actifs et passifs du ministère de la Défense et les participations et autres immobilisations financières.

Je souhaite insister particulièrement sur trois points.

D'abord, pour la première fois depuis 2006, la Cour lève une partie de sa réserve sur le contrôle interne et l'audit interne, s'agissant d'un processus majeur : celui relatif à la dette financière. Cette évolution montre que des progrès sont possibles en la matière. La Cour poursuit par ailleurs sa démarche de contractualisation de ses relations avec les auditeurs internes des ministères, afin de travailler de manière pleinement coordonnée avec eux, au bénéfice de la collectivité. Le contrôle interne et l'audit interne sont des instruments très efficaces qui permettent aux gestionnaires d'identifier et d'analyser les principaux risques pesant sur la fiabilité de leurs processus.

Ensuite, la Cour a relevé en 2012 des progrès, insuffisants toutefois, sur les produits régaliens, c'est-à-dire le produit des impôts. Le système de gestion fiscal français a été conçu à une époque où la comptabilité générale n'était pas une préoccupation. La conséquence en est une incertitude non pas sur les montants réellement encaissés par l'État, qui sont rigoureusement suivis, mais sur les droits et les obligations qui leur sont associés. Cette incertitude concerne, par exemple, le montant des créances fiscales enregistré dans les comptes, soit 56 milliards d'euros en valeur nette. Nous ne voyons pas de perspective de levée de cette réserve à court ou moyen terme. Pourtant, il nous semble que de premières avancées peuvent être accomplies, sans investissement financier lourd. Par exemple, les contrôles internes à l'administration sur la comptabilisation des recettes peuvent être améliorés avec les moyens humains ou informatiques actuellement en place. L'administration fiscale s'est engagée à étudier ce qu'il est possible de faire, mais le rythme adopté nous paraît, pour le moment, trop lent.

Enfin, la Cour a constaté des améliorations certaines concernant les participations financières de l'État. Conformément à notre recommandation, l'administration a revu la méthode d'évaluation de la participation que détient l'État dans la section générale de la Caisse des dépôts et consignations, ce qui est positif. La dynamique de la certification des comptes des entités publiques contrôlées par l'État s'est poursuivie cette année : 221 d'entre elles, contre 132 à la fin de l'année 2009, ont vu leurs comptes de 2012 soumis à une certification externe. La Cour aura l'occasion d'y revenir au second semestre, lors de la présentation du premier rapport de synthèse sur la qualité des comptes des entités publiques dont elle n'assure pas elle-même la certification, conformément à l'article 63 de la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011.

L'an dernier, la Cour avait alerté le Parlement et l'administration : elle avait constaté, pour l'exercice 2011, un net essoufflement de la trajectoire d'amélioration de la qualité des comptes entamée en 2007. Un véritable redémarrage des chantiers a été observé en 2012. La Cour a reconnu cet effort dans l'expression de sa position en ne qualifiant plus de substantielles deux des sept réserves qu'elle continue de formuler. Elle met ainsi en valeur, en tant que certificateur, les effets positifs d'une implication accrue de l'administration en la matière.

Ce résultat a été obtenu dans un contexte marqué par d'importants changements sur le plan informatique avec la mise en place du progiciel de gestion budgétaire et comptable Chorus, étape majeure qui a été franchie avec succès. Reste aujourd'hui l'essentiel : utiliser le potentiel de Chorus, afin d'améliorer tant la fiabilité des comptes que la qualité de la gestion publique. Les ordonnateurs comme les comptables devront encore fournir des efforts pour adapter la gestion financière à ce nouvel outil et gagner ainsi en productivité.

La dynamique d'amélioration des comptes doit être préservée et amplifiée en 2013, sur toutes les réserves que formule la Cour. L'administration a tout à y gagner, car l'amélioration de la qualité des comptes est un facteur de modernisation de l'action publique : elle conduit l'État et les entités qu'il contrôle à mieux évaluer et suivre tant leur patrimoine que leurs risques. Dans le contexte actuel, le jugement des observateurs sur la soutenabilité des finances publiques françaises est influencé par la qualité des comptes qui leur sont présentés.

Je complète ce propos sur la certification par quelques mots sur un sujet important, mais souvent délaissé par les autorités politiques : les normes comptables applicables aux administrations publiques.

Le législateur européen a engagé une démarche d'adoption de normes comptables au niveau européen. La Commission européenne doit évaluer l'adéquation des normes comptables internationales du secteur public, dites IPSAS, aux comptes des États membres. La Cour, avec d'autres institutions supérieures de contrôle européennes, a mis en évidence les difficultés que poserait une reprise trop large et systématique de ces normes, compte tenu de leur complexité, de leur instabilité et de leur caractère en grande partie inadapté aux spécificités du secteur public. Elles sont par ailleurs établies par un organisme dont la légitimité démocratique est contestable, dès lors qu'y siègent essentiellement des experts privés et que les pouvoirs publics n'y sont pas représentés de façon institutionnelle et, encore moins, écoutés.

C'est un sujet important : ces normes doivent permettre d'apprécier de façon homogène et sincère la situation financière des administrations publiques dans les différents États, d'éclairer la prise de décision politique et de faciliter la surveillance des finances publiques. Il convient d'adopter un référentiel comptable européen adapté aux objectifs des comptes publics, dans le cadre d'une gouvernance légitime et crédible. La représentation nationale doit se saisir de ce sujet avant qu'il ne soit trop tard et que certaines règles nous soient imposées de l'extérieur.

J'en viens au rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2012, qui analyse l'exécution budgétaire par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, à celles des trois lois de finances rectificatives de l'année et aux dispositions de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. Son ambition est d'éclairer le débat sur le projet de loi de règlement et d'aider à préparer le débat sur la prochaine loi de finances. Un effort nouveau a été fait cette année pour améliorer ce produit. Une synthèse et des fiches nouvelles vous sont livrées.

Le contenu du rapport de synthèse peut vous être résumé en cinq messages.

Premièrement, le déficit budgétaire s'est réduit, mais à un rythme sensiblement ralenti par rapport à 2011, dans un contexte de dégradation de la situation économique. Cette baisse du déficit est insuffisante pour enrayer la progression de la dette et sortir l'État de la zone dangereuse dans laquelle il se trouve.

Deuxièmement, malgré les nombreuses mesures fiscales nouvelles adoptées en 2011 et en 2012, le ralentissement de la croissance économique a réduit le rendement des principales recettes, notamment de la TVA et de l'impôt sur les sociétés, et a ainsi fragilisé l'exécution budgétaire.

Le troisième message concerne l'effort de maîtrise des dépenses en 2012 : les normes de dépenses, plus strictes que l'année précédente, ont été respectées. Mais d'importantes dépenses non prévues ont été prises en charge en dehors de ces normes. Les dépenses ont donc, dans leur ensemble, augmenté.

Quatrièmement, le fait que les dépenses figurant dans le périmètre des normes ont été contenues résulte bien davantage des effets de la régulation budgétaire – c'est-à-dire des annulations de crédits ayant fait l'objet d'une mesure de gel, voire de « surgel » – que de la mise en œuvre de réformes structurelles ciblant les politiques publiques les moins efficaces. Dès lors, l'amplification prévue et nécessaire de l'effort sur la dépense – que vous avez vous-même intégrée dans la loi de programmation et le programme de stabilité que vous avez adoptés – doit reposer sur la mise en œuvre de telles réformes, dans une perspective pluriannuelle. À défaut, la qualité de l'ensemble des politiques publiques se trouvera dégradée par l'application de gels indifférenciés.

Enfin, cinquièmement, certaines irrégularités, parfois récurrentes, demeurent dans la gestion budgétaire.

Je reviens sur mon premier message : le déficit budgétaire a été réduit de 3,57 milliards d'euros par rapport à 2011. Il convient cependant de tempérer ce résultat positif par deux observations. Premièrement, le niveau du déficit demeure très élevé : avec 87,15 milliards d'euros, il représente plus de trois mois de dépenses de l'État et autant que les dépenses de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur cumulées. Il nourrit l'accroissement de la dette de l'État : son encours est passé de 1 313 à 1 386 milliards d'euros en un an. La baisse des taux d'intérêt a néanmoins permis de stabiliser la charge d'intérêts payée. Mais, avec 46,3 milliards d'euros, celle-ci représente le deuxième poste de dépenses de l'État et le prive de marges de manœuvre.

Surtout, compte tenu du montant atteint par la dette et de l'inévitable remontée, à terme, des taux d'intérêt, l'État est toujours exposé au risque d'une augmentation importante de sa charge d'intérêts. Vous le constatez : en dépit d'une légère amélioration du solde, celui-ci reste tel que la dette poursuit son augmentation rapide. Notre pays ne s'éloigne donc pas de la zone dangereuse dans laquelle il est entré en raison de son endettement. Il voit ses marges de manœuvre restreintes, dans la mesure où il consacre une part substantielle de l'impôt qu'il collecte à prendre en charge le passé plutôt qu'à préparer l'avenir. Seule une action amplifiée et continue sur la dépense – non seulement de l'État, mais aussi des administrations de sécurité sociale et des collectivités territoriales – est de nature à nous permettre de retrouver les marges de manœuvre nécessaires. J'aurai l'occasion d'y revenir dans le prochain rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui traitera de l'ensemble des administrations publiques.

Deuxièmement, l'amélioration du solde – de 3,57 milliards d'euros – est sensiblement plus faible qu'en 2011, où la réduction du déficit avait été d'environ 14 milliards d'euros. Ce ralentissement résulte pour l'essentiel d'une conjoncture économique dégradée en 2012, avec, selon les dernières données de l'INSEE, une croissance nulle, contre 2 % en 2011 – l'INSEE l'avait estimée dans un premier temps à 1,7 %. La loi de finances initiale pour 2012 avait été construite sur une hypothèse de croissance de 1 %, qui a été revue à la baisse dans les lois de finances rectificatives de mars et d'août. Les prévisions de recettes fiscales ont été révisées en conséquence.

Je reviens ainsi sur mon deuxième message : les nouvelles recettes fiscales ont joué un rôle prépondérant dans l'amélioration du solde budgétaire. Les nombreuses mesures fiscales nouvelles adoptées en 2011 et 2012 ont permis aux recettes fiscales de progresser

de 10,2 milliards d'euros au lieu de stagner. Mais elles ne leur ont pas permis d'atteindre le niveau prévu par la loi de finances initiale, l'écart entre prévision et réalisation s'établissant à 6,5 milliards d'euros, compte tenu de la dégradation de la conjoncture. Cet écart porte essentiellement sur l'impôt sur les sociétés – pour 3,6 milliards d'euros – et sur la TVA – pour 5,7 milliards. Le produit des recettes de TVA a été surestimé, surtout dans la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012 : celle-ci prévoyait encore une hausse du produit de la TVA de 2,8 % par rapport à 2011, alors que la hausse n'a été, en réalité, que de 0,2 %. Or, à cette époque, les informations sur les encaissements révélaient une stagnation du produit de la TVA sur les dix premiers mois de l'année, ce qui aurait dû conduire à retenir des prévisions plus prudentes.

Au-delà, il est préoccupant que les services de l'État ne soient pas aujourd'hui en mesure d'expliquer complètement, *a posteriori*, cet écart massif. Certains facteurs explicatifs ont été avancés : une déformation de la structure de la consommation au profit des produits soumis à un taux réduit de TVA ou encore l'accélération des demandes par les entreprises du remboursement de leurs crédits de TVA. Mais une partie non négligeable de cet écart – de l'ordre de 1,3 milliard d'euros – demeure inexpliquée et appelle des analyses complémentaires. Cette situation peut faire redouter que, au-delà même de l'effet « base » sur les recettes, ce phénomène d'attrition ne se reproduise en 2013.

Le produit des recettes non fiscales a été inférieur aux prévisions à la fois en raison de la conjoncture économique, ce qui a entraîné un moindre versement par la Caisse des dépôts et consignations, et de la décision de l'État de percevoir une partie de ses dividendes – 1,4 milliard d'euros – non pas en numéraire mais en titres, ce qui a réduit d'autant les recettes de l'État déjà affectées par le moindre rendement des recettes fiscales. Le choix d'un versement du dividende en nature plutôt qu'en espèces est neutre pour le solde en comptabilité nationale, mais il a alourdi la dette de l'État.

Ces exemples montrent que, en période de conjoncture économique dégradée, l'ajustement du solde par des mesures nouvelles en recettes n'offre pas toujours le rendement attendu et fait peser un aléa sur l'évolution du solde budgétaire. Dès lors, dans un tel contexte, l'effort fiscal ne peut suffire pour réduire le déficit budgétaire : l'effort sur la dépense doit jouer un rôle plus marqué. Si l'on souhaite sécuriser au mieux un objectif de solde effectif, mieux vaut se montrer plus prudent dans l'estimation des recettes et plus déterminé dans l'action sur la dépense.

Sur ce sujet, la Cour estime – c'est mon troisième message – qu'un effort accru de maîtrise des dépenses a été réalisé en 2012. Cependant, le prolongement de cet effort ne sera pas garanti tant que des réformes structurelles ne seront pas mises en place.

Deux normes de dépenses s'appliquent principalement au budget de l'État : la première impose que les dépenses du budget dans son ensemble, d'une part, et les prélèvements sur recettes, d'autre part, ne progressent pas plus vite que l'inflation – il s'agit de la norme dite « zéro volume » ; la seconde, plus stricte, impose que ces mêmes montants hors charge de la dette et pensions n'augmentent pas en euros – il s'agit de la norme dite « zéro valeur ».

Cette seconde norme a été plus que respectée : les dépenses ont été réduites de 1,5 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale et de 3 milliards par rapport à l'exécution de l'année précédente. La première a également été respectée, en particulier grâce à des économies de constatation sur la charge d'intérêts, inférieure de 2,5 milliards d'euros aux prévisions.

Cependant, des dépenses non prévues ont dû être prises en charge et l'ont été en dehors du périmètre de ces normes : les dépenses de soutien à la zone euro, qui se sont maintenues à leur niveau de 2011, ont été supérieures de 2,5 milliards d'euros aux prévisions ; la dotation au capital de la banque Dexia s'est élevée à 2,6 milliards d'euros. Dès lors, les dépenses du budget général – auxquelles il faut ajouter, pour pouvoir mieux comparer l'exercice 2012 avec les précédents, les aides à la Grèce – ont augmenté de 1,5 milliard d'euros par rapport à l'exécution de l'année 2011. Cette hausse est du même ordre que celle constatée entre 2010 et 2011.

Néanmoins, certains résultats significatifs ont été atteints. Ainsi, les dépenses d'intervention ont été réduites de 2,5 %. De même, les dépenses de masse salariale ont été quasiment stabilisées en valeur : elles ont augmenté de 0,1 %. Sur la période récente, leur décélération est manifeste, mais elle ne se poursuivra pas nécessairement, compte tenu du choix qui a été fait d'interrompre la réduction des effectifs.

La baisse des dépenses dans le périmètre de la norme « zéro valeur » a été, pour une large part, réalisée par des annulations de crédits en cours de gestion, d'un montant sans précédent de 2,7 milliards d'euros, contre 1,2 milliard en 2011. La régulation budgétaire a été efficace. Mais il est à craindre qu'un recours aussi massif et constant à celle-ci ne puisse produire, au cours des prochaines années, des effets à la hauteur de la maîtrise attendue des dépenses – tel est mon quatrième message. Surtout, l'effort risque de porter sur toutes les dépenses, indépendamment de leur efficacité et de leur efficience. Nous appelons au contraire à se saisir non seulement des outils de mesure de la performance, notamment des rapports annuels de performance qui accompagnent le projet de loi de règlement, mais aussi des travaux d'audit et d'évaluation régulièrement livrés par la Cour et par d'autres acteurs. Il convient de faire reposer la réduction de la dépense sur des choix explicites de priorisation et de ciblage plutôt que sur l'application indifférenciée de normes.

Bien évidemment, des progrès peuvent et doivent encore être réalisés pour améliorer le volet « performance » des lois de finances. Même si des améliorations sont apportées chaque année aux outils de gestion par la performance, la Cour constate que l'articulation entre la démarche de performance et la gestion budgétaire n'est pas pleinement établie. Pour mieux responsabiliser les gestionnaires sur leurs résultats, le recours à la contractualisation et à la comptabilité analytique doit être accru.

L'exploitation de toute la richesse des données livrées par les rapports annuels de performance, qui comparent les objectifs fixés et les résultats atteints par les différentes politiques publiques, pourrait contribuer à faire porter l'effort avant tout sur les dépenses budgétaires ou fiscales qui n'atteignent pas leur objectif ou qui le font à un coût excessif. Le débat sur la loi de règlement est une occasion privilégiée de tirer les conséquences de cette mesure de la performance.

Enfin, la Cour a constaté – c'est mon cinquième message – que des irrégularités entachent la gestion des comptes spéciaux : certains comptes de concours financiers ne retracent pas de véritables avances ; des dépenses relevant du budget général sont imputées sur certains comptes d'affectation spéciale ; certains comptes de commerce ne correspondent pas à la définition de la LOLF. Nous formulons chaque année des observations de cette nature.

En outre, des rétablissements de crédits à hauteur de 1 milliard d'euros, en provenance du programme des investissements d'avenir, ont été effectués pour doter la Banque publique d'investissement. Mais une partie de ces crédits a finalement contribué au financement du plan automobile, et une autre, d'un montant de 465 millions d'euros, n'a pas

été consommée en 2012, ce qui a permis d'améliorer d'autant le solde budgétaire. Pour mettre en œuvre cette procédure, l'administration s'est appuyée sur une interprétation extensive du IV de l'article 17 de la LOLF. De plus, elle l'a fait dans un vide juridique, l'arrêté de 1986 encadrant la procédure n'étant plus applicable. Les redéploiements de crédits devront désormais être réalisés dans un cadre plus rigoureux, afin de s'assurer qu'ils correspondent bien à l'objet du programme des investissements d'avenir.

Pour finir, les constats que dresse la Cour dans le rapport, plus particulièrement sur les grandes composantes de la dépense de l'État, s'appuient sur soixante-trois analyses détaillées de l'exécution budgétaire par mission et par programme. Ces analyses ont été instruites, contredites et délibérées par les sept chambres de la Cour. Elles sont jointes au rapport de synthèse remis à votre Commission et mises en ligne sur le site Internet de la Cour. Elles ont vocation, tout autant que le rapport lui-même, à vous aider dans votre mission de contrôle. Je souhaiterais brièvement illustrer mon propos par trois exemples concrets.

Premièrement, l'analyse de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » souligne que les indicateurs de performance ne permettent pas, à eux seuls, d'apprécier le correct calibrage des crédits destinés à l'allocation aux adultes handicapés, ni de porter une appréciation sur sa répartition et sa distribution sur le territoire national. En outre, le contrôle du Parlement pourrait trouver à s'appliquer sur les trente-deux mesures de dépenses fiscales rattachées à cette mission. En particulier, neuf d'entre elles, représentant un coût de 6,3 milliards d'euros, ont été jugées inefficaces par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales dans son rapport de juin 2011.

Deuxièmement, l'analyse de la mission « Défense » met en évidence la sous-budgétisation récurrente de la provision pour surcoût des opérations extérieures, ainsi que les failles du pilotage de la masse salariale. Le quatrième Livre blanc de la défense a été publié le mois dernier et fera l'objet d'un débat demain dans votre hémicycle. Le projet de nouvelle loi de programmation militaire sera déposé au Parlement à l'automne prochain. Dans ce contexte, l'analyse montre que les objectifs budgétaires et capacitaires de la loi de programmation militaire pour les années 2009 à 2014 n'étaient pas soutenables – 5,5 milliards d'euros de commandes de matériels prévues en 2012 et en 2013 ont été reportés – et que certains crédits ont dû être utilisés pour pallier les dérapages de la masse salariale – ceux-ci font l'objet d'une enquête de la Cour à la demande de la commission des Finances du Sénat.

Troisièmement, l'analyse de la mission interministérielle « Enseignement scolaire » met en relief le manque de cohérence entre gestion budgétaire et gestion des personnels, en écho aux constats et recommandations formulés par la Cour dans son dernier rapport thématique « Gérer les enseignants autrement ».

La Cour livrera deux autres rapports à votre Commission au mois de juin : le premier sur la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale, avant le rapport sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale, qui vous sera remis en septembre ; le second sur la situation et les perspectives des finances publiques.

M. Christian Eckert, rapporteur général. Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2012, la Cour a abordé la question des dépenses exceptionnelles. Le Haut Conseil des finances publiques l'a également fait dans l'avis que nous examinerons tout à l'heure. Vous avez notamment cité, monsieur le Premier président, la contribution de l'État à la recapitalisation de Dexia et la participation de la France au Mécanisme européen de stabilité – MES. À cet égard, une dépense à laquelle l'État doit faire

face deux ou trois années de suite peut tout à fait être exceptionnelle. Mais je partage votre avis : nous devons travailler sur la notion de dépense exceptionnelle et nous faire une doctrine en la matière. Nous devons également nous intéresser aux recettes exceptionnelles, moins souvent qualifiées comme telles que les dépenses. Ainsi, le Gouvernement n'a pas comptabilisé comme exceptionnel le produit de l'attribution des fréquences dites « 4G ».

Comme vous l'avez relevé, la masse salariale a connu une augmentation très modérée en 2012 : 340 millions d'euros, soit 0,1 %. Elle s'était accrue auparavant de 800 millions d'euros en 2009, de 968 millions en 2010 et de 400 millions en 2011. La décélération se poursuit donc. Or, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a prévu de limiter l'augmentation de la masse salariale à 1 % sur l'ensemble de la période. Compte tenu des chiffres précités, cet objectif vous paraît-il crédible ? Il semble l'être, selon moi.

La Cour revient longuement dans son rapport sur les dépenses des opérateurs. Je partage votre analyse : des progrès restent à faire en la matière. Néanmoins, l'objectif d'écrêtement des taxes qui leur sont affectées a été atteint et même dépassé en 2012 : son produit a atteint 109,1 millions d'euros en exécution, contre 94,6 millions prévus. Quels sont selon vous les outils qui permettraient d'améliorer encore le suivi et le contrôle des dépenses des opérateurs ?

Quant au dérapage des dépenses du ministère de la Défense, les arguments fournis sur les dysfonctionnements du logiciel Louvois et le surcoût lié aux opérations extérieures vous paraissent-ils suffisants pour l'expliquer ?

S'agissant des recettes de TVA, je partage là aussi votre analyse : certains phénomènes ont conduit à ce qu'elles soient inférieures à la prévision, mais une partie de l'écart – 1,3 milliard d'euros selon vous, environ 1 milliard selon mes propres estimations et celles de mes services – demeure inexpliquée. C'est assez surprenant.

Enfin, parmi les réserves émises par la Cour dans son acte de certification, quelles sont celles dont, selon vous, l'impact financier est le plus important – à la hausse comme à la baisse – sur le compte de résultat et sur le bilan de l'État ? Pourriez-vous les hiérarchiser ?

En tous les cas, pour la première fois en 2012, les dépenses de l'État ont baissé en exécution – de 256 millions d'euros – par rapport à l'année précédente. L'année 2012 étant une année spécifique, ce résultat n'est pas nécessairement à mettre au crédit de l'une ou l'autre composante de notre Assemblée. Néanmoins, dans l'avis qu'elle avait rendu en juin 2012, la Cour avait très précisément identifié des dérapages potentiels de dépenses, à hauteur de 2 milliards d'euros. Si tant est qu'ils se sont produits, ces dérapages ont donc été largement absorbés, grâce à la loi de finances rectificative votée par la majorité en juillet dernier.

M. le président Gilles Carrez. Mes interrogations recoupent celles du rapporteur général. L'examen de l'exercice 2012 nous inspire des sentiments mitigés. Parmi les points positifs, nous relevons une diminution globale des dépenses en exécution. Mais une partie substantielle de cette baisse s'explique – comme en 2010 et 2011 – par celle des charges d'intérêts. Surtout, plusieurs éléments nous conduisent à nous interroger sur le budget de 2013. Je suis donc impatient de connaître les premiers éléments relatifs à son exécution. La Cour a commencé à y travailler : elle nous présentera le 20 juin prochain son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préalable au débat d'orientation des finances publiques qui se tiendra fin juin.

Je souhaite vous faire part dès à présent, monsieur le Premier président, de quelques points d'inquiétude.

Premièrement, s'agissant des recettes de TVA, la prévision défaillante par rapport à l'exécution est non pas celle du début, mais celle de la fin de l'année 2012. C'est un fait nouveau et singulier : s'il est toujours difficile d'estimer avec précision les recettes de TVA, on parvient généralement à les ajuster dans la loi de finances rectificative de fin d'année. Or, pour l'exercice 2012, nous constatons un écart très important entre l'exécution et la prévision. D'où mes interrogations sur l'exercice 2013 : la base 2012 effective est loin du montant attendu, et les données relatives aux rentrées de TVA sur les premiers mois de l'année sont assez inquiétantes. Sans revenir sur toutes les causes – vous avez notamment évoqué la déformation de la structure de la consommation au profit des produits soumis à un taux réduit de TVA –, n'y a-t-il pas là des comportements d'évitement de l'impôt, voire de fraude ? Notre Commission vient de créer une mission d'information sur la fraude fiscale des personnes physiques, dont je suis le président et dont Christian Eckert est le rapporteur. Thomas Thévenoud avait également rédigé un rapport sur la TVA. C'est un sujet que nous devons approfondir.

Ensuite, faute de pouvoir réaliser des économies structurelles, on se contente souvent de mesures de régulation infra-annuelles, qui relèvent du coup de rabot à l'aveugle, plus que d'une analyse efficiente de la dépense. Mais cette méthode n'est-elle pas en train de trouver ses limites ?

Vous êtes très attaché aux normes générales – zéro volume, zéro valeur –, sur lesquelles vous avez longtemps travaillé quand vous présidiez cette Commission, mais ne perdent-elles pas leur intérêt si l'on en exempte les dépenses exceptionnelles ? D'ailleurs, si l'on peut admettre que les dépenses concernant Dexia soient réellement exceptionnelles, le soutien au titre du MES n'est-il pas récurrent ?

Où en sont les travaux de la Cour des comptes sur la dynamique des dépenses d'intervention ? L'allocation aux adultes handicapés représentait ainsi 7,8 milliards d'euros en 2012, contre 5,2 milliards en 2006. Comment réguler ces dépenses de guichet, dont l'évolution n'est pas soutenable ?

Je me réjouis, comme le rapporteur général, que la masse salariale n'ait augmenté que de 0,1 %, ce qui s'explique par l'évolution du GVT, les mesures d'indice, les mesures catégorielles et la réduction considérable des effectifs intervenue en 2012. Je doute cependant qu'une telle évolution puisse se reproduire en 2013, à effectif constant, puisqu'en juillet dernier, la Cour évaluait la dérivée à + 1,6 %, soit 1,2 milliard par an à effectif constant.

En ce qui concerne les intérêts de la dette, nous avons eu de la chance sous la précédente législature et en 2012, mais l'économie de 800 à 900 millions d'euros réalisée dans les premiers mois de l'année grâce à de bons placements n'a plus rien à voir avec celle de 2,5 milliards de l'an dernier, ou celle de 2 milliards de l'année précédente. Est-ce encore un domaine où nous atteignons des limites, comme vous le laissez entendre vous-même ?

J'en viens à la conclusion qui s'impose : dans un tel climat d'incertitude, ne faut-il pas voter avant fin juillet une loi de finances rectificative ?

M. Dominique Lefebvre. Je ne crois pas qu'il y ait eu à ce jour d'acte de certification levant autant de réserves partielles. J'espère que vous me confirmerez que c'est le résultat d'un travail important de l'administration davantage que d'une perte de vigilance

ou d'un épuisement des certificateurs. De toutes les réserves restantes, je pense que la plus problématique, parce qu'elle renvoie au vrai sujet, est celle portant sur les dispositifs de contrôle interne. Ce n'est pas le tout que d'avoir une comptabilité générale qui puisse être certifiée sans réserves, mais il faut s'assurer que le pilotage et la modernisation des politiques publiques tiendront compte des recommandations de la Cour, si souvent répétées. Pensez-vous que ce sera le cas ?

Le travail de la Cour pointe utilement non seulement l'effort de redressement engagé par le Gouvernement, mais la difficulté de réaliser un tel effort dans une conjoncture dégradée. D'ailleurs, la majorité n'ayant accédé aux affaires que le 15 mai 2012, elle ne peut être tenue pour responsable que de ce qui relève de ses décisions.

La Cour regrette que la réduction du déficit se poursuive à un rythme moins soutenu. Si le manque de recettes joint à des dépenses exceptionnelles explique la dégradation par rapport à la loi de finances initiale, l'effort structurel de 1,2 point prévu pour 2012 – le plus important depuis dix ans – a été tenu. Étant donné la dégradation de la conjoncture, pouvait-on faire mieux, sachant que l'évolution prévue pour 2013 devrait atteindre 1,9 % ?

Pour les dépenses, on observe une baisse de 300 millions d'euros sur le périmètre du budget général, fonds de concours et prélèvements sur recettes compris. Ce chiffre, que l'opposition contestait et que vous venez de confirmer, constitue une première. Hors mesures exceptionnelles, les dépenses sont inférieures aux prévisions de la loi de finances initiale votée par la précédente majorité, qui nous accuse pourtant de laxisme ! Reste que, plus nous élargissons la norme, plus nous éviterons que celle-ci ne soit détournée et plus nous atteindrons nos objectifs de maîtrise du budget.

Si j'ai bien compris, le fait que le solde structurel des administrations publiques s'établisse en 2012 à – 3,9 % du PIB plutôt qu'à – 3,6 % tient uniquement à un réajustement intervenu l'année précédente. Mais comment faire, quand on s'aperçoit en juin que des dépenses sont inévitables, comme le soutien à Dexia, qui n'était budgété ni en loi de finances initiale ni en première loi de finances rectificative, ou la contribution au MES, décidée en avril mais non budgétée par le précédent Gouvernement ? Pouvait-on économiser 9,5 milliards d'euros sur les dépenses en une demi-année ? S'il est nécessaire de respecter les normes, que faire quand les dépenses exceptionnelles ne peuvent être couvertes par le gel ou le surgel des crédits ?

Le rapport répond à ceux qui se plaignent de l'augmentation de la pression fiscale. La loi de finances initiale prévoyait une évolution spontanée des recettes de plus de 10 milliards d'euros, pour une croissance qu'on évaluait alors à 1 %. Or, sur les 14 ou 15 milliards résultant des mesures nouvelles, 10 proviennent des lois de finances rectificatives pour 2011, de la loi de finances initiale pour 2012 ainsi que de la première loi de finances rectificative pour 2012. Autant dire que les deux tiers de l'effort fiscal supplémentaire ont été décidés par le précédent gouvernement, tandis que le dernier tiers provient de la deuxième loi de finances rectificative, répondant à une insuffisance de près de 10 milliards d'euros par rapport aux prévisions de recettes. Au-delà des procédures mises en œuvre par la loi organique, la Cour formule-t-elle des suggestions pour améliorer la traduction en recettes fiscales de certaines hypothèses macroéconomiques ?

M. Hervé Mariton. Avez-vous comparé la certification des comptes en France et dans d'autres États de l'Union européenne ? Qu'en conclure sur l'objectif budgétaire et sur la gestion de chacun ?

La Cour peut-elle nous éclairer sur l'appréciation du déficit structurel : sur sa définition exacte, sur les conditions de son suivi et sur sa certification ?

Est-ce à tort que l'exécutif a surestimé les recettes de TVA, auquel cas son budget encourt l'accusation d'insincérité ? Certes, le Gouvernement a fourni des réponses techniques, car les faits ont toujours des causes ; le problème est de savoir si celles-ci étaient connues lorsque la troisième loi de finances rectificative pour 2012 a été débattue.

La LOLF, dont on avait dit monts et merveilles, ainsi que les rapports et les indicateurs annuels de performance se sont-ils révélés efficaces ? Les résultats sont-ils à la hauteur de votre attente ou sont-ils décevants, voire inexistantes ?

M. Régis Juanico. Vous avez souhaité qu'à l'occasion du projet de loi de règlement, les parlementaires exercent un contrôle accru en s'appuyant sur les rapports annuels de performance. Votre vœu sera exaucé : à l'initiative du président de l'Assemblée nationale et suite à une mission du comité d'évaluation et de contrôle que j'ai menée avec Christian Eckert et François Cornut-Gentille sur la réévaluation des conditions d'examen du projet de loi de règlement, une expérimentation est lancée dès cette année, en accord avec la commission des Finances. Des missions d'information communes prenant la forme de binômes associant un rapporteur spécial et un membre de la commission compétente ont ainsi été constituées sur trois thèmes liés au travail engagé par le Gouvernement sur la modernisation de l'action publique – MAP – et rejoignent des préoccupations exprimées par la Cour : l'équipement des forces armées, la politique d'éducation prioritaire et la solidarité entre le sport professionnel et le sport amateur.

Par ailleurs, la Cour a-t-elle évalué le manque à gagner que représentent pour l'État la fraude et l'évasion fiscales ?

M. Éric Woerth. Je remercie la Cour pour la qualité constante de son travail et pour la conviction qui l'anime. Son analyse rejoint celle de l'opposition : il y a assez loin du discours à la réalité. La réduction du déficit public est moins importante que l'an dernier et les recettes fiscales sont inférieures aux prévisions, ce qui signifie que l'augmentation des impôts connaît un rendement décroissant. Après avoir été un instrument très réactif, l'imposition des ménages comme des entreprises devient donc de moins en moins performante.

La politique de gel, voire de surgel des dépenses, celle des coups de rabot sans visibilité, atteint rapidement ses limites. Nous nous y sommes tous essayés, mais vous en avez trop joué. D'ailleurs, si une telle politique peut fonctionner un an, elle n'est pas efficace à long terme. Raboter toutes les dépenses, quelle que soit leur efficacité, n'est pas un bon procédé. Quoi que vous en disiez, la dépense générale augmente, ou pour le dire de manière moins technique que vous, elle baisse, hors tout ce qui augmente.

Vous avez hérité de certains éléments favorables, comme la baisse des taux d'intérêt de la dette, qui reste cependant un facteur trop fragile pour fonder une politique de finances publiques, surtout quand la dette augmente, ou la stabilisation de la masse salariale, qui provient notamment de la baisse des effectifs et du gel du point d'indice. Mais je pense que nous sommes allés trop loin dans le catégoriel.

À l'avenir, c'est sur la dépense, dites-vous, qu'il faut mettre l'accent. Soit ! Mais quels postes réduire et par où commencer ? Mettez-vous à profit l'excellent rapport de l'Inspection générale des finances, qui s'est demandé, pour chaque dépense fiscale, si elle correspond à l'objectif escompté lorsqu'elle a été votée par le Parlement ? Cette analyse très sous-utilisée pourrait vous aider à réduire la dépense fiscale, contrairement avec le soutien de l'opposition.

Enfin, compte tenu de la faible dynamique des recettes fiscales fin 2012, le budget pour 2013 semble poser un problème de sincérité, de telle sorte que nous devrions voter avant l'été une loi de finances rectificative, ce qui n'aurait rien de déshonorant.

M. Éric Alauzet. Il va de soi, monsieur Woerth, que les gains sont, d'année en année, de plus en plus difficiles à obtenir, puisqu'on sollicite toujours les mêmes catégories. Les derniers efforts sont les plus durs.

Monsieur le Premier président, pouvez-vous préciser la structure des pertes de recettes ? Pour l'impôt sur les sociétés, quelle est la part de la crise ? Quelle est celle des mesures censurées par le Conseil constitutionnel ? De manière pluriannuelle, et non plus seulement pour 2012, quelle baisse de recettes engendrent respectivement la crise, les exonérations fiscales et, enfin, la fraude et l'évasion fiscales ?

Vous prônez la diminution des dépenses, mais je vous invite à réfléchir à ce qu'elle induit en termes de perte d'emplois et de baisse du service public.

M. Thomas Thévenoud. Pouvez-vous expliquer les considérations figurant à la page 79 du rapport : « *Mais ces éléments n'expliquent qu'environ la moitié de la perte de recettes de TVA. L'administration indique que l'écart restant pourrait en partie trouver son explication dans des révisions futures des comptes nationaux, dans le sens d'une moindre croissance, "même s'il n'y a pas d'indication à ce stade que cela soit le cas" » ? Vous ajoutez : « Un travail complémentaire d'analyse doit être mené à bien rapidement afin d'explorer les autres facteurs susceptibles d'expliquer l'écart, y compris l'hypothèse d'une fraude importante non décelée. » Comment analysez-vous les dispositions que nous avons votées fin 2012 à cet égard dans le PLFR, notamment en ce qui concerne les fraudes de type « carrousel » ?*

Mme Marie-Christine Dalloz. Éric Alauzet est bien confiant quand il parle des « derniers efforts » : en 2012, le déficit se montait encore à 87,2 milliards d'euros !

Après la révision générale des finances publiques – RGPP –, qui a permis d'économiser 6 milliards entre 2009 et 2012, nous sommes passés à la MAP. Peut-on en attendre les mêmes effets, voire des effets plus importants ou plus durables ?

Pouvez-vous nous expliquer l'étonnant optimisme de la troisième loi de finances rectificative, votée fin 2012, concernant les recettes de TVA ? Il explique à lui seul l'écart de 3,5 % entre les prévisions et l'exécution.

Si, l'an dernier, les départs en retraite se sont massivement reportés, c'est l'inverse qui se produit cette année. A-t-on mesuré l'impact qu'aura ce phénomène ?

Enfin, je reste convaincue que l'absence de collectif budgétaire ce printemps rendra difficile l'avancée du « paquebot France », alors qu'explorent toutes les dépenses nécessaires au quotidien de nos concitoyens.

M. Marc Goua. On s'est félicité de ce que la masse salariale n'ait augmenté que de 0,1 %, mais des emplois n'ont-ils pas été transférés vers les opérateurs, dont les tâches, par exemple le traitement des déchets, ne vont pas diminuer ? Ne faut-il pas craindre, de ce fait, que la dérive ne soit encore plus importante en 2013, ainsi que les années suivantes ?

M. Yves Censi. Lorsque vous indiquez que l'effort fiscal ne suffit plus à réduire le déficit budgétaire et que les recettes ont diminué de 6,5 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale, voulez-vous pointer le fait que les recettes fiscales s'essoufflent, ou entendez-vous seulement appeler l'attention du Gouvernement sur la nécessité de réduire les dépenses ?

Vous êtes l'auteur d'une formule heureuse : « *Dépenser mieux pour dépenser moins* ». Comme la RGPP, la MAP vise à réduire les dépenses, ou tente au moins d'identifier des gisements d'efficacité dans un contexte de crise. Considérez-vous que l'État ne doit pas se contenter d'économiser, mais qu'il doit aussi fonctionner mieux ?

Il me semble qu'en 2011, la masse salariale de l'État s'est réduite pour la première fois. Faut-il à présent agir sur les mesures catégorielles pour réaliser plus d'économies ?

Pour faire baisser les dépenses de solidarité, vous proposez de réduire neuf des trente-deux dépenses fiscales de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », pour un montant de 6,3 milliards d'euros. Cette somme doit-elle être économisée ou utilisée de manière plus efficace ? On sait par exemple que la suppression des exonérations de charges salariales dans les zones de revitalisation rurale réduirait l'activité, donc les futures recettes de ces zones. Il faut par conséquent réfléchir au moyen de les remplacer.

M. Jean-Louis Dumont. Chaque année, vous pointez le fait qu'on connaît mal et qu'on évalue de manière approximative le patrimoine immobilier de l'État. À cet égard, le logiciel Chorus est loin de donner satisfaction. Pour faire des économies, ne faut-il pas rendre la gestion du patrimoine plus fiable et plus opérationnelle, en passant de la préconisation à l'injonction ? La séparation entre les fonctions de propriétaire et d'occupant ne serait-elle pas opportune ? J'attends sur ce sujet un rapport de la Cour des comptes, qui viendrait s'ajouter aux cinquante propositions formulées par le Conseil de l'immobilier de l'État, où siège d'ailleurs un membre de la Cour.

M. Didier Migaud. Je m'abstiendrai de répondre aux questions qui s'adressent plus au Gouvernement qu'à la Cour, laquelle n'a pas à se prononcer, par exemple, sur l'opportunité d'un collectif budgétaire.

Vous m'avez demandé, monsieur le rapporteur général, comment interpréter l'évolution des dépenses de personnel. Certes, il faut saluer le fait que l'augmentation de la masse salariale soit tombée de 0,7 % en 2010 à 0,5 % en 2011, puis à 0,1 % en 2012. On peut presque parler de stabilisation. Cela dit, dès lors que la loi de programmation prévoit une augmentation de 1 % en valeur entre 2012 et 2015, il est probable que la croissance de 0,2 % prévue dans la loi de finances initiale pour 2013 imposera des efforts de maîtrise supplémentaires.

Cela dit, le résultat pour 2012 a été obtenu grâce à la réduction de 27 000 équivalents temps plein. Or, en 2013, ce sont 2 300 emplois qui devraient être supprimés. La poursuite de la modération de la masse salariale suppose que l'on maîtrise des facteurs de croissance, comme le GVT – glissement vieillesse-technicité – ou les mesures catégorielles. Quant au gel de la valeur du point, il ne dégage aucune économie : c'est seulement une dépense qui ne se fait pas. Nous examinons de près ce sujet, que nous traiterons dans un rapport qui vous parviendra en juin. Sans doute existe-t-il des marges sur le GVT positif.

M. Christian Eckert, rapporteur général. Il existe aussi un GVT négatif !

M. Didier Migaud. Bien sûr, par exemple quand un fonctionnaire remplace un collègue plus jeune. Pour l'instant, les résultats obtenus s'expliquent par la réduction des effectifs.

Nous appelons depuis longtemps votre attention sur les dépenses effectuées en faveur des opérateurs. Sans compter les ressources fiscales affectées, les crédits qui leur sont destinés sont passés de 20,2 milliards d'euros en 2007 à près de 39 milliards en 2012. Cette évolution s'explique par des effets de périmètre, liés à des transferts de personnels de l'État vers les universités et les agences régionales de santé. Des efforts ont été réalisés pour associer les opérateurs à la maîtrise budgétaire, mais si, dans les rapports annexés aux lois de programmation des finances publiques, l'État leur fixe des objectifs chiffrés de réduction des dépenses, il n'a pas suffisamment vérifié que ces objectifs avaient été atteints. Pour y parvenir, il faut mettre en place de nouveaux outils, ce qui suppose qu'on travaille sur les systèmes d'information. À l'égard des opérateurs qui bénéficient de recettes fiscales affectées, comme le Centre national du cinéma – CNC –, il faut subordonner le niveau de la recette au bon niveau de dépense, et non l'inverse. L'écrêtement des taxes permet d'y parvenir. En 2012, ce mouvement concerne un tiers du produit fiscal affecté aux opérateurs. Il devrait s'étendre en 2013. Vous recevrez début juillet un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur les taxes affectées.

Le ministère de la Défense attribue à Louvois un dérapage important de la masse salariale. On a constaté en 2012 un écart de 465 millions d'euros entre les crédits votés en loi de finances initiale et les montants réalisés. Au-delà de l'enquête demandée par la commission des Finances du Sénat sur les primes de ce ministère, la Cour a décidé de diligenter un contrôle, qui a été notifié la semaine dernière. Celui-ci est en cours d'instruction. Nous vous en révélerons les conclusions dès que possible. Il faut distinguer les dysfonctionnements d'un outil informatique et les effets d'une politique des ressources humaines. Le dérapage peut également résulter du GVT, très dynamique au ministère de la Défense, des effets de mesures catégorielles adoptées au cours des années précédentes ou du jeu des promotions.

S'agissant de l'écart entre les prévisions et les recettes effectives de TVA, il peut s'expliquer par la révision à la baisse de la croissance économique – pour quelque 900 millions d'euros –, par l'augmentation, dans la structure de consommation des ménages, de la part des biens soumis à un taux de TVA réduit – pour 400 millions –, et par un changement de comportement des entreprises, qui auraient fait en 2012 plus de demandes de restitution de crédits – pour encore 400 millions. Un décalage de 1,3 milliard d'euros environ reste inexpliqué. Comme nous l'avons souligné dans le rapport public annuel de février 2013, une lourde erreur a manifestement été commise dans les prévisions de la troisième loi de finances rectificative. L'administration a dû fonder ses prévisions non sur les encaissements des dix premiers mois de l'année, mais sur un autre raisonnement macroéconomique. Nous continuerons à travailler sur ce problème, dans l'espoir que des informations complémentaires viennent y apporter une explication. Plus généralement, il faudrait comprendre comment les recettes de la TVA ont pu – à législation constante – diminuer de 1,2 %, alors que les emplois taxables ont crû de 1,4 % pour la consommation et de 1 % pour l'investissement logement.

Les comptes nationaux sont constamment modifiés, l'INSEE rectifiant ses prévisions au fur et à mesure qu'il exploite les informations de diverses sources. La réévaluation de la croissance pour 2011 de 1,7 à 2 % a ainsi affecté bien d'autres résultats.

À l'exception de la réserve n° 5, relative aux participations et aux autres immobilisations financières, qui fait état de désaccords significatifs et chiffrés avec le producteur des comptes – par exemple le classement et l'évaluation incorrecte des établissements publics de santé qui conduisent à une sous-évaluation de l'actif d'environ 20 milliards d'euros –, les sept réserves ne peuvent être chiffrées : s'il reste par définition inconnu, leur impact financier pourrait donc être supérieur aux désaccords chiffrés identifiés au 31 décembre 2012. Ainsi, la réserve n° 4, relative aux actifs et passifs du ministère de la Défense, relève l'absence du provisionnement des coûts de démantèlement de certains bâtiments de la marine nationale à propulsion nucléaire, certainement significatifs mais encore indéterminés. Un tableau en page 89 du rapport résume l'incidence des corrections comptabilisées.

Monsieur le président, le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, que nous vous remettons en juin prochain, répondra à plusieurs de vos questions. Nous y aborderons le début de l'exécution budgétaire 2013 ainsi que les conséquences à en tirer pour la fin de l'année et les deux années suivantes. Nous verrons alors si les inquiétudes soulevées à l'occasion de l'examen 2012 se confirment, même s'il est d'ores et déjà évident que les recettes – notamment celles de la TVA – constituent un point d'interrogation.

Tout comme Éric Woerth et Marie-Christine Dalloz, vous m'avez interrogé, monsieur le président, sur la nature des économies réalisées : jusqu'à maintenant, elles reposent essentiellement sur la régulation infra-annuelle. Efficaces pendant un certain temps, ces mesures atteignent rapidement leurs limites ; leur caractère indifférencié constitue également un défaut. Si l'on veut maîtriser la dépense publique, des mesures structurelles s'imposent : il faudrait mener un travail d'évaluation pour apprécier l'intérêt de certaines dépenses mal ajustées aux objectifs ou présentant un rapport coût-efficacité médiocre.

Quelle que soit l'utilité des normes de gouvernance, nous avons constaté par le passé que celles-ci restent fréquemment contournées.

La notion de mesures exceptionnelles, temporaires et ponctuelles devrait être précisément définie. Il conviendrait d'abord de ne retenir qu'un seul de ces trois termes, actuellement utilisés de façon indifférenciée, et ensuite de préciser quels dispositifs peuvent être classés dans cette catégorie. L'on peut ainsi douter que les dotations au titre du MES – sans doute appelées à durer pendant quelques années – constituent des mesures ponctuelles et temporaires.

Les dépenses d'intervention n'ont été que rabotées sur l'année 2012 ; pour aller plus loin, il faut vraisemblablement amplifier les mesures d'évaluation et la MAP.

Les indicateurs de performance – qui ne cessent de se perfectionner – sont insuffisamment utilisés tant par le pouvoir exécutif que par le Parlement. Comme le notait Régis Juanico, il faudrait reconsidérer le temps que vous consacrez à l'examen de l'exécution du budget, qui reflète bien mieux la réalité budgétaire que les lois de finances initiales. Pour aider les rapporteurs spéciaux et les administrateurs de l'Assemblée nationale dans leur travail sur la loi de règlement, la Cour des comptes a mis au point soixante-trois fiches d'analyse et reste prête à perfectionner cet outil.

Monsieur Lefebvre, l'acte de certification résulte, en effet, du travail de l'administration et la vigilance de la Cour des comptes demeure entière ; mais lorsque nous constatons de vrais progrès, nous devons savoir encourager le producteur des comptes. Celui-ci aurait sans doute souhaité nous voir diminuer le nombre des réserves, mais nous ne sommes pas encore en mesure de le faire, même si deux d'entre elles ont perdu leur caractère substantiel. La comptabilité générale reste insuffisamment utilisée pour un meilleur pilotage de la gestion publique ; elle laisse pourtant espérer des progrès considérables.

L'effort structurel réalisé en 2012 s'élève bien à 1,2 point de PIB – chiffre plusieurs fois confirmé tant par la Cour des comptes que par le Haut Conseil des finances publiques, la dégradation de la conjoncture expliquant les manques de recettes. Quant à l'hypothèse d'un ajustement, nous notions dans notre rapport public annuel que l'objectif d'un déficit à 3 % nous paraissant inatteignable, il ne semblait pas pertinent de multiplier les mesures pour essayer de l'atteindre. Nous invitons également les responsables politiques européens à expliquer l'intérêt de raisonner, dans le cadre du dernier traité, en termes de solde et d'effort structurels. La Cour estime toutefois qu'il ne faut pas perdre de vue l'objectif de réduction du déficit effectif qui nourrit la dette publique.

Monsieur Mariton, il est difficile de faire des comparaisons internationales en matière de certification, car très peu de pays utilisent ce procédé ; en outre, comparaison n'est pas toujours raison ! En revanche, j'invite la représentation nationale à s'intéresser au sujet des normes comptables européennes et à leurs conséquences sur les comptes publics. L'attitude à adopter par rapport à un référentiel défini par des groupes à légitimité incertaine constitue un sujet éminemment politique et pourtant négligé. Le processus engagé promet d'être long et il n'est pas trop tard encore pour y intervenir. La commission des Finances, qui avait travaillé sur cette question, devrait accompagner le Gouvernement dans cette réflexion, avec le concours de la Cour des comptes, qui a déjà lancé des initiatives en ce sens avec d'autres institutions supérieures de contrôle.

Monsieur Woerth, nos propositions d'économies structurelles – qui reprennent des recommandations déjà formulées par le passé – seront développées dans notre rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Notons toutefois que la nécessité de maîtriser la dépense publique concerne non pas uniquement l'État, mais également les organismes de sécurité sociale, les opérateurs et les collectivités territoriales – notre rapport visera l'ensemble des administrations publiques.

Monsieur Censi, si l'on ne peut éviter d'augmenter les recettes, compte tenu de la situation financière de notre pays, il faut aujourd'hui porter l'effort sur la réduction de la dépense publique. Nous invitons donc les parlementaires à poursuivre le travail entrepris sur les niches fiscales, mais également à prolonger celui sur le taux de prélèvements obligatoires. En effet, la dépense budgétaire est pour partie transformée en dépense fiscale, le contournement des règles fixées en matière d'évolution de celle-là expliquant l'explosion de celle-ci. À vous de juger la pertinence de nos recommandations et de prendre les décisions qui s'imposent.

Dès lors que la RGPP a pris fin, la MAP – qui ne fait que se mettre en route – doit rapidement prendre le relais si l'on veut obtenir des résultats en matière de maîtrise de la dépense. Quel que soit le dispositif, l'évaluation des politiques publiques doit régulièrement vous permettre d'apprécier l'efficacité de celles-ci. Certes, monsieur Alauzet, l'évaluation doit apprécier l'ensemble des conséquences d'une réduction de la dépense publique, mais considérer le rapport entre le coût et l'efficacité de certains dispositifs reste une nécessité. La représentation nationale devrait prendre connaissance des rapports que la Cour des comptes et l'Inspection générale des finances ont rédigés sur ce thème, en particulier sur la question des dépenses fiscales.

La question de l'impact de la crise sur les recettes et les dépenses est traitée en détail dans les annexes du rapport ; une analyse des évolutions impôt par impôt – y compris la TVA et l'impôt sur les sociétés – figure notamment en page 261.

Monsieur Thévenoud, la Cour des comptes s'intéresse naturellement à la fraude fiscale et continue ses travaux sur ce thème. Nous avons notamment étudié les problèmes de la fraude sur les quotas carbone et du « carrousel » de TVA. Les mesures que vous avez adoptées dans les textes récents suivent pour partie nos propositions et vont dans le bon sens ; reste à en mesurer les effets.

Je crois avoir répondu aux questions de Mme Dalloz et de M. Goua.

Monsieur Dumont, la réserve concernant le patrimoine immobilier de l'État n'est plus qualifiée de substantielle ; le fait de la maintenir montre cependant qu'il reste encore des marges de progression. Si l'on veut bien gérer le patrimoine, encore faut-il bien le recenser et bien l'évaluer. Le comité que vous présidez a formulé plusieurs propositions en cette matière ; pour notre part, nous devrions bientôt remettre au Gouvernement un référé sur la politique immobilière de l'État.

M. le président Gilles Carrez. Merci, monsieur le Premier président, de ces réponses extrêmement précises.

La Commission entend, en audition ouverte à la presse, M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2012.

M. le président Gilles Carrez. Monsieur le président du Haut Conseil des finances publiques, nous vous invitons à commenter l'avis qu'il vient d'émettre concernant le solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement pour 2012.

M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques. Monsieur le président, permettez-moi de saluer M. Jean-Philippe Cotis, rapporteur général du Haut Conseil des finances publiques, ainsi que MM. Philippe Ravalet et Boris Melmoux-Eude, rapporteurs généraux adjoints.

L'avis du Haut Conseil intervient dans le cadre du « mécanisme de correction » prévu par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance – TSCG –, dont la ratification a été autorisée par votre Assemblée en octobre 2012. L'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 transpose ce mécanisme dans le droit français ; son suivi est assuré par des institutions budgétaires indépendantes telles que le HCFP, chargé d'effectuer une comparaison des résultats constatés avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques. Nous ne certifions donc pas le solde structurel – construction économique par définition non certifiable.

M. le président Gilles Carrez. Le Haut Conseil estime que le solde structurel « n'est pas directement observable » !

M. Didier Migaud. Cette comparaison doit faire apparaître, le cas échéant, les écarts entre le solde structurel constaté et l'estimation présentée par le Gouvernement dans la loi de programmation, en particulier s'ils sont importants, c'est-à-dire lorsqu'ils représentent au moins 0,5 point de PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 point de PIB en moyenne sur deux années consécutives.

Avant de vous présenter les principales conclusions des travaux du Haut Conseil, je souhaiterais faire deux remarques liminaires. S'agissant de l'identification des écarts, l'article 28 de la loi organique précise que la comparaison doit être effectuée, pour le présent avis, avec les orientations figurant dans la loi de programmation applicable à ce jour, c'est-à-dire celle du 31 décembre 2012. En conséquence, le Haut Conseil a examiné uniquement les écarts sur 2012 – la première année de la programmation.

En matière d'examen *ex post* de l'année précédente, le législateur organique a souhaité que le Haut Conseil intervienne de façon complémentaire par rapport aux missions confiées à la Cour des comptes, qui assure le contrôle de l'exécution des lois de finances et de financement de la sécurité sociale ainsi que la certification des comptes de l'État et du régime général de la sécurité sociale. Ainsi, l'avis qui vous est présenté aujourd'hui ne représente ni une analyse détaillée de l'exécution du budget de l'État, ni un examen global et exhaustif de la situation financière des administrations publiques, qui fera l'objet du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Cet avis du Haut Conseil porte uniquement sur l'analyse du solde structurel, c'est-à-dire le solde des administrations publiques corrigé des effets liés à la conjoncture économique, et sur les écarts entre l'exécution présentée dans l'article liminaire du projet de loi de règlement et les orientations pluriannuelles de solde structurel figurant dans la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012.

J'en viens à présent aux principales conclusions de cet avis. Nos engagements européens nous invitent à assurer la comparaison entre les objectifs fixés et les résultats constatés en retenant des références de solde dit structurel. Ce dernier – qui n'est pas directement observable – retrace le solde des administrations publiques, indépendamment des effets liés au cycle économique et des mesures ponctuelles et temporaires. Or, le Haut Conseil a observé à l'occasion de ses investigations que ces mesures – susceptibles d'être exclues du calcul du solde structurel – ne répondent pas à une définition explicite. Il estime nécessaire d'en établir le périmètre de façon claire et précise.

Sur l'année considérée, il estime en particulier que la vente des licences de fréquences hertziennes – dites « 4G » –, dont le produit s'est élevé en 2012 à 2,6 milliards d'euros, soit 0,1 point de PIB, aurait dû être traitée comme une mesure ponctuelle et temporaire, à l'instar de la recapitalisation de la banque Dexia. Si le choix du Gouvernement n'affecte pas la comparaison, il conduit néanmoins à réduire le déficit structurel de 2012 de 0,1 point. La définition des mesures ponctuelles implique donc des conséquences sur le niveau de cet indicateur.

Le solde structurel des administrations publiques s'établit à -3,9 % du PIB en 2012, alors que la loi de programmation du 31 décembre 2012 anticipait son niveau à -3,6 %. Cet écart de 0,3 point s'explique par deux séries de facteurs de nature différente. Une large part est imputable à des révisions des comptes nationaux de 2011 par l'INSEE, sur le PIB comme sur le déficit public. À déficit donné, la révision à la hausse de la croissance du PIB en 2011 a eu pour effet mécanique de réduire la part conjoncturelle du déficit, et donc d'accroître le déficit structurel d'environ 0,15 point. Par ailleurs, le déficit effectif de 2011 a été aggravé de 0,1 point, révision qui, par nature, ne pouvait être prise en compte dans la programmation. Dans une moindre mesure, cet écart s'explique par l'augmentation non prévue de certaines dépenses publiques, notamment des collectivités locales et des régimes de sécurité sociale, qui n'a été que partiellement compensée par un surcroît de recettes fiscales.

Sur la seule année – 2012 – considérée par le Haut Conseil, l'écart est inférieur à 0,5 point de PIB. Il ne constitue donc pas un écart important au sens de la loi organique, susceptible de déclencher le mécanisme de correction. Toutefois, l'avis souligne que cet écart présente un risque quant au respect futur de la trajectoire, dès lors que les écarts de 2012 et 2013 ne doivent pas dépasser 0,25 point en moyenne chaque année. C'est donc un message de vigilance que le Haut Conseil adresse au Gouvernement.

Votre assemblée a souhaité, au cours du débat sur le projet de loi organique, que l'avis du Haut Conseil soit rendu en vue du dépôt par le Gouvernement du projet de loi de règlement sur le bureau de l'Assemblée nationale et non au moment du débat d'orientation des finances publiques. En effet, l'enrichissement de la loi de règlement d'un article liminaire présentant le solde effectif et structurel des administrations publiques ainsi que les éventuels écarts par rapport à la programmation pourrait accroître le rôle de la représentation nationale en matière de surveillance des finances publiques. Il peut aussi contribuer à revaloriser ce moment de vérité budgétaire auquel la Cour des comptes est attachée. Je forme ainsi le vœu que les débats qui accompagneront la présentation de l'article liminaire soient l'occasion pour le Parlement de se prononcer sur le respect de la trajectoire des finances publiques, toutes administrations publiques confondues.

Ce débat ne doit pas masquer, bien entendu, ce qui fait l'intérêt premier de la loi de règlement, à savoir l'examen, mission par mission, de la façon dont les crédits du budget de l'État ont été exécutés ainsi que l'évaluation de la performance des politiques publiques.

La période qui s'ouvre à présent sera consacrée à la préparation du prochain avis du Haut Conseil, qui portera sur le projet de loi de finances pour 2014. Cet avis constituera une nouvelle étape essentielle du processus budgétaire, et je serai heureux de venir le présenter devant votre Commission en tant que président du Haut Conseil. Cet exercice inédit dans notre pays risque de se révéler beaucoup plus délicat que celui auquel nous avons procédé sur le projet de loi de règlement puisque nous devons exprimer un avis non seulement sur les hypothèses macroéconomiques, mais également sur la cohérence de l'ensemble.

M. Olivier Carré. Le niveau théorique de croissance – qui détermine le déficit structurel – affecte bien davantage les recettes que les dépenses ; c'est pourquoi les économistes restent partagés sur l'intérêt de cette approche. Parce qu'elle repose aujourd'hui essentiellement sur les recettes – soumises aux aléas conjoncturels –, la résorption du déficit reste elle-même largement dépendante de la conjoncture. Comment, dans ces conditions, réduire les déficits de façon structurelle ?

Nous retrouvons le même décalage entre les phénomènes structurels et conjoncturels en matière de charge de la dette. Alors que le taux d'intérêt moyen de la dette, sur le long terme, représente environ 5 à 6 %, la France jouit aujourd'hui d'un taux de 3 % seulement. L'augmentation nominale de la dette de 7 % est ainsi restée sans effet sur la charge de celle-ci, parfaitement stable. Ce bonus conjoncturel – qui représente 10 à 20 milliards d'euros, soit 0,5 à 1 point de PIB – corrige le déficit structurel constitué par l'accumulation de la dette. Aujourd'hui sous-évalué dans les appréciations, cet élément devrait être intégré dans les comptes publics.

M. Jean-François Lamour. Vous avez raison, monsieur le président du Haut Conseil, nous attendons avec impatience votre analyse de la structure du budget du projet de loi de finances pour 2014 !

Vous notez à juste titre, en page 4 de l'avis, que la vente des licences dites « 4G » n'aurait pas dû être intégrée dans le calcul du solde structurel, mais aurait dû être traitée comme une mesure ponctuelle, et vous concluez à la nécessité de définir clairement cette dernière notion afin de disposer d'une règle du jeu stable. Il serait judicieux que cette règle soit fixée – et débattue avec le Gouvernement – avant notre prochaine rencontre, où vous pourriez alors nous présenter votre analyse sur cette base commune. La vente des licences dites « 4G » représente quelque 4,5 milliards d'euros et n'entraîne qu'une variation de 0,1 point du solde structurel ; mais l'accumulation de ce genre d'interprétations pourrait affaiblir votre exercice. Pourriez-vous nous présenter cette règle – validée et adoptée par le Gouvernement – au mois de juin ?

M. Éric Woerth. La notion de solde structurel me laisse dubitatif, le solde nominal commenté se révélant souvent plus parlant. Un rapport de la Cour des comptes affirme que l'effort structurel du pays en 2012 par rapport à 2011 était inférieur à la moyenne de ceux des autres pays européens ; pourriez-vous le confirmer ?

M. Didier Migaud. Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques – qui raisonne toutes administrations publiques confondues, tout en apportant des éléments de comparaison avec les résultats obtenus par les autres pays – vous apportera des réponses précises à cette dernière question.

Monsieur Carré, nous avons l'intention d'approfondir ces notions, car il existe en effet des divergences sur leur appréciation. Nous nous efforcerons de proposer des définitions en liaison avec le travail mené à l'échelon européen – car pour pouvoir établir des comparaisons pertinentes, encore faut-il que l'on parle tous de la même chose.

Monsieur Lamour, nous invitons le Gouvernement à adopter une définition précise de la notion de mesures ponctuelles, et le paragraphe sur les licences dites « 4G » constitue à cet égard une piste possible. Si l'arbitrage peut se révéler plus délicat pour le MES, la vente de ces licences nous apparaît clairement comme une mesure ponctuelle, à l'instar de la recapitalisation de Dexia. Ni l'une ni l'autre ne devraient donc intervenir dans le calcul du solde structurel. Toutes ces questions doivent être clarifiées, car il sera difficile de débattre si chacun avance sa propre interprétation.

M. le président Gilles Carrez. Je vous remercie, monsieur le président, de cette audition – comme toujours – passionnante. Je remercie également toutes les équipes de la Cour des comptes et du Haut Conseil.

*

* *

AUDITION DE M. BERNARD CAZENEUVE, MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

Au cours de sa séance du mercredi 12 juin 2013, la Commission a entendu, en audition ouverte à la presse, M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué auprès du ministre de l'Économie et des finances, chargé du budget, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012 (n° 1083).

M. le président Gilles Carrez. Nous avons le plaisir d'accueillir M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du Budget, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2012, dont l'examen en séance publique, associé, comme depuis plusieurs années, avec le débat d'orientation des finances publiques, aura finalement lieu non pas lundi 24 juin, mais courant juillet, à une date non encore fixée.

Notre Commission a débuté ses travaux sur l'exécution des comptes de 2012 en auditionnant le 28 mai dernier M. Didier Migaud, en sa double qualité de Premier président de la Cour des comptes et de président du Haut Conseil des finances publiques. Cette audition portait également sur la certification des comptes de l'année 2012 et sur le solde structurel des administrations publiques tel qu'il figure dans le projet de loi de règlement. L'objet de votre venue, monsieur le ministre, est de nous présenter ce projet au nom du Gouvernement ; toutefois, comme nous n'examinerons pas les comptes 2013, dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques pour 2014, avant deux à trois semaines, je vous demande par avance de faire preuve d'indulgence envers les questions qui pourraient porter sur le début de l'exécution du budget pour 2013 et qui s'expliquent par la légitime impatience de mes collègues à cette période de l'année.

M. Bernard Cazeneuve, ministre délégué auprès du ministre de l'Économie et des finances, chargé du budget. Monsieur le président, je vous remercie de votre accueil et je sais gré aux membres de votre Commission d'être présents. Je tiens à vous dire mon vif intérêt pour l'exercice auquel nous allons nous livrer, d'autant que j'ai conscience des questions que se posent les commissaires au sujet des conditions de l'exécution du budget pour 2012, pour avoir lu très attentivement, comme toujours en pareil cas, le compte rendu de l'audition de M. Migaud. Et puisque vous m'y invitez, je profiterai de mon exposé liminaire pour donner également quelques informations sur l'année 2013.

J'insisterai d'abord sur la grande attention que j'accorde à mes relations avec votre Commission, lesquelles doivent être régies par une exigence mutuelle de transparence en matière de finances publiques. Elle explique que je sois venu dès le 16 avril vous rendre compte des conditions de l'exécution du budget pour 2012 et que je sois revenu devant vous le lendemain, avec le ministre de l'Économie et des finances, pour vous présenter le programme de stabilité, avant de faire de même au Sénat. Je suis heureux que la présentation du projet de loi de règlement me fournisse aujourd'hui l'occasion d'entrer davantage dans les détails.

Un premier motif de satisfaction nous est donné par la transparence des relations entre, d'une part, la Cour des comptes, et, désormais, le Haut Conseil des finances publiques, et, d'autre part, le Gouvernement, en matière de certification des comptes. La France est l'un des seuls pays européens à se livrer – pour la septième année consécutive – à cet exercice, qui garantit à la représentation nationale et au pays tout entier la parfaite fiabilité des informations que nous présentons. Nous pouvons en être fiers.

Je mentionnerai ensuite le nouveau dispositif informatique Chorus, outil moderne de gestion budgétaire et comptable. Je remercie toutes les administrations qui se sont mobilisées depuis plusieurs années pour le développer.

Rappelons que la Cour des comptes a assorti sa certification des comptes pour l'exercice 2012 de sept réserves – donc cinq substantielles, soit deux de moins que l'année précédente. C'est ensemble, notamment par le dialogue entre le Gouvernement et votre Commission, que nous avons accru la transparence, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter. Le 28 mai dernier, le Premier président de la Cour a ainsi salué devant vous plusieurs progrès, soulignant qu'après l'« *essoufflement de la trajectoire d'amélioration de la qualité des comptes entamée en 2007 [...], un véritable redémarrage des chantiers avait été observé en 2012* », ce dont je tiens à remercier l'administration des finances.

En outre, le projet de loi de règlement inclut désormais, en application de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, un article liminaire qui porte à la connaissance de la représentation nationale un tableau de synthèse retraçant le solde structurel, abstraction faite de l'effet de la conjoncture économique, et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2012. En vertu de l'article 23 de la même loi organique, le Haut Conseil des finances publiques s'est prononcé sur le respect des objectifs fixés pour l'année 2012 par la loi de programmation des finances publiques pour la période 2012-2017. Cet avis public d'un organisme indépendant, gage supplémentaire de transparence, a été souhaité par le Gouvernement, soutenu par une large majorité de votre Assemblée.

Après ces considérations sur les rapports entre le Gouvernement, la Cour des comptes, le Haut Conseil des finances publiques et le Parlement, j'en viens à l'adéquation entre les objectifs que nous nous étions assignés et les résultats que nous avons obtenus. De manière générale, nos objectifs, pourtant ambitieux, sont atteints en 2012 malgré l'état de dégradation dans lequel nous avons trouvé les finances publiques.

Tout d'abord, le présent projet de loi de règlement confirme que, contrairement à ce que j'ai pu entendre ou lire, il y a bien une réduction du déficit budgétaire de l'État entre 2011 et 2012, de 90,7 à 87,1 milliards d'euros, bien que la stagnation de l'activité en 2012 ait pu peser sur le dynamisme des recettes. Rappelons que la loi de finances initiale avait été fondée sur une hypothèse de croissance de 1 %, alors que la croissance constatée à la fin de l'année 2012 était nulle. Le solde est conforme à la prévision de la troisième loi de finances rectificative, qui était de 86,2 milliards, l'écart résultant surtout d'un dynamisme des recettes inférieur à ce qui était escompté.

Afin d'atteindre cet objectif, la majorité a dû prendre à partir de l'été 2012 plusieurs décisions sans lesquelles le déficit budgétaire constaté en fin de période aurait été plus élevé. Pour reprendre les termes employés par le président Migaud lors de son audition, « *les nouvelles recettes fiscales ont joué un rôle prépondérant dans l'amélioration du solde budgétaire* » : sans elles, le déficit public aurait été de l'ordre de 5 à 5,5 % du PIB, bien loin de l'objectif que le précédent gouvernement s'était fixé. De même, la dotation au Mécanisme européen de stabilité – MES – et la recapitalisation de Dexia, qui n'étaient pas prévues en loi de finances initiale, ont pesé sur le déficit budgétaire pour 2012. Aucune personne un tant soit peu au fait des finances publiques ne le contestera : il était impossible de compenser en cours d'année ces dépenses exceptionnelles, qui se sont élevées à 9,3 milliards d'euros.

La Cour s'est interrogée sur les raisons pour lesquelles les recettes de TVA ont été inférieures, d'environ 3 milliards d'euros, aux prévisions inscrites dans la loi de finances rectificative qui vous a été présentée le 14 novembre 2012. Ces raisons, les voici. Je l'ai dit,

à la fin de l'année 2012, la croissance constatée était nulle alors que nous avions fondé la troisième loi de finances rectificative sur une hypothèse de croissance de 0,3 %. Le ralentissement a été incontestablement marqué en fin d'année, ce qui a rejailli sur les recettes de TVA, pour 900 millions d'euros. Par ailleurs, dans un contexte de croissance nulle, les Français ont pu privilégier des produits de première nécessité soumis à un taux de TVA plus faible, ce qui a réduit de 600 millions le rendement des recettes de TVA : c'est ce que l'on appelle l'« effet structure ». Enfin, l'écart s'explique, pour 400 millions d'euros environ, par le fait que les entreprises, en cette période de crise, ont demandé plus systématiquement qu'à l'accoutumée le remboursement de la TVA, pour satisfaire des besoins de trésorerie.

Au total, la crise, qui s'est fait particulièrement ressentir au cours du dernier trimestre 2012, explique donc l'écart à hauteur de 2 milliards d'euros. Reste à rendre compte du milliard résiduel. La Cour se demande s'il est imputable à des modifications des comportements, notamment à la multiplication des achats sur Internet ou à des fraudes. Toutefois, comme ce montant ne correspond qu'à 1 % du produit total de TVA perçu en 2012, je vous propose qu'en attendant de pouvoir nous assurer de la permanence du phénomène, nous privilégiions l'hypothèse de l'aléa. Rappelons qu'en 2009, des écarts significatifs ont été constatés qui ne se sont pas reproduits au cours des années suivantes. Cela confirme qu'il convient, pour affiner l'analyse, d'étudier l'évolution à plus long terme.

L'amélioration du déficit budgétaire a été rendue possible par une stricte maîtrise des dépenses de l'État, qui, dette et pensions comprises, connaissent une baisse historique de 300 millions d'euros, alors même que des risques de dérapage, à hauteur de 2 milliards d'euros, avaient été identifiés à l'été 2012 par la Cour des comptes, notamment dans son audit. Cette baisse s'explique par une gestion particulièrement méticuleuse en 2012. Nous avons décidé un surgel de 1,5 milliard d'euros dès le mois de juillet et les crédits ainsi mis en réserve n'ont pas été dégelés en cours d'année, à l'exception de ceux qui étaient nécessaires pour couvrir certaines dépenses urgentes, dont les dépenses de bourses et de retraites. Cela nous a permis d'anticiper certaines dépenses de fin de gestion. Au 1^{er} novembre 2012, la réserve de précaution s'élevait à 5,9 milliards d'euros.

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats de la gestion budgétaire pour 2012, l'effort de maîtrise de la dépense a donc été significatif. La Cour observe également que les normes de dépense ont été strictement respectées. Les dépenses sous norme « zéro valeur » ont ainsi baissé de 2,2 milliards d'euros, les dépenses de masse salariale sont restées quasiment stables et non seulement les schémas d'emplois ont été respectés, mais 27 182 emplois sont touchés au lieu des 26 123 prévus dans la loi de finances rectificative de l'été 2012, du fait de suppressions de postes supérieures aux prévisions dans le secteur de la défense. Nous avons également maîtrisé l'évolution des dépenses d'assurance maladie, puisque l'ONDAM exécuté est inférieur d'un milliard à celui qu'avait voté la précédente majorité.

Au total, les dépenses publiques, hors éléments exceptionnels, ont progressé en 2012 de 0,7 % en volume, contre 0,9 % en 2011, et plus de 1,7 % en moyenne au cours du précédent quinquennat. Dans ce contexte, n'est-il pas injuste de taxer de laxisme la gestion de l'actuel gouvernement, qu'il s'agisse des dépenses de l'État ou de celles de l'assurance maladie ? Nous avons surpassé les objectifs que le précédent gouvernement s'était fixés. Derrière la sécheresse des chiffres, il y a une réalité : nous nous efforçons de poursuivre résolument nos objectifs de sérieux budgétaire.

L'ajustement structurel est globalement conforme aux objectifs de la loi de programmation des finances publiques, soit 1,2 % du PIB. La Cour des comptes l'a qualifié de très significatif – et pour cause : un tel ajustement n'avait pas été constaté depuis 1996,

lors de la qualification de notre pays pour le passage à l'euro. Il convient de comparer les chiffres de 2012 à ceux des années précédentes, car c'est généralement en tendance que l'on peut apprécier de manière juste et honnête les efforts accomplis. Or, entre 2006 et 2011, le déficit structurel s'est dégradé de 2 points et, en 2011, il était encore supérieur à 5 % du PIB, alors que nous l'avons ramené en 2012 à son niveau de 2007.

Cet effort a également permis des mesures en recettes. Le Gouvernement assume totalement son choix d'avoir fait principalement dépendre de ces dernières l'ajustement opéré, en raison de l'urgence qui a présidé à l'adoption du collectif budgétaire lors de la session extraordinaire de juillet 2012. Car les mesures de prélèvements sont d'effet immédiat alors que les économies supposent un travail approfondi, un dialogue entre et avec les administrations, des échanges poussés avec les collectivités territoriales et une modernisation de l'action publique, sauf à se contenter d'un coup de rabet sommaire ou d'une approche arithmétique qui n'ont guère de chances de produire des résultats durables. Rappelons que les 22 milliards d'euros de hausses d'impôts en 2012 se décomposent comme suit : 7 milliards votés par l'actuelle majorité et 15 par la majorité précédente, qui avait déjà décidé 20 milliards de prélèvements supplémentaires en 2011.

J'en viens à 2013. L'on nous demande très souvent, voire quotidiennement, sur un mode qui confine parfois à la litanie, de déposer un collectif budgétaire. Avant d'entrer dans ce débat, je rappellerai qu'un collectif a généralement deux finalités : d'une part, informer le Parlement de l'exécution budgétaire, des prévisions de recettes et de dépenses de l'État, et actualiser le solde du déficit des administrations publiques grâce à l'article liminaire nouvellement introduit ; d'autre part, faire adopter des mesures fiscales nouvelles. Or, sur le premier point, le Parlement est pleinement informé de la situation budgétaire. Depuis le début de l'année 2013, celle-ci a fait l'objet de trois auditions à l'Assemblée nationale : le 23 janvier, mon prédécesseur a été auditionné sur l'exécution 2012 ; je l'ai été à mon tour sur le même sujet le 16 avril, puis sur le programme de stabilité le 17, sans compter mes auditions au Sénat. Nous avons donc eu tout loisir d'aborder l'évolution de nos finances publiques, comme aujourd'hui, en toute transparence, ce dont je me fais un devoir.

En outre, les prévisions de recettes et de déficits ont été actualisées à l'occasion du programme de stabilité, de sorte que l'on ne peut pas dire qu'il ne se soit rien passé depuis la loi de finances initiale. Les déficits ont été portés de 3 à 3,7 %, les prévisions de recettes fiscales ont été revues de près de 8 milliards, celles des administrations de sécurité sociale de plus de 3 milliards. Nous avons également tenu compte des effets de la conjoncture économique sur l'évolution des droits de mutation à titre onéreux, à hauteur de 2 milliards d'euros. Au total, les prévisions de recettes publiques ont été réduites de 14 milliards d'euros, soit 0,7 % du PIB, ce qui explique le passage de 3 à 3,7 % de l'hypothèse de déficit.

L'objectif de dépenses reste quant à lui inchangé, puisque, s'il est une chose que nous pouvons piloter quelle que soit l'évolution de la conjoncture, c'est bien la dépense. Nous entendons nous montrer extrêmement rigoureux sur ce point, car il s'agit d'un moyen essentiel de maîtriser les finances publiques dans le contexte que nous connaissons.

Je le répète, monsieur le président, je suis tout à fait disposé à vous communiquer, ainsi qu'au rapporteur général et, par votre intermédiaire, à tous les parlementaires, les éléments que vous souhaiteriez connaître concernant l'évolution de la conjoncture et des chiffres. Nous vous avons d'ailleurs fourni, à vous-même ainsi qu'au rapporteur général, toutes les informations que vous nous avez demandées ; les services de la direction générale des finances publiques se sont même mobilisés de manière exceptionnelle afin de pouvoir vous transmettre les données d'exécution de la fin du mois de mai en vue de la présente audition. On peut ne pas être d'accord avec la politique économique du Gouvernement, mais

l'on ne saurait lui reprocher de ne pas faire preuve de transparence. Nous ne cacherons jamais à votre Commission, ni au Parlement en général, la réalité de la situation budgétaire. Le débat d'orientation des finances publiques permettra de préciser encore nos prévisions, de même que le budget pour 2014 qui sera présenté en septembre.

Le Gouvernement n'a pas voulu ajouter l'austérité à la récession, préférant laisser jouer les stabilisateurs automatiques en recettes. En d'autres termes, les moins-values constatées au premier semestre ne seront pas compensées par un tour de vis fiscal. Au demeurant, on ne peut pas à la fois craindre un matraquage fiscal qui obérerait la croissance et réclamer une loi de finances rectificative qui pourrait venir alourdir encore la charge des impôts !

Je vais maintenant vous donner, en toute transparence, des indications très précises sur ce que serait le solde budgétaire en 2013 si nous vous présentions un collectif, ce que nous ne ferons pas. Je veux en effet satisfaire l'exigence de transparence qui sous-tend votre requête, car je vous le dois. Nous accèderons à toutes les demandes dont nous pensons qu'elles sont bonnes pour le pays et refuserons de satisfaire celles qui nous semblent lui être préjudiciables. Or, une loi de finances rectificative serait une mauvaise chose.

La loi de finances initiale pour 2013 prévoit un déficit de 61,5 milliards d'euros, une fois financé, en gestion sous norme, l'effet du budget rectificatif 2012 de l'Union européenne, après un déficit budgétaire de 87,1 milliards en 2012. À l'occasion du programme de stabilité, le déficit budgétaire a été revu à la hausse pour atteindre 68,3 milliards, soit près de 7 milliards supplémentaires. Il existe toutefois un aléa baissier, qui reste à confirmer et à préciser, concernant la TVA. La situation mensuelle budgétaire à la fin du mois d'avril, publiée le 7 juin, montrait en effet un rendement de la TVA très inférieur aux prévisions, en baisse de 2,3 % par rapport à fin avril 2012. Les résultats de mai sont toutefois meilleurs puisque, à la fin du mois, le rendement de la TVA avait augmenté de 1,8 % environ. L'aléa me paraît donc limité. En outre, l'évolution des recouvrements de TVA est très erratique : leur baisse de 2,3 % constatée en avril puis leur hausse de près de 2 % en mai font suite à une hausse de 1,6 % en mars. Je vous propose donc que nous nous donnions un peu de temps pour étudier la tendance et faire œuvre de vérité, conformément au souhait légitime de tous les parlementaires.

Je vous rappelle le détail des mesures décidées à l'occasion du programme de stabilité. Nous avons revu les recettes à la baisse, pour 8 milliards, compte tenu du niveau de la croissance en 2012 – zéro au lieu des 0,3 % prévus dans la troisième loi de finances rectificative. Nous avons également ramené notre prévision de croissance pour 2013 de 0,8 % – en loi de finances initiale – à 0,1 %. Les recettes d'impôt sur le revenu assises sur les revenus 2012 baissent d'un milliard et celles de l'impôt sur les sociétés de 2 milliards, pour tenir compte des effets de la croissance en 2012 et en 2013. Le bénéfice fiscal sera probablement moins élevé en 2012 que nous ne le prévoyions à l'automne, ce qui rejallira sur les acomptes versés en 2013. La révision à la baisse de la prévision de croissance pour 2013 influence quant à elle le bénéfice fiscal 2013, donc le rendement de l'acompte de décembre, dit cinquième acompte. Les recettes de TVA ont elles aussi été revues à la baisse pour 4,5 milliards d'euros, dont 3 au titre de l'effet base 2012, le reste résultant de la baisse de la prévision de croissance pour 2013. Enfin, les prévisions de recettes de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques – TICPE – baissent de 0,4 milliard pour tenir compte des recouvrements constatés. En revanche, la charge de la dette sera inférieure de près d'un milliard à son montant escompté, car les taux d'intérêt sont restés bas.

J'en viens à la maîtrise de la dépense de l'État, que nous voulons, comme l'an dernier, exemplaire. Tout d'abord, la qualité de la budgétisation initiale nous a permis de rebaser cette année plusieurs dépenses, donc de présenter au Parlement un budget que nous avons voulu sincère : les crédits dédiés aux bourses ont ainsi été rebasés de 200 millions d'euros et l'allocation adulte handicapé de près de 600 millions, alors que ces deux dotations avaient fait l'objet l'année dernière de réserves de la Cour des comptes, qui craignait dans son audit des finances publiques deux dépassements respectifs de 100 et 300 millions. Nous avons en outre créé cette année, comme en 2012, les conditions d'une gestion fine et méticuleuse des dépenses de l'État. Je rappelle le surgel de 2 milliards d'euros intervenu dès le début de l'année. Il doit permettre d'absorber en gestion le surcoût du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, lié à l'adoption du budget rectificatif européen 2012 et qui n'avait pas pu être intégré à la budgétisation initiale, ainsi que les mesures supplémentaires destinées à l'emploi, compte tenu de la priorité accordée par le Gouvernement à l'inversion de la courbe du chômage. Tout comme l'an dernier, seules les dépenses strictement nécessaires seront dégelées en cours de gestion, ce qui permettra de mobiliser pleinement la réserve de précaution afin de garantir le respect des objectifs de dépenses.

Les résultats 2012 attestent de notre volonté d'exemplarité. Nous avons divisé par trois le rythme de progression des dépenses publiques par rapport aux années précédentes. En 2014 – je vois encore plus loin que ne m'y invitait le président Carrez –, nous voulons faire mieux encore, en réduisant les dépenses de l'État de 1,5 milliard d'euros, hors dette et pensions. C'est la première fois qu'un budget est fondé sur une telle base. Nous avons opté pour la stabilisation en 2013, car, ainsi que vous l'a indiqué le Premier président de la Cour des comptes, la logique de raboutage a ses limites. Nous attendons de la modernisation de l'action publique, que nous avons engagée en ouvrant quarante chantiers qui représentent 20 % de la dépense publique, une maîtrise durable de cette dernière, en particulier de la dépense de l'État.

Je me tiens bien entendu à la disposition de votre Commission pour toute précision qu'elle jugerait nécessaire, étant entendu que la présente audition porte essentiellement, si l'on en croit son ordre du jour, sur l'année 2012, que le débat d'orientation des finances publiques me fournira l'occasion d'affiner les informations relatives à 2014 et que je pourrai à tout moment revenir vous rendre compte des aspects de votre choix.

M. le président Gilles Carrez. En ce qui concerne la moins-value de 3,5 milliards d'euros sur les recettes de TVA observée en fin d'année 2012 et leur variation erratique début 2013, ne peut-on soupçonner, au-delà de l'aléa, une déformation de la consommation ? De ce point de vue, le financement du CICE par le relèvement de 7 à 10 % du taux intermédiaire pourrait poser un problème. Ne vaudrait-il pas mieux augmenter le taux normal ? Notre collègue Thomas Thévenoud travaille sur ce problème fondamental qu'il nous faudra traiter en prévision de l'examen du projet de loi de finances pour 2014.

S'agissant de l'impôt sur les sociétés, on constate également une moins-value de 3,5 milliards d'euros par rapport aux prévisions initiales. En outre, la recette de la taxe exceptionnelle sur les grandes entreprises en 2012 est inférieure de plusieurs centaines de millions d'euros au montant escompté, ce qui n'augure rien de bon du rendement effectif des mesures qui tendent à augmenter fortement l'impôt sur les sociétés en 2013, dont le plafonnement de la déductibilité des intérêts d'emprunt et l'aménagement du report en avant des déficits. Pouvez-vous donc, monsieur le ministre, nous en dire un peu plus sur la recette attendue au titre de cet impôt ?

J'en viens aux dépenses. La norme est tenue – à condition toutefois d'exclure deux dépenses exceptionnelles qui représentent quelque 9 milliards d'euros. Or, si la recapitalisation de Dexia à hauteur de 2,6 milliards d'euros peut effectivement être jugée de nature exceptionnelle, est-ce vraiment le cas du financement du MES, pour 6,5 milliards ? Ne s'agit-il pas d'une dépense récurrente ? Déclarerez-vous encore exceptionnels les abondements supplémentaires prévus en 2013 et 2014 ? Je ne fais ici que reprendre les observations de la Cour des comptes.

Par ailleurs, on constate en 2012, comme au cours des deux années précédentes, une économie considérable – de 2,5 milliards d'euros – sur les intérêts de la dette. C'est elle qui a permis de financer des dépassements habituels, soulignés par la Cour des comptes en juillet 2012 et qui concernent toujours les mêmes missions – solidarité, emploi. Dans son rapport sur la gestion budgétaire 2012, la Cour signale ainsi que l'État a une dette de près de 40 millions d'euros auprès de la sécurité sociale au titre de l'aide médicale de l'État. Ce qui montre qu'une fois que l'on fait sauter un verrou – et vous en avez fait sauter beaucoup –, les dépenses, surtout en matière de prestations sociales, s'envolent, ce qui ne nous rassure guère pour 2013.

Faut-il un collectif ? Les termes de votre réponse à cette question, monsieur le ministre, me semblent en réalité plaider en faveur du « oui ». Le premier objectif d'un collectif budgétaire, nous dites-vous, est la sincérité des comptes. Or, des ajustements majeurs ont été opérés qui justifieraient à eux seuls un projet de loi de finances rectificative. Vous évoquez le programme de stabilité, mais nous n'allons pas vivre indéfiniment sur un document de prévision européen ! Votre argument selon lequel vous ne voulez pas de collectif pour ne pas augmenter les impôts me paraît quelque peu spécieux : pourquoi le collectif ne tendrait-il pas plutôt à améliorer la maîtrise des dépenses ?

M. Christian Eckert, rapporteur général. En ce qui concerne le projet de loi de règlement, je me réjouis que le solde structurel s'améliore de 1,2 % du PIB : c'est un excellent résultat. En outre, la maîtrise des dépenses de l'État au regard du respect de la norme « zéro valeur » est supérieure de 70 millions d'euros à l'objectif fixé. Quant à la norme « zéro volume », la dépense est réduite de 300 millions d'euros par rapport aux prévisions, alors que, entre 2010 et 2011, la norme avait été dépassée de 5,2 milliards.

Mme Valérie Pécresse. Nous n'en avons pas exclu 9 milliards d'euros de dépenses !

M. Christian Eckert, rapporteur général. Les prélèvements obligatoires augmentent de 38,1 milliards d'euros, dont un peu plus de 15 milliards correspondent à une hausse que l'on peut qualifier de spontanée, les 22 restants résultant de mesures adoptées sous la précédente législature, pour 14,4 milliards, et sous la législature actuelle, pour 7,2 milliards. En d'autres termes, si les prélèvements obligatoires ont substantiellement augmenté en 2012, les deux tiers de cette augmentation sont imputables à des décisions prises au cours de la précédente législature.

Vous nous invitez, monsieur le président, à réfléchir aux mesures concernant la TVA compte tenu du constat établi pour 2012 et du début d'exécution 2013. Je suggère que nous le fassions d'ici au débat d'orientation des finances publiques qui aura lieu d'ici trois semaines à un mois. J'observe néanmoins que ce sont malheureusement les recettes de TVA à taux normal qui baissent – de plus d'un milliard d'euros –, la TVA à taux intermédiaire ayant produit en 2012 511 millions d'euros de recettes supplémentaires. Cela étant, j'ai formulé publiquement plusieurs propositions assez proches de celles que vous venez d'évoquer.

En ce qui concerne l'évolution des recettes de TVA, les résultats à fin mai – que je vous remercie de nous avoir transmis hier, monsieur le ministre – sont en effet moins inquiétants qu'ils ne l'étaient au cours des quatre premiers mois de l'année. Toutefois, il est à craindre que certains phénomènes, au-delà des seuls achats sur Internet, nous privent des recettes attendues. La mission d'information sur l'optimisation fiscale des grandes entreprises pourrait se pencher sur le problème. Ne faut-il pas envisager d'autres mesures, dans d'autres secteurs, que celles prises fin 2012 pour lutter contre les fraudes à la TVA ?

S'agissant des dépenses, faut-il tenir compte de la recapitalisation de Dexia et de la participation de la France au MES ? Je ne le crois pas. Les dépenses destinées à lutter contre la crise économique, qu'il s'agisse du plan de relance, du plan de soutien aux banques ou des dépenses de solidarité européenne – plan d'aide à la Grèce, au Portugal, à l'Irlande, création du Fonds européen de stabilité financière –, ont toujours été traitées comme des dépenses exceptionnelles par nature. Pourquoi celles qui touchent au MES ne le seraient-elles pas de même ? En revanche, monsieur le ministre, je reste, comme l'an dernier, favorable à la définition d'un agrégat élargi incluant non seulement les dépenses déjà sous périmètre normé, mais aussi plus généralement toutes les dépenses de l'État qui concourent à une politique publique portée par le budget général. Je songe à certains remboursements et dégrèvements, aux dotations consommables décaissées des investissements d'avenir et à certaines dépenses inscrites sur les comptes d'affectation spéciale (« Apprentissage », « Gestion et valorisation des ressources tirées du spectre hertzien ») permettant de financer certaines dépenses militaires relevant du budget général.

Enfin, pouvons-nous nous attendre à des économies supplémentaires sur la charge de la dette ?

M. Dominique Lefebvre. Monsieur le ministre, comment analyser l'évolution des recettes et expliquer, le cas échéant, son écart par rapport aux prévisions ? Cette question nous renvoie tout d'abord à la construction du projet de loi de finances initiale pour 2012, que nous avons évoquée avec le Premier président de la Cour des comptes – laquelle est intervenue à plusieurs reprises à ce sujet. Comment traduire une hypothèse macroéconomique en recettes fiscales ? C'est tout l'enjeu de nos débats sur l'élasticité. Nous devons continuer d'y réfléchir en toute transparence, dans le cadre nouveau qu'offre la création du Haut Conseil des finances publiques. Ce qui nous reconduit à l'objet d'un projet de loi à venir et de plusieurs missions en cours : la lutte contre la fraude fiscale, mais aussi contre les phénomènes d'optimisation, qui finissent par compromettre l'équilibre budgétaire.

Ma deuxième question, qui fait écho à celle du président du Haut Conseil des finances publiques, concerne l'évolution de la norme et le traitement des dépenses dites exceptionnelles. En la matière, il nous faut définir une doctrine. Sur 2012, vous avez répondu, monsieur le ministre : ces dépenses font partie de l'héritage qui nous a été légué ; leur ampleur comme l'origine des décisions dont elles dépendent ne nous laissent pas d'autre choix. Au demeurant, nos prédécesseurs, qui les avaient voulues, ne les avaient pourtant pas inscrites dans le premier projet de loi de finances rectificative. En revanche, il faudra en débattre pour l'avenir.

Troisièmement, si la Cour vous a donné un satisfecit sur la gestion et l'exécution budgétaire, notamment dans la seconde partie de l'exercice 2012, elle a bien souligné que la stratégie du rabot ne suffira pas à maîtriser les dépenses – mais vous en êtes d'accord, comme le montre votre propos sur la modernisation de l'action publique.

J'en viens enfin à l'exécution 2013 et à la préparation du projet de loi de finances pour 2014. En les abordant, le président Carrez se détourne du débat du jour pour anticiper sur le débat d'orientation des finances publiques que nous aurons d'ici deux à trois semaines. Or, si ces questions nous préoccupent tous, il convient d'avancer pas à pas. Je comprends certes que l'opposition souhaite éviter le débat sur l'exécution budgétaire 2012. Car il ressort du rapport de la Cour des comptes que le nouveau gouvernement, sous l'impulsion du Président de la République, a honoré son engagement à redresser les finances publiques. Bref, les résultats sont là, alors qu'ils n'étaient rien moins qu'acquis en mai 2012. Rappelons qu'entre la loi de finances initiale et la première loi de finances rectificative, il y avait, comme l'a montré la Cour des comptes, un écart de plus de 10 milliards d'euros en recettes, qui ne résultait pas seulement de mauvaises prévisions de croissance mais aussi de la surestimation des effets des mesures nouvelles et d'une élasticité gravement déformée des recettes fiscales à l'évolution du PIB. Il y avait en outre 2 milliards d'euros de dépenses non financées. Malgré ce contexte, le projet de loi de règlement témoigne de l'effort structurel accompli, grâce au projet de loi de finances rectificative pour 2012, exercice salubre de vérité sur les hypothèses macroéconomiques, sur l'évolution des recettes et sur celle de la dépense.

Au-delà de cet effort structurel soutenu, nécessaire à notre pays et à sa crédibilité dans le débat interne à l'Union européenne, nous mesurons ce qui reste à faire dans une conjoncture particulièrement déprimée. Aux yeux du groupe SRC, l'« opération vérité » renouvelée au mois d'avril à l'occasion du programme de stabilité confirme notre impérieuse volonté de tenir l'équilibre sans ajouter l'austérité à la crise. L'effort structurel augmentera encore en 2013. À nos amis de l'opposition qui considèrent que nous n'en faisons jamais assez, je répondrai qu'ils n'en ont jamais fait autant ni pour maîtriser les dépenses nominales, ni en termes d'effort structurel, puisque, entre 2002 et 2012, celui-ci n'a été positif qu'à deux reprises : en 2003 et en 2011, les autres années ayant vu le déficit structurel se creuser. Tirons donc les leçons de 2012, de vos prévisions et de notre gestion, avant de regarder vers 2013 et 2014.

M. Hervé Mariton. En 2011, l'exécution a été inférieure de 0,1 % à l'objectif de solde public effectif de la loi de programmation des finances publiques. En 2012, selon votre document lui-même, monsieur le ministre, cet écart est multiplié par trois puisqu'il atteint 0,3 %, ce qui porte le déficit du solde public à 4,8 % du PIB.

Sur le collectif, vous avez eu une phrase aussi curieuse qu'inquiétante. Vous nous avez d'abord indiqué que les recettes avaient été révisées dans le cadre du programme de stabilité. Dont acte : plusieurs éléments d'information et de prévision nous ont en effet été fournis à cette occasion. Mais le mode de délibération du programme de stabilité – et la marge de manœuvre qu'il laisse au Parlement – n'a rien à voir avec celui qui préside aux projets de loi de finances, en recettes comme en dépenses. Contrairement à ce que vous avez soutenu, ce texte ne saurait donc se substituer à un projet de loi de finances rectificative. Vous nous avez ensuite déclaré – le compte rendu de nos débats en fera foi – qu'il était heureux qu'il n'y ait pas de loi de finances rectificative, puisque celle-ci aurait impliqué une hausse d'impôts. Voilà qui est bien inquiétant et mérite d'être précisé.

À propos de transparence, monsieur le ministre, vous devez répondre à l'interpellation du président et du rapporteur général. Vous citez la Cour des comptes, mais c'est elle qui met en cause le caractère exceptionnel de la dépense de participation au MES. Cela pose le problème de l'appréciation des périmètres « zéro volume » et « zéro valeur ». Vous ne pouvez pas prétendre faire preuve de transparence tout en allant à ce point à l'encontre des observations – pour ne pas dire des préconisations – de la Cour des comptes.

En matière de recettes, je comprends votre prudence, mais l'hypothèse du basculement de la consommation vers les produits soumis au taux modéré de TVA implique une contribution plus lourde des ménages les plus modestes, que le passage du taux intermédiaire de 7 à 10 % va pénaliser.

Vous avez été assez pudique à propos de l'évolution des emplois. Comme nous l'avions prévu, tous les postes ouverts dans l'éducation nationale pour des raisons politiques n'ont pu être pourvus du fait du calendrier et faute de candidats. Sans doute cette impossibilité physique a-t-elle contribué à l'évolution dont vous vous êtes flatté. Mais de quoi cela augure-t-il pour 2013 ? Y aura-t-il une forme de rattrapage ? Compte tenu de vos décisions, très différentes des nôtres, concernant l'évolution des effectifs de la fonction publique, quels résultats d'exécution escomptez-vous en 2013 et de quels éléments de prospective dispose-t-on pour 2014 ? En 2012, vous avez été plus vertueux que vous ne l'espérez, mais à votre corps défendant ; cela signifie-t-il que vous le serez moins en 2013 et en 2014 ?

Il est dommage que l'examen du projet de loi de règlement ne soit pas l'occasion pour le Gouvernement de fournir des éléments d'évaluation des politiques publiques, ainsi que l'ont suggéré notre collègue François Cornut-Gentille ainsi que des membres du groupe SRC. Il ne s'agit pas d'anticiper sur le débat d'orientation des finances publiques qui aura lieu en son temps – peut-être en session extraordinaire, ce qui est inhabituel hors année électorale. Vous avez dénoncé la révision générale des politiques publiques – RGPP – et instauré la modernisation de l'action publique ; sans nous montrer bigots sur la terminologie, nous aimerions savoir ce qu'il y a derrière ces mots. Lors du débat en séance publique, le Gouvernement pourrait-il nous présenter quelques domaines d'action, quelques mesures particulièrement significatives ? Nous avons bien notre idée à ce sujet ; mais vous ?

Enfin, monsieur le ministre, pouvez-vous nous donner des éléments d'information sur le rythme de consommation mensuelle des crédits de l'emploi en 2013 et nous assurer de son caractère régulier tout au long de l'année ?

M. Charles de Courson. Ce débat est surréaliste. Monsieur le ministre, vous auriez dû présenter une comparaison avec ce qui se serait passé hors mesures prises par le nouveau gouvernement. Or, lorsque l'on procède ainsi, l'on constate que les dépenses publiques ont en réalité augmenté de 1 % en volume en 2012, alors qu'il n'y a pas eu de croissance. En d'autres termes, le poids des dépenses publiques – État, sécurité sociale, collectivités territoriales – continue de s'alourdir.

S'agissant de la dépense budgétaire de l'État, vous vous félicitez d'une performance qui ne s'explique que par une forme récurrente d'ingénierie budgétaire permettant de dissimuler la réalité. Pour obtenir un indicateur fiable, il faudrait, comme l'a dit le rapporteur général, agréger à la dépense telle que vous la présentez les remboursements qui ne sont pas afférents à des impôts d'État mais qui concernent les collectivités locales, ainsi que les dépenses des opérateurs, qui représentent 50 milliards d'euros et augmentent de 5 % selon les dernières statistiques de 2012. En d'autres termes, l'objectif de dépenses n'est pas tenu. Au fond, l'on s'est borné à faire du petit bricolage. Voilà ce que disent la Cour des comptes comme le Haut Conseil. On se gargarise de 2 à 2,5 milliards d'euros d'économies sur les dépenses en faisant abstraction des dépenses supplémentaires et en tirant profit d'un coup de chance : la baisse de 2,5 milliards des intérêts de la dette, qui devrait se poursuivre en 2013. Ne vous faites donc aucune illusion : nous ne maîtrisons pas la dépense publique !

Quant aux recettes, une fois consolidées, elles augmentent beaucoup plus vite que le PIB mais si l'on fait abstraction de toutes les mesures nouvelles décidées par l'ancienne majorité et par la majorité actuelle, leur rythme de croissance est quasiment le même que celui du PIB : l'élasticité est à peu près égale à 1. C'est donc l'ensemble des recettes supplémentaires qui permettent de réduire légèrement le déficit effectif et le déficit structurel. Rappelons en outre que le calcul de ce dernier se fonde sur une hypothèse de croissance potentielle dont personne ne sait ce qu'elle signifie ; pour ma part, je suis de plus en plus prudent quant à l'évaluation du solde structurel en période de crise grave. Au total, le poids des recettes publiques et des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale explose, et c'est par une hausse massive des prélèvements obligatoires que l'on réduit – un peu – le déficit structurel. Le Gouvernement ne tiendra donc pas sa promesse de ne pas créer de nouveaux impôts, puisqu'il en a déjà annoncé au moins 6 milliards.

Pourtant, l'essentiel n'est pas là : il faut s'attaquer à la dépense. Et ce que montre ce projet de loi de règlement, qui concerne l'ancienne majorité comme la nouvelle, c'est que la dépense structurelle n'est pas tenue. Pour ne parler que de l'État, monsieur le ministre, vous bénéficiez de la politique, menée par vos prédécesseurs, de baisse des effectifs à hauteur de 27 000 équivalents temps plein travaillé ; mais, comme vous stabilisez à zéro, vous ne pourrez pas maintenir la masse salariale en euros courants : elle augmentera d'au moins 1 % puisque vous faites le choix politique de ne pas reconduire la baisse. Or si vous ne tenez pas la masse salariale, vous ne pourrez pas non plus tenir la dépense totale. Monsieur le ministre, quand allons-nous nous attaquer véritablement à la dépense ?

Mme Eva Sas. Au nom du groupe écologiste, je remercie M. Cazeneuve de sa présence et de ses explications. Monsieur de Courson, il m'arrive d'être d'accord avec vous mais l'on ne peut dire sans exagération que la baisse des intérêts de la dette n'est qu'un coup de chance.

En 2012, le rendement de la TICPE diminue de 800 millions d'euros par rapport à 2011. Dans quelle mesure cela résulte-t-il de la baisse de 3 centimes par litre de super décidée par le Gouvernement à l'été 2012 et dont le coût n'était alors estimé qu'à 450 millions d'euros ? Cette mesure a-t-elle fait l'objet d'une évaluation sociale, économique et environnementale ? L'association Consommation, logement et cadre de vie - CLCV – avait constaté que les raffineurs et les distributeurs en avaient profité pour accroître de 2 centimes la marge réalisée sur le gazole. Le confirmez-vous, monsieur le ministre ?

En exprimant ses réserves, la Cour des comptes a signalé les difficultés de l'administration à prévoir les recettes. Vous nous avez donné, monsieur le ministre, quelques explications sur l'écart de 3 milliards d'euros entre les recettes de TVA prévues et celles qui ont été constatées, écart particulièrement marqué pour un projet de loi de finances rectificative. Peut-être devrions-nous aller plus loin et nous interroger sur les mesures à prendre pour accroître la prévisibilité des recettes.

M. Nicolas Sansu. Ce projet de loi de règlement justifie les inquiétudes qu'inspirent au groupe GDR vos choix stratégiques, en particulier l'absence de relance, et confirme *a posteriori* le bien-fondé de notre vote contre le projet de loi de programmation des finances publiques et contre le programme de stabilité. N'oublions pas que la gravité du déficit est d'abord due à la diminution organisée des recettes au cours du précédent quinquennat, comme le soulignait en 2010 notre président, alors rapporteur général. C'est cette baisse programmée qui, jointe à l'austérité mise en œuvre dans tous les pays européens, entraîne l'atonie des recettes. Je vous fais grâce du tout récent rapport du FMI sur la Grèce, qui montre que cette politique ne peut que nous entraîner dans un cercle vicieux.

C'est d'abord aux recettes qu'il faut vous attaquer, monsieur le ministre. Dans ce domaine, je n'ignore pas votre détermination à lutter contre la fraude fiscale, que traduit le projet de loi qui nous sera soumis la semaine prochaine, et j'espère que nous nous en prendrons ensuite aux schémas d'optimisation qui grèvent le budget de la France. Mais il nous faudra également débattre des dépenses. Il pourrait être nécessaire de revoir certaines priorités, car une bonne gestion suppose davantage d'investissements pour soutenir la croissance. À défaut de l'avoir fait en 2012, n'hésitons pas à débattre pour 2013 et 2014 du – CICE – Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, qui profite essentiellement à la grande distribution, aux banques, aux institutions financières et aux cliniques privées, ce qui n'est conforme ni à la justice ni à l'efficacité.

Je regrette que le Gouvernement et certains de mes collègues socialistes veuillent être les champions de la baisse des dépenses publiques à tout prix, qui n'est pas un objectif de gauche. Si l'exigence d'une bonne gestion est légitime, n'oublions pas que nous habitons, pour citer l'économiste Patrick Artus, qui n'est pas précisément un gauchiste, un monde où l'argent coule à flots – jusque dans certains paradis, ce qui ne devrait pas envoyer les peuples au purgatoire !

Monsieur le ministre, comment expliquer que, dans ce projet de loi de règlement, les remboursements et dégrèvements, qui incluent les niches fiscales, atteignent désormais 90 milliards d'euros ? Ne faudrait-il pas en tirer les conséquences sur ces niches, dont beaucoup sont inefficaces ?

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement ou du débat d'orientation des finances publiques, pourriez-vous nous faire une mise au point précise sur le fameux volet « croissance » du Traité de stabilité, de coordination et de gouvernance, en détaillant l'emploi des 120 milliards d'euros dont il est doté ?

M. le ministre délégué chargé du Budget. Je répondrai d'abord à quelques questions globales à propos desquelles il importe que nous ayons les mêmes données à l'esprit, même si la bonne foi peut ne pas conduire à tirer des mêmes données les mêmes conclusions.

Certains contestent que le rythme d'augmentation de la dépense publique ait ralenti. Pour l'affirmer, je me fonde pourtant sur les chiffres communiqués par la Cour des comptes et le Haut Conseil des finances publiques. Je citerai d'ailleurs certaines formules employées par la Cour et qui sont sans ambiguïté, afin de vous dissuader définitivement de lire de manière trop sélective les documents qui vous sont transmis.

Tout d'abord, l'augmentation moyenne des dépenses publiques entre 2002 et 2012 a été de 2 %, contre 0,7 % en 2012, et doit tomber à 0,5 % au cours des années à venir : tel est l'objectif que nous nous sommes fixé et qui justifie mon extrême attention au pilotage de la dépense. Je renvoie donc Charles de Courson – esprit éminemment rigoureux, méthodique, précis – et Hervé Mariton aux chiffres dont ils disposent déjà et sur lesquels nous pouvons tomber d'accord indépendamment de toute interprétation.

J'aimerais ensuite formuler une remarque purement statistique, en me gardant d'un esprit polémique trop répandu lorsque l'on aborde ces sujets. La RGPP impliquait 12 milliards d'euros d'économies en cinq ans. 2 milliards ont été restitués sous forme de mesures catégorielles, sans lesquelles il aurait été difficile de faire accepter la RGPP. Restent 10 milliards, soit 2 milliards par an. Voilà ce qui est censé représenter le *nec plus ultra* de la maîtrise de la dépense. Mais lorsque nous nous employons à documenter 10 milliards d'économies en 2013, puis, comme je le ferai dans quelques semaines, 14 milliards en 2014, soit sept fois plus, c'est du laxisme. Allez comprendre !

M. Hervé Mariton. Nous attendons votre présentation pour 2014.

M. le ministre délégué chargé du Budget. Vous l'aurez, et elle sera aussi méticuleuse que vos philippiques. Notre débat sera alors d'une tout autre nature. Car si l'on peut admettre qu'il y ait quelque difficulté à maîtriser les déficits aussi vite que nous le souhaitons lorsque la conjoncture est récessive, l'on ne peut nier notre volonté de faire des économies et de maîtriser la dépense publique lorsque l'on connaît les chiffres que je viens de rappeler.

Vous nous dites ensuite qu'il n'y a pas lieu de nous enorgueillir d'une réussite bien moins éclatante que celle du précédent gouvernement en 2011. Voyons les chiffres, voyons ce à quoi ils sont imputables. Peut-on reprocher à ce gouvernement d'avoir manqué des objectifs qui auraient été largement atteints si l'on en avait défalqué des aléas résultant d'un héritage ? Est-ce convenable, est-ce conforme à l'honnêteté intellectuelle ? Nous serions de mauvais élèves au motif que le solde effectif est inférieur de 0,3 % du PIB aux prévisions en 2012, contre 0,1 % en 2011. Mais puisque vous connaissez parfaitement ces questions, monsieur Mariton, il n'a pu échapper à votre sagacité que la recapitalisation de Dexia est incluse dans ces 0,3 %, de même que le budget de l'Union européenne. Vous n'êtes pas sans savoir que, en novembre 2010, les chefs d'État et de gouvernement ont écrit au président Barroso qu'ils allaient araser les crédits de paiement dont l'UE avait besoin pour mettre en œuvre son budget dans de bonnes conditions. De même, le Conseil européen d'octobre 2011 a résolu de réduire de près de 8 milliards d'euros le montant des crédits de paiement nécessaires à l'exécution du budget 2011 ; et voilà que, quelques mois plus tard, l'on vient nous expliquer que l'on ne peut pas payer Erasmus ni certaines bourses étudiantes, ni abonder les fonds structurels nécessaires, de sorte que l'on se retourne vers les États auxquels on demande de bien vouloir payer en urgence. C'est ce que nous avons fait, et ce n'est pas sans conséquences sur le budget pour 2012. Est-il convenable d'en attribuer la responsabilité à un défaut de pilotage de gestion de l'actuel gouvernement ?

Quant au qualificatif d'« exceptionnelle » attribué à la contribution au MES, s'il faut toujours écouter la Cour des comptes, je doute en revanche que vous puissiez vous-même le contester : où et quand le gouvernement de M. Fillon a-t-il gagé cette dépense de 6,5 milliards d'euros qu'il a inscrite dans la première loi de finances rectificative ? Si vous pouvez me le dire, monsieur Mariton, devant vous, en toute humilité, je retire mes arguments et je bats ma coulpe. Mais c'est justement parce que vous ne les avez pas gagés que nous avons été confrontés à un problème.

Si je vous parle ainsi, c'est parce que je n'ai pas envie que nous débattions de ces questions dans la grande tradition de la commission des Finances, en nous accusant mutuellement de nous être montrés peu vertueux et en nous créditant nous-mêmes d'un comportement exemplaire. En reprenant un à un vos arguments, je vous démontre au contraire, à mes débuts devant vous – cette audition n'est que la deuxième –, la nécessité de faire preuve en cette période de crise de la plus scrupuleuse honnêteté intellectuelle.

Il convient de raisonner à périmètre constant : les dépenses exceptionnelles en question ont-elles été intégrées aux calculs initiaux du gouvernement précédent ?

M. Hervé Mariton. Nous n'allons pas jusqu'à prétendre que les périodes antérieures ont été parfaites.

M. le ministre délégué chargé du Budget. C'est que la perfection n'est guère de ce monde, monsieur Mariton ; mais c'est un objectif auquel nous pouvons tendre ensemble puisqu'il transcende les différences politiques.

J'en reviens à la question de la méthode, posée avec modération et justesse par le président Carrez, ainsi que par le rapporteur général. Tant que nous ne nous serons pas mis d'accord sur une méthode, nous pourrons débattre indéfiniment. Voici ce qu'écrit à ce sujet la Cour des comptes – je parle sous votre contrôle, monsieur le président, et je ne doute pas qu'il sera sévère : est-il normal que certaines dépenses, dont la contribution au MES et la recapitalisation de Dexia, soient considérées comme exceptionnelles alors que certaines recettes, dont celles de la 4G, ne le sont pas ? Il s'agit d'un véritable problème de méthode, qu'il nous faut résoudre entre nous, avec l'aide de la Cour des comptes et du Haut Conseil, pour nous assurer que nous parlons bien de la même chose et que nous mesurons les écarts à partir des mêmes points de référence.

M. le président Gilles Carrez. Je suis pour ma part favorable à la création de l'agrégat proposé par le rapporteur général ; voilà qui pourrait nous mettre d'accord.

M. le ministre délégué chargé du Budget. Avant d'en venir aux questions plus détaillées qui m'ont été posées, je précise que je suis tout à fait conscient de la différence entre collectif budgétaire et programme de stabilité. Si j'ai évoqué celui-ci, ce n'est pas parce qu'il nous dispenserait de présenter une loi de finances rectificative à supposer que nous en éprouvions le désir. J'ai simplement voulu montrer que, contrairement à ce que j'ai pu lire dans la presse et qui venait parfois de personnalités de l'opposition ayant exercé d'éminentes responsabilités, notre refus de déposer un collectif ne traduit aucune volonté de dissimulation. Je vous donne aujourd'hui les chiffres, comme je l'ai fait à propos du programme de stabilité et comme je le ferai chaque fois que vous me convoquerez. Sur tous les sujets, le Gouvernement entend communiquer dans la plus parfaite transparence, afin que la Commission, le Parlement et le pays soient pleinement informés de la situation réelle.

Si une loi de finances rectificative était un gage de bonne gestion de l'argent public et de maîtrise des déficits, notre budget devrait être aujourd'hui en excédent, car il n'y en a pas eu moins de quinze au cours des cinq dernières années ! La sincérité du budget ne peut pas faire de doute : je viens de vous fournir des chiffres complets et précis et si vous en voulez davantage, mesdames et messieurs les députés, nous vous les communiquerons ; j'ai donné à mes services des instructions très précises en ce sens. Ainsi avons-nous transmis au président Carrez avant la présente réunion, conformément à sa demande, des informations sur l'évolution des recettes fiscales. Nous vous devons cette transparence, dont dépend la possibilité même d'un débat sur la situation de nos finances publiques.

Si nous ne voulons pas d'une loi de finances rectificative, c'est parce que nous ne voulons pas d'autre stratégie que celle consistant à faire jouer les stabilisateurs budgétaires et que nous ne voulons pas convoquer l'impôt car dans le contexte économique actuel, cela entraînerait des effets récessifs que nous ne souhaitons pas imposer au pays. Le ferions-nous que cela alimenterait des questions au Gouvernement sur le thème « Vous faites de nouveaux impôts, ce n'est pas bien » ; nous ne vous donnerons pas ce plaisir, non parce que nous n'aimons pas répondre à vos questions mais parce que la mesure ne serait pas justifiée du point de vue économique.

Sur le périmètre de la norme, j'ai répondu au rapporteur général.

En ce qui concerne la TVA, nous devons en effet être particulièrement attentifs à l'évolution de la structure de la consommation, qui peut rejaillir sur celle de nos recettes. Profitons pour le faire des travaux du groupe de parlementaires auquel participe Thomas Thévenoud, afin de prendre les décisions appropriées.

J'approuve en tous points les propos de Dominique Lefebvre sur les conditions d'exécution du budget 2012. Les précisions que je viens d'apporter en confirment le bien-fondé.

Monsieur Mariton, les schémas d'emplois ont été plutôt surexécutés en 2012, non en raison de problèmes de recrutement dans l'éducation nationale mais parce que le ministère de la Défense a supprimé plus de postes que prévu, comme le dit très clairement la Cour des comptes dans son rapport. En outre, dans l'éducation nationale, le nombre de départs à la retraite a été moins élevé qu'escompté. Cela entraîne un dépassement en 2014 que nous corrigerons dans le cadre de la gestion de l'ensemble des emplois de la fonction publique.

En ce qui concerne les crédits du travail, nous pourrons vous fournir les données d'exécution mensuelles. Un risque de dépassement existe en effet du fait des mesures nouvelles décidées par le Gouvernement. Nous assumons entièrement ce dépassement, qui sera gagé grâce au surgel, que nous avons d'ailleurs décidé à cette fin.

S'agissant des opérateurs, je tiens à rappeler que le gouvernement Fillon a laissé filer les dépenses qui leur sont afférentes, puisqu'ils étaient soustraits à la RGPP. Leurs effectifs ont augmenté d'environ 7 % au cours des cinq dernières années, alors que ceux de la fonction publique diminuaient. Nous estimons quant à nous que pour mieux maîtriser la dépense, il faut maîtriser la dépense globale, en incluant celles des opérateurs.

Madame Sas, le coût de la mesure relative aux prix à la pompe est de 400 millions d'euros en 2012.

Monsieur Sansu, le Gouvernement s'est engagé à plafonner à 70 milliards d'euros le coût des niches fiscales. Nous travaillons actuellement à des mesures dont nous pourrions débattre ensemble lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2014.

M. Yves Censi. Les lois de règlement sont essentielles, car elles nous permettent de tirer les leçons de l'année écoulée en vue du budget de l'année suivante. À condition – vous l'avez dit vous-même, monsieur le ministre – de faire preuve d'honnêteté et de transparence, deux qualités qui ne me semblent pas avoir présidé à votre intervention. Je parle d'honnêteté non morale mais intellectuelle. S'il fallait qualifier ce cru 2012, je dirais en effet qu'il est madérisé dans la langue de bois.

D'abord, ce gouvernement, dites-vous, ferait mieux que les objectifs fixés par le précédent. Il me semble pourtant que, lors de son audition, M. Didier Migaud a été assez sévère, notamment lorsqu'il a signalé le ralentissement du rythme de réduction du déficit. Je m'étonne que vous disiez le contraire. Le plafond autorisé par la loi de finances initiale pour 2012 est dépassé de près de 8,5 milliards ! L'une des grandes qualités que la Cour reconnaît à ce budget est d'avoir bénéficié de la faiblesse des taux d'intérêt, comme vous l'admettez vous-même dans le projet de loi de règlement. Vous excluez de l'analyse plus de 9,5 milliards de dépenses exceptionnelles et, pour remédier au faible dynamisme des recettes, vous semblez proposer, sans le dire, d'augmenter les impôts. Mais la pression fiscale n'entretient-elle pas paradoxalement la faiblesse des recettes fiscales ?

Deuxièmement, vous expliquez que vous faites ce qui est bon et qu'il ne serait pas bon de présenter un collectif. Mais pour quelle raison ? Que signifie cette formule ? C'est une question non seulement de transparence – que vous faites dépendre de la certification des comptes, à laquelle nous avons pourtant nous-mêmes procédé en 2006 – mais de sincérité : aujourd'hui, les textes qui ont été adoptés ne reflètent plus la réalité budgétaire.

M. Philippe Vigier. Monsieur le ministre, la baisse de 3,6 milliards d'euros du déficit budgétaire, par laquelle vous avez commencé votre exposé, résulte surtout de la diminution de la charge de la dette, pour 2,5 milliards.

Au sujet de la RGPP, la Cour des comptes indique que nous avons réalisé 6 milliards d'euros d'économies entre 2009 et mi-2012. Vous abandonnez la RGPP au profit de la modernisation de l'action publique – MAP – : c'est un choix politique, que nous respectons. Vous nous annoncez que les dépenses de l'État diminueront l'an prochain, hors pensions et dette, de 1,5 milliard. Quelles dépenses précises allez-vous réduire pour parvenir à ce résultat ?

La masse salariale a dérivé de 1,3 milliard en 2012. Qu'en sera-t-il avec la MAP, sachant que l'évolution naturelle des pensions représente déjà 1,5 milliard d'euros par an ?

Monsieur le ministre, vous qui parlez tant de transparence – pas moins de neuf fois au cours de votre exposé liminaire –, pourquoi n'avez-vous donc pas réduit les prévisions de recettes de TVA dès la troisième loi de finances rectificative 2012, puisque l'on savait déjà que les rentrées de TVA étaient plus faibles que prévu ?

Le solde d'exécution budgétaire à la fin du mois d'avril 2013 a dérapé de plus de 6,5 milliards par rapport à avril 2012. On sait que la croissance est en berne et que le produit de l'impôt a diminué. Dès lors, comment comptez-vous atteindre l'objectif de 3,8 % de déficit en 2014 ?

Enfin, vous ne voulez pas présenter de projet de loi de finances rectificative afin d'honorer l'engagement présidentiel à ne plus augmenter les impôts, pourtant contredit dans l'affaire du quotient familial. Puisque vous ne semblez pas avoir arrêté votre position au sujet de la TVA, faut-il s'attendre à ce que vous augmentiez la CSG à court terme ?

Mme Christine Pires Beaune. Il semble que se dégage un consensus sur la nécessité d'une méthode et d'un périmètre communs. Une fois cet objectif atteint, j'espère que le principe comptable de permanence des méthodes sera respecté sur tous les bancs.

L'absence de projet de loi de finances rectificative ne me paraît pas suffire à mettre en doute la sincérité du budget. Celle-ci sera appréciée eu égard aux collectifs budgétaires et à la loi de finances initiale. Il convient toutefois que nous soyons tenus informés de l'évolution des principaux postes budgétaires et que nous puissions disposer de chiffres outre ceux, importants, que le ministre vient de nous fournir et qui concernent surtout les recettes.

Voici quelques mois, nous nous sommes engagés à revoir le paysage que composent les quelque 600 opérateurs de l'État. Où en est-on aujourd'hui ?

M. Pascal Cherki. Je tiens à féliciter le ministre de l'astuce budgétaire à laquelle il a eu recours : le surgel de 1,5 milliard d'euros auquel il a été contraint de procéder, et dont je craignais qu'il n'entame la capacité d'action des ministères, semble se retrouver en réalité dans le projet de loi de règlement sous forme d'annulation de crédits non consommés et non reportés, en particulier dans le programme « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État », pour près de 1,2 milliard.

J'aimerais également savoir à quoi correspondent les montants suivants d'autorisations d'engagements annulés : 64 millions d'euros pour le programme « Prévention des risques », 28 millions pour le programme « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables » et 100 millions pour le programme « Action de la France en Europe et dans le monde ».

M. Thomas Thévenoud. S'agissant de la TVA, le rapporteur général et moi-même travaillons à des propositions de modulation des taux, en appliquant la ligne de conduite que nous avons fixée avec le ministre de l'Économie et des finances : maintien du rendement à 6,4 milliards d'euros en année pleine à partir de 2014 et, naturellement, respect de la directive TVA. S'il convient sans doute de s'interroger sur la structure de consommation, il faut surtout soumettre au taux le plus réduit – 5,5 % – l'essentiel des services et des biens de première nécessité : les produits alimentaires, le logement, les transports et les biens culturels.

Monsieur le ministre, quand les comités régionaux d'évaluation du CICE prévus par la loi de finances seront-ils installés ? Il importe en effet d'engager l'évaluation sans tarder, car le CICE, véritable ballon d'oxygène pour certaines entreprises implantées dans nos circonscriptions, n'est toutefois pas exempt d'abus ni d'effets pervers.

M. le ministre délégué chargé du Budget. Puisque vous m'accusez de mauvaise foi, monsieur Censi, je me contenterai de citer le Premier président de la Cour des comptes, auquel vous n'aurez pas l'audace d'intenter le même procès : « *Le respect des objectifs [...]* », écrit-il, « *a [...] moins tenu à la qualité de la programmation, perfectible, qu'à la mise en œuvre de conditions de gestion restrictives* ». Voilà précisément ce que nous avons fait et que j'ai cherché moi-même à vous décrire.

M. Yves Censi. Je parlais du ralentissement du rythme de réduction du déficit.

M. le ministre délégué chargé du Budget. Il n'y a aucun ralentissement du rythme de réduction du déficit, mais une diminution incontestable du déficit entre 2011 et 2012.

M. Yves Censi. Je n'ai fait que citer le Premier président de la Cour.

M. le ministre délégué chargé du Budget. Lors de son audition, il a également indiqué au sujet de l'effort de maîtrise des dépenses en 2012 que « *les normes de dépenses, plus strictes que l'année précédente, ont été respectées* ». L'on peut bien faire dire ce que l'on veut au Premier président de la Cour des comptes ; mais si l'on s'en tient à la lettre de son propos sur les conditions d'exécution du budget 2012 par l'actuelle majorité, l'on ne peut nous dénier la rigueur avec laquelle nous avons piloté les dépenses, d'autant plus marquée que certaines d'entre elles avaient été sous-évaluées, pour 2 milliards d'euros, ainsi que la Cour l'avait indiqué dans son rapport. Voilà pourquoi nous avons dû recourir à un gel et à un surgel qui n'ont fait l'objet d'aucun dégel. La réduction du déficit à laquelle nous sommes parvenus s'explique donc non seulement par les 7 milliards d'impôts supplémentaires que nous avons fait voter, mais également par un bon pilotage de la dépense auquel concourent, outre le gel et le surgel, les dépenses d'assurance maladie, dont la Cour a constaté qu'elles étaient de 900 millions sous norme. Ces chiffres sont incontestables et ils résultent de notre action en 2012. Je ne prétends pas que cela soit suffisant : nous avons encore beaucoup à faire pour engager les finances publiques sur la voie d'un redressement pérenne. Mais cela ne justifie pas vos propos sur l'exécution du budget 2012.

Monsieur Vigier, vous êtes, j'imagine, un lecteur de L'Écclésiaste, comme moi – on est d'autant plus laïque que l'on connaît bien les textes vis-à-vis desquels l'on prend ses distances ! « *Il y a un temps pour tout* » : un temps pour débattre de 2012, un temps pour examiner les conditions d'exécution du budget en 2013, un temps pour aborder les orientations pour 2014. Lorsque viendra le temps du budget pour 2014, vous pourrez m'interroger à nouveau sur les économies que nous prévoyons et je vous les indiquerai très précisément. Nous achevons actuellement nos discussions avec les ministères afin de

documenter ces économies en vue du prochain projet de loi de finances. Si votre question est légitime, convenez qu'il est rare, voire impossible, qu'un gouvernement y réponde à cette période de l'année.

Aux questions que me pose Pascal Cherki, dignes du *Trivial Pursuit*, je me propose de répondre précisément par écrit d'ici à 48 heures.

Madame Pires Beaune, je suis favorable comme vous à la permanence des méthodes. Voilà pourquoi je propose de réfléchir avec votre Commission, son président et le rapporteur général, ainsi qu'avec la Cour des comptes, à des critères d'évaluation communs et pérennes. Quant au principe de sincérité, notre loi de finances l'a respecté et c'est l'une des raisons pour lesquelles nous n'éprouvons pas le besoin de présenter un collectif. Enfin, les opérateurs font partie des préoccupations du Gouvernement. Un rapport est en préparation dans le cadre de la MAP. En 2014, nous souhaitons plafonner certaines taxes affectées à des opérateurs et maîtriser l'évolution de leurs dépenses – leurs effectifs ont augmenté de 7 % au cours des cinq dernières années et ils ont été placés en dehors du périmètre de la RGPP –, car c'est l'un des facteurs de maîtrise de la dépense publique.

M. le président Gilles Carrez. Merci, monsieur le ministre.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

La Commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du jeudi 27 juin 2013.

Article liminaire
**Solde structurel et solde effectif de
l'ensemble des administrations publiques de l'année 2012**

Le présent article met en œuvre, pour la première fois, l'article 8 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, en présentant un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2012 ainsi que l'écart aux soldes prévus par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, seule référence possible : en effet, les lois de finances pour 2012 ne comportaient pas d'article liminaire présentant les soldes de l'ensemble des administrations publiques, la loi organique précitée n'étant pas encore entrée en vigueur.

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

*

* *

*La Commission **adopte** l'article liminaire **sans modification**.*

*

* *

Article premier
Résultats du budget de l'année 2012

Le présent article tend à arrêter le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État en 2012, duquel découle le résultat budgétaire ou le solde d'exécution de la loi de finances pour 2012

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

*
* *

La Commission adopte l'article premier sans modification.

*
* *

Article 2

Tableau de financement de l'année 2012

Conformément au II de l'article 37 de la LOLF, le présent article « *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* ».

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 conditions de financement de l'État.

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

*

* *

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

*

* *

Article 3

**Résultats de l'exercice 2012 – Affectation au bilan
et approbation du bilan et de l'annexe**

Le présent article tend à soumettre à l'approbation du Parlement les 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.

L'article 47-2 de la Constitution issu de sa révision du 23 juillet 2008 prévoit que « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

La Cour des comptes est chargée de procéder à la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État en application du 5° de l'article 58 de la LOLF. Le premier président de la Cour des comptes a présenté l'acte de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2012 lors de son audition par la commission des Finances le 28 mai 2013 ⁽¹⁾.

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

*
* *

La Commission adopte l'article 3 sans modification.

*
* *

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-cfiab/12-13/c1213088.pdf>

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 examine l’amendement CF 1 du rapporteur général.

M. le rapporteur général. Cet amendement vise à corriger une erreur matérielle sur l’appellation d’un programme.

La Commission adopte cet amendement (amendement n° 1).

La Commission adopte l’article 4 ainsi modifié.

*

* *

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 adopte 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 2012 et à les reporter à la gestion 2013, à l’exception de plusieurs soldes « non reportés sur l’exercice suivant » en application du 4° du IV de l’article 37 de la LOLF.

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 adopte l’article 6 sans modification.

*

* *

Article 7

Règlement du compte spécial « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres » clos au 1^{er} janvier 2012

Le présent article arrête le solde débiteur du compte de concours financiers *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres* à un montant de 1 458 342 981,34 euros, ce compte ayant été clos à compter du 1^{er} janvier 2012 en application de l'article 56 de la loi de finances initiale pour 2012 (n° 2011-1977 du 28 décembre 2011).

Rappelons que le mécanisme initial du « bonus-malus » automobile, décidé à la suite du « Grenelle de l'environnement », avait trouvé sa première traduction budgétaire dans le compte de concours financiers *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*, créé par l'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2007 (n° 2007-1824 du 25 décembre 2007).

La complexité de la gestion de ce mécanisme, par l'intermédiaire de l'Agence de services et de paiement (ASP), et son caractère structurellement déficitaire, à hauteur de près de 1,5 milliard d'euros sur la période 2008-2011, ont été critiqués par la Cour des comptes et le Parlement à plusieurs reprises, le Rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale à l'époque, M. Gilles Carrez, considérant lui-même que le bonus automobile devrait plutôt reposer sur une dotation budgétaire plus pilotable.

L'article 56 de la loi de finances initiale pour 2012 a donc proposé de mettre en œuvre un nouveau circuit budgétaire à compter du 1^{er} janvier 2012, consistant à supprimer ce compte de concours financiers et à le remplacer par un compte d'affectation spéciale. Ce CAS doit désormais être équilibré et contribuer, dans la limite de ses ressources, au financement du bonus. Les crédits de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* du budget général peuvent néanmoins assurer, le cas échéant, l'équilibre du financement, mais cela au sein du périmètre de la norme « zéro valeur », par définition contraignant.

L'entrée en vigueur de l'article 56 de la loi de finances pour 2012 ayant été fixée au 1^{er} janvier 2012, la clôture du compte de concours financiers *Avances au Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres* prend effet à la même date et suppose d'en arrêter le solde au 1^{er} janvier 2012 dans la présente loi de règlement.

*

* *

La Commission adopte l'article 7 sans modification.

*

* *

Article 8

**Levée du secret professionnel à l'égard des experts
de la Cour des comptes**

Le présent article tend à permettre la levée du secret professionnel qui s'impose aux agents de l'administration fiscale à l'égard des experts issus du secteur privé missionnés par la Cour des comptes dans le cadre de sa mission de certification des comptes de l'État et de la sécurité sociale.

**I. PORTÉE ET LIMITE DU SECRET PROFESSIONNEL DES AGENTS DES
SERVICES FINANCIERS À L'ÉGARD DE LA COUR DES COMPTES**

L'obligation pénale de secret professionnel est régie par l'article 226-13 du code pénal aux termes duquel « *la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende* ». L'article 226-14 du même code précise néanmoins que cet article n'est pas applicable dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret.

Or, en application des dispositions de l'article L. 141-5 du code des juridictions financières (CJF), les « agents des services financiers » sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres et personnels de la Cour des comptes mentionnés aux sections 1 à 4 du chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er} du même code, à l'occasion des enquêtes que ceux-ci effectuent dans le cadre de leurs attributions.

Il s'agit :

- des magistrats de la Cour des comptes,
- des conseillers maîtres en service extraordinaire (CMSE) – qui, au nombre de douze actuellement, sont nommés par décret pris en conseil des ministres pour une période de cinq ans non renouvelable et exercent les mêmes attributions que les magistrats, à l'exception des activités d'ordre juridictionnel,
- des rapporteurs extérieurs, fonctionnaires appartenant à un corps recruté par la voie de l'ENA ou appartenant à des corps de même niveau de recrutement et exerçant, pendant une durée de trois ans renouvelable une fois, les fonctions de magistrat, à l'exception des activités d'ordre juridictionnel.

Les « agents des services financiers » sont un terme générique pour désigner diverses catégories de fonctionnaires des finances. Outre les comptables publics du Trésor autres que les comptables principaux de l'État qui sont les justiciables mêmes de la Cour, il s'agit principalement :

- des agents des services fiscaux ;
- des agents des services de la direction générale des douanes et des contributions indirectes ;

– des agents des services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Eu égard aux missions mêmes de la Cour, l'accès aux informations de nature fiscales relatives à des agents publics ou à des responsables d'organismes publics, apparaît indispensable pour les magistrats, CMSE et rapporteurs.

À cet égard, les articles L. 103 et suivants du livre des procédures fiscales (LPF) définissent le secret professionnel en matière fiscale, en précisant qu'il s'applique « *à toutes les personnes appelées à l'occasion de leurs fonctions ou attributions à intervenir dans l'assiette, le contrôle, le recouvrement ou le contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévues au code général des impôts* ».

Parmi les bénéficiaires de dérogations au secret professionnel explicitement prévues par l'article L. 140 du LPF, figurent précisément les magistrats, CMSE et rapporteurs de la Cour des comptes, les magistrats des chambres régionales des comptes, et les rapporteurs auprès de la Cour de discipline budgétaire et financière. Cet article précise en outre que les agents des services financiers, dont l'audition est jugée nécessaire pour les besoins du contrôle, ont l'obligation de répondre à la convocation de la Cour des comptes ou à celle d'une autre juridiction financière.

Par conséquent, il résulte des termes mêmes de l'article L. 141-5 du CJF et de l'article L. 140 du LPF, que la levée du secret professionnel n'a pas un caractère général ; elle n'est possible en l'état actuel du droit qu'à l'occasion d'enquêtes effectuées par les magistrats, CMSE et rapporteurs dans l'exercice de leurs attributions.

II. L'EXTENSION DE LA LEVÉE DU SECRET PROFESSIONNEL À L'ÉGARD DES EXPERTS MISSIONNÉS PAR LA COUR DANS LE CADRE DE SES TRAVAUX DE CERTIFICATION

Le présent article propose d'étendre la levée du secret professionnel des agents des services financiers aux experts désignés par la Cour des comptes en application de l'article L. 141-4 du CJF, ces experts étant habilités à consulter dans les locaux de l'administration les données fiscales nominatives nécessaires à l'exercice de la mission de certification des comptes de l'État, d'une part, et de celle de certification des comptes de la sécurité sociale, d'autre part.

Rappelons que la Cour des comptes est depuis longtemps amenée à recourir à des experts pour des missions de contrôle nécessitant des connaissances techniques que ses magistrats, CMSE et rapporteurs ne possèdent normalement pas (par exemple les ingénieurs des travaux publics ou les architectes) ou qui, seuls, peuvent avoir accès à certaines sources. Le recours à l'assistance d'experts issus du secteur privé était néanmoins assez rare en pratique jusqu'en 2004.

À partir de 2005, le rôle de l'expertise a fortement évolué.

L'article L. 141-4 du CJF a ainsi été modifié par l'ordonnance n° 2005-647 du 6 juin 2005 qui prévoit que les experts remplissent leurs missions non plus seulement avec un magistrat mais aussi et au choix, avec un CMSE ou un rapporteur extérieur.

Surtout, les moyens budgétaires ont été renforcés pour permettre à l'expert de remplir les nouvelles missions de certification des comptes de l'État, d'une part, du régime général de sécurité sociale, d'autre part, que les lois organiques du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale assignent à la Cour des comptes. Ces moyens ont permis à la Cour de recruter dans le secteur privé des spécialistes du commissariat aux comptes et de l'expertise comptable, ces agents contractuels ayant la qualité d'experts au sens de l'article L. 141-4 du CJF, et aussi d'avoir recours, par la voie de marchés publics, à des spécialistes de l'audit informatique. Ces experts sont actuellement au nombre de 27. Ils sont tenus à l'obligation du secret professionnel.

Les résultats des travaux des experts sont repris en tant que de besoin par le magistrat, le CMSE ou le rapporteur chargé du contrôle, dans son rapport d'instruction et sous sa responsabilité.

Or, comme pour les magistrats, CMSE et rapporteurs, eu égard à leurs missions, l'accès aux informations de nature fiscales relatives à des agents publics ou à des responsables d'organismes publics présente, pour les experts missionnés par la Cour, un intérêt évident. La Cour des comptes constate d'ailleurs que ses experts ont déjà rencontré des difficultés, en l'absence d'habilitation législative, pour accéder à des données nominatives protégées par le secret fiscal.

Le présent article propose donc d'élargir le champ des membres de la Cour des comptes pour lesquels les agents des services financiers sont déliés du secret professionnel.

La levée du secret professionnel à l'égard des experts nommés par la Cour des comptes serait néanmoins limitée à l'obtention de données nominatives nécessaires à l'exercice de la mission de certification des comptes de l'État prévue par le 5° de l'article 58 de la LOLF et de la mission de certification des comptes de la sécurité sociale prévue par le VIII de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale.

L'élargissement à des experts privés du bénéfice de la levée du secret professionnel en matière fiscale connaît un précédent. Comme le précise l'exposé des motifs du présent article, l'administration fiscale a obtenu de la représentation nationale l'introduction d'un article L. 103 A du LPF, à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 2006⁽¹⁾, lui permettant, sans méconnaître le secret professionnel, de communiquer aux experts qu'elle missionne, les données protégées par le secret fiscal nécessaires à l'accomplissement de leurs travaux.

(1) Article 99 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006.

Par conséquent, sous réserve de certaines modifications rédactionnelles, le Rapporteur général invite la commission des Finances à adopter cet article.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement l'amendement rédactionnel CF 7 (**amendement n° 7**), l'amendement de précision CF 2 (**amendement n° 2**), les amendements rédactionnels CF 6 (**amendement n° 6**), CF 5 (**amendement n° 5**) et CF 4 (**amendement n° 4**) et l'amendement de précision CF 3 (**amendement n° 3**) du rapporteur général.*

*

* *

*La Commission **adopte** l'article 8 **ainsi modifié**.*

Article 9

**Application de la réforme des seuils de l'apurement administratif
dans les collectivités de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française
et dans les îles Wallis-et-Futuna**

Afin de simplifier les procédures et alléger les charges portant sur les petites et moyennes collectivités et intercommunalités, l'article 39 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles a modifié l'article L. 211-2 du code des juridictions financières (CJF), pour étendre le champ des organismes soumis au régime de l'apurement administratif, plus rapide que l'apurement juridictionnel, à certaines collectivités de taille plus importante.

Rendue expressément applicable par l'article 72 de cette même loi dans les îles de Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie notamment, cette procédure n'est toutefois pas opérationnelle dans ces territoires. Le présent article propose donc de les exclure explicitement de l'application de l'article L. 211-2 du CJF, et ce, de manière rétroactive à la date d'entrée en vigueur de la loi dont il est issu.

I. LA PROCÉDURE DE L'APUREMENT ADMINISTRATIF DES COMPTES DES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

Depuis la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, il est prévu que l'apurement des comptes des collectivités publiques soit accompli par les juridictions financières, en l'espèce les chambres régionales des comptes.

Afin d'alléger les procédures applicables aux petites collectivités territoriales et éviter de les soumettre à des contrôles parfois complexes par les chambres régionales des comptes, la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation a prévu que certains comptes seraient apurés par les comptables supérieurs du Trésor, c'est-à-dire les trésoriers-payeurs généraux. Si elle est plus légère que le contrôle juridictionnel, cette procédure d'apurement est en revanche plus fréquente puisqu'elle est annuelle, alors que la périodicité de jugement des comptes par les juridictions financières était généralement de quatre années.

Le champ des collectivités concernées et les seuils en dessous desquels leurs comptes font l'objet d'un apurement administratif ont été plusieurs fois modifiés depuis 1988, en dernier lieu par l'article 39 de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011. Ainsi, les collectivités territoriales et leurs groupements aujourd'hui concernés par l'apurement administratif, sont, aux termes de l'article L. 211-2 du code des juridictions financières :

– les communes dont la population n'excède pas 3 500 habitants pour l'exercice 2012 et 5 000 habitants pour les exercices ultérieurs ou dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à un million d'euros pour l'exercice 2012 et à trois millions d'euros pour les exercices ultérieurs, ainsi que ceux de leurs établissements publics ;

– les établissements publics de coopération intercommunale dont la population n'excède pas 5 000 habitants pour l'exercice 2012 et 10 000 habitants pour les exercices ultérieurs et dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à deux millions d'euros pour l'exercice 2012 et à cinq millions d'euros pour les exercices ultérieurs ;

– les associations syndicales autorisées et des associations de remembrement ;

– les établissements publics locaux d'enseignement, à compter de l'exercice 2013, dont le montant des ressources de fonctionnement figurant au dernier compte financier est inférieur à trois millions d'euros.

L'article 39 de la loi précitée a également élargi le périmètre des autorités compétentes pour procéder à l'apurement administratif des comptes des collectivités précitées en visant « *l'autorité compétente de l'État désignée par arrêté du ministre chargé du budget* » et non plus les seuls comptables généraux du Trésor⁽¹⁾.

Enfin, l'article 72 a rendu cette procédure applicable dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. Or, le Gouvernement constate aujourd'hui qu'une telle procédure d'apurement administratif n'est pas opérationnelle dans ces territoires et propose donc de les exclure explicitement du dispositif codifié à l'article L. 211-2 du CJF.

II. UNE PROCÉDURE INADAPTÉE EN NOUVELLE-CALÉDONIE, AUX ÎLES WALLIS-ET-FUTUNA ET EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

Le I du présent article propose d'exclure l'application de la procédure d'apurement administratif régie par l'article L. 211-2 du CJF en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna et en Polynésie française à compter du 15 décembre 2011, date d'entrée en vigueur de la loi n° 2011-1862 précitée.

En premier lieu, le Gouvernement fait valoir qu'il existe déjà une procédure d'apurement administratif spécifique à la Nouvelle-Calédonie régie par l'article L. 262-4 du CJF, différente de celle prévue par l'article L. 211-2 du même code.

(1) *L'arrêté du 23 mars 2012 désigne les chefs des pôles interrégionaux d'apurement administratif rattachés à la DGFIP et les directeurs régionaux ou départementaux des finances publiques (JORF du 31 mars 2012, p. 5900.*

Ainsi, l'article L. 262-4 du CJF dispose-t-il que : « *Les comptes des communes ou groupements de communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants et dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à 305 000 euros ainsi que ceux de leurs établissements publics font l'objet, sous réserve des dispositions des articles L. 262-35 à L. 262-37, d'un apurement administratif par les comptables supérieurs du Trésor* ».

Conformément à la théorie générale du droit dont l'un des principes est que la règle spéciale l'emporte sur la règle générale (« *specialia generalibus derogant* »), il convient de maintenir l'article L. 262-4 du CJF et d'exclure, par conséquent, la Nouvelle-Calédonie des territoires dans lesquels l'article L. 211-2 est applicable.

En second lieu, le Gouvernement met en évidence le fait qu'il n'existe pas actuellement de fondement juridique organisant la procédure d'apurement administratif pour les collectivités de Wallis-et-Futuna et la Polynésie française – le seul régime en vigueur étant celui de l'apurement juridictionnel – de sorte que l'article 39 de la loi du 13 décembre 2011 précité ne peut être mis en œuvre. Il en déduit qu'il convient d'exclure explicitement l'application de cet article dans ces territoires.

Le Rapporteur général constate toutefois qu'une autre solution était envisageable, consistant à créer un dispositif d'apurement administratif des comptes pour les collectivités de Wallis-et-Futuna et la Polynésie Française.

Interrogée sur ce point, la direction générale des finances publiques a fait valoir qu'après consultation de la Cour des comptes, cette solution n'avait pas été retenue en raison des coûts induits qu'elle serait susceptible d'occasionner pour l'administration : le choix d'un traitement des comptes en régime d'apurement administratif pourrait en particulier conduire à ce que ce traitement ait lieu en métropole, au pôle administratif de Bordeaux, ce qui générerait des coûts de transport importants, évalués en première analyse à 150 000 euros par collectivité.

Le II du présent article propose d'indiquer que la correction apportée est effective dès la parution de cette dernière afin d'éviter la constitution d'une « zone grise » entre le 15 décembre 2011 et la date de publication de la présente loi pendant laquelle le régime de l'apurement administratif des territoires en cause demeurerait incertain.

*

* *

La Commission adopte l'article 9 sans modification.

*

* *

Article additionnel après l'article 9
Intégration du dispositif du quotient familial dans la liste des dépenses fiscales

La Commission est saisie de l'amendement CF 8 du rapporteur général.

M. Christian Eckert, rapporteur général. Je souhaite susciter une réflexion en vous soumettant cet amendement qui prévoit que « le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} octobre 2013, un rapport examinant la possibilité de qualifier le quotient familial en tant que dépense fiscale. » Il s'agit d'obtenir des informations utiles pour tous. La qualification du mécanisme de quotient familial de « dépense fiscale » conduirait en effet le Gouvernement à publier le coût du dispositif dans le tome II de l'évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances, ce coût étant mal connu aujourd'hui. J'ai également eu l'occasion de mesurer ces dernières semaines combien il était difficile d'obtenir des informations sur le quotient familial et d'expliquer son plafonnement à nos concitoyens.

M. le président Gilles Carrez. Je me suis moi-même risqué à plusieurs reprises à évoquer l'idée d'une fiscalisation des allocations familiales, comme l'avait fait notre collègue Bruno Le Maire. La sensibilité sur ce sujet est extrême. Il va déjà être difficile de faire passer la mesure qui a été annoncée sur le quotient familial. Je crains donc que votre proposition ne suscite quelques remous. Il est certain qu'il faudra faire des économies sur la politique familiale, mais le sujet est très complexe.

M. Pierre-Alain Muet. Je suis favorable à ce que nous menions cette réflexion. La France est le seul pays – avec le Luxembourg – à appliquer le quotient familial. Tous les autres appliquent un crédit d'impôt par enfant, avec le même montant pour chaque enfant. Je plaide depuis longtemps en faveur de ce dispositif, comme du maintien du caractère universel des allocations familiales – dès lors qu'elles sont forfaitaires. Au demeurant, il est un peu aberrant d'assimiler le plafonnement du quotient familial à une remise en cause du soutien à la natalité, alors qu'il existe d'autres modalités pour distribuer le même montant d'aides aux familles.

La Commission adopte l'amendement (amendement n° 8).

*

* *

Puis elle adopte l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

*

* *

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi

Propositions de la
Commission

Article liminaire

Article liminaire

Le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2012 s'établissent comme suit :

(*Sans modification*)

(en points de produit intérieur brut)

	Exécution 2012	Soldes prévus par la loi de programmation des finances publiques	Écart avec les soldes prévus par la loi de programmation des finances publiques
Solde structurel (1)	- 3,9	- 3,6	- 0,3
<i>Solde conjoncturel (2)</i>	- 0,8	- 0,8	0,1
<i>Mesures ponctuelles et temporaires (3)</i>	- 0,1	- 0,1	0,0
Solde effectif (1+2+3)	- 4,8	- 4,5	- 0,3

Article premier

Article premier

(Sans modification)

I. – Le résultat budgétaire de l'État en 2012 est arrêté à la somme de – 87 149 974 441,19 euros.

II. – Le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'année 2012 est arrêté aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après :

	Dépenses	Recettes	Soldes
Budget général			
Recettes			
Recettes fiscales brutes		358 996 920 074,37	
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>		90 559 027 204,01	
Recettes fiscales nettes (a)		268 437 892 870,36	
Recettes non fiscales (b)		14 109 662 855,91	
Montant net des recettes hors fonds de concours (c) = (a) + (b)		282 547 555 726,27	
<i>À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne (d)</i>		74 635 235 421,91	
Total net des recettes hors prélèvements sur recettes (e) = (c) – (d)		207 912 320 304,36	
Fonds de concours (f)		3 466 518 397,52	
Montant net des recettes y compris fonds de concours (g) = (e) + (f)		211 378 838 701,88	
Dépenses			
Dépenses brutes hors fonds de concours	386 627 793 508,31		
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	90 559 027 204,01		
Montant net des dépenses (h)	296 068 766 304,30		
Fonds de concours (i)	3 466 518 397,52		
Montant net des dépenses y compris fonds de concours (j) = (h) + (i)	299 535 284 701,82		
Total du budget général y compris fonds de concours	299 535 284 701,82	211 378 838 701,88	– 88 156 445 999,94

Budgets annexes		Dépenses	Recettes	Soldes
Contrôle et exploitation aériens		2 040 088 373,02	2 040 088 373,02	
Publications officielles et information administrative		210 746 065,54	210 746 065,54	
Montant des budgets annexes hors fonds de concours		2 250 834 438,56	2 250 834 438,56	
Fonds de concours		23 216 247,00	23 216 247,00	
Total des budgets annexes y compris fonds de concours		2 274 050 685,56	2 274 050 685,56	
Comptes spéciaux				
Comptes d'affectation spéciale		69 260 353 036,60	68 986 401 488,23	- 273 951 548,37
Comptes de concours financiers		98 374 650 894,36	99 503 322 823,42	1 128 671 929,06
Comptes de commerce (solde)		- 82 975 678,43		82 975 678,43
Comptes d'opérations monétaires hors Fonds monétaire international (solde)		- 68 775 499,63		68 775 499,63
Total des comptes spéciaux hors Fonds monétaire international		167 483 252 752,90	168 489 724 311,65	1 006 471 558,75
Solde d'exécution des lois de finances hors Fonds monétaire international				- 87 149 974 441,19

Article 2

Article 2

Le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2012 est arrêté aux sommes présentées dans le tableau de financement ci-après :

	Exécution 2012 (en milliards d'euros)
BESOIN DE FINANCEMENT	
Amortissement de la dette à long terme (y compris rachats de titres d'échéance 2012 avant leur maturité)	55,6
Amortissement de la dette à moyen terme (y compris rachats de titres d'échéance 2012 avant leur maturité)	42,3
Amortissement de dettes reprises par l'État	1,3
Variation des dépôts de garantie	0,2
Variation d'autres besoins de trésorerie	0
Impact en trésorerie du solde de la gestion 2012	89,2
TOTAL DU BESOIN DE FINANCEMENT	188,6
RESSOURCES DE FINANCEMENT	
Émissions à moyen et long terme (obligations assimilables du Trésor et bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels), nettes des rachats	177,9
Variation des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés	- 11,2
Variation des dépôts des correspondants (EPIC, EPA, collectivités territoriales) et assimilés	11,1
Autres ressources de trésorerie	12,8
Variation du solde du compte du Trésor	- 2,0
TOTAL DES RESSOURCES DE FINANCEMENT	188,6

Article 3

Article 3

I.- Le compte de résultat de l'exercice 2012 est approuvé tel que présenté dans le tableau ci-après. Le résultat comptable de l'exercice 2012 s'établit à - 92 769 669 977,60 euros :

Charges nettes		2012
<i>en millions d'euros</i>		
CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES		
Charges de personnel		
Achats, variations de stocks et prestations externes		
Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations		
Autres charges de fonctionnement		
Total des charges de fonctionnement direct (I)		
Subventions pour changes de service public		
Dotations aux provisions		
Total des charges de fonctionnement indirect (II)		
Total des charges de fonctionnement (III = I + II)		
Ventes de produits et prestations de service		
Production stockée et immobilisée		
Reprises sur provisions et sur dépréciations		
Autres produits de fonctionnement		
Total des produits de fonctionnement (IV)		
TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES (V = III - IV)		
Transferts aux ménages		
Transferts aux entreprises		
Transferts aux collectivités territoriales		
Transferts aux autres collectivités		
Charges résultant de la mise en jeu de garanties		
Dotations aux provisions et aux dépréciations		
Total des charges d'intervention (VI)		
Contributions reçues de tiers		
Reprises sur provisions et sur dépréciations		
Total des produits d'intervention (VII)		
TOTAL DES CHARGES D'INTERVENTION NETTES (VIII = VI - VII)		

(Sans modification)

CHARGES FINANCIÈRES NETTES		
Intérêts		43 562
Perles de change liées aux opérations financières		71
Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations		9 003
Autres charges financières		6 363
Total des charges financières (IX)		58 999
Produits des immobilisations financières		6 474
Gains de change liés aux opérations financières		58
Reprises sur provisions et sur dépréciations		5 845
Autres intérêts et produits assimilés		2 734
Total des produits financiers (X)		15 111
TOTAL DES CHARGES FINANCIÈRES NETTES (XI = IX - X)		43 888
TOTAL DES CHARGES NETTES (XII = V + VIII + XD)		361 810

Produits régaliens nets

<i>en millions d'euros</i>		2012
Impôt sur le revenu		60 274
Impôt sur les sociétés		37 344
Taxe intérieure sur les produits pétroliers		12 619
Taxe sur la valeur ajoutée		136 525
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes		13 547
Autres produits de nature fiscale et assimilés		21 404
TOTAL DES PRODUITS FISCAUX NETS (XIII)		281 714
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités		6 371
TOTAL DES AUTRES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XIV)		6 371
Ressource propre de l'Union européenne basée sur le revenu national brut		- 15 168
Ressource propre de l'Union européenne basée sur la taxe sur la valeur ajoutée		- 3 877
TOTAL RESSOURCES PROPRES DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE BASÉES SUR LE REVENU NATIONAL BRUT ET LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (XV)		- 19 045
TOTAL DES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI = XIII + XIV - XV)		269 040

Solde des opérations de l'exercice	
<i>en millions d'euros</i>	2012
Charges de fonctionnement nettes (V)	173 163
Charges d'intervention nettes (VIII)	144 759
Charges financières nettes (XI)	43 888
CHARGES NETTES (XII)	361 810
Produits fiscaux nets (XIII)	281 714
Autres produits régaliens nets (XIV)	6 371
Ressources propres de l'Union européenne basées sur le revenu national brut et la taxe sur la valeur ajoutée (XV)	- 19 045
PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI)	269 040
SOLDE DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE (XVI - XII)	- 92 770

II. - Le résultat comptable de l'exercice 2012 est affecté au bilan à la ligne « report des exercices antérieurs ».

III. – Le bilan, après affectation du résultat comptable, s'établit comme suit :

En millions d'euros	Brut	31/12/2012	
		Amortissements Dépréciations	Net
ACTIF IMMOBILISÉ			
Immobilisations incorporelles	42 773	13 781	28 992
Immobilisations corporelles	536 246	68 613	467 633
Immobilisations financières	337 570	38 414	299 156
Total actif immobilisé	916 589	120 808	795 781
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie)			
Stocks	36 060	5 326	30 735
Créances	106 944	25 913	81 031
<i>Redevables</i>	80 773	24 809	55 964
<i>Clients</i>	9 519	963	8 556
<i>Autres créances</i>	16 653	141	16 512
Charges constatées d'avance	172	0	172
Total actif circulant (hors trésorerie)	143 176	31 239	111 938
TRÉSORERIE			
Fonds bancaires et fonds en caisse	2 196		2 196
Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement	- 1 784		- 1 784
Autres composantes de trésorerie	24 995		24 995
Équivalents de trésorerie	5 147	0	5 147
Total trésorerie	30 554	0	30 554
COMPTES DE RÉGULARISATION			
	11 189		11 189
TOTAL ACTIF (1)	1 101 508	152 047	949 461

DETTES FINANCIÈRES	
Titres négociables	1 406 019
Titres non négociables	235
Dettes financières et autres emprunts	5 890
Total dettes financières	1 412 144
DETTES NON FINANCIÈRES (hors trésorerie)	
Dettes de fonctionnement	6 706
Dettes d'intervention	7 036
Produits constatés d'avance	13 720
Autres dettes non financières	140 874
Total dettes non financières	168 337
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES	
Provisions pour risques	16 468
Provisions pour charges	89 118
Total provisions pour risques et charges	105 586
AUTRES PASSIFS (hors trésorerie)	
TRÉSorerie	
Correspondants du Trésor et personnes habilitées	99 536
Autres	46
Total trésorerie	99 583
COMPTES DE RÉGULARISATION	46 252
TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II)	1 859 208
Report des exercices antérieurs	- 1 161 432
Écart de réévaluation et d'intégration	344 455
Solde des opérations de l'exercice	- 92 770
SITUATION NETTE (III = I - II)	- 909 747

IV. - L'annexe du compte général de l'État de l'exercice 2012 est approuvée.

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Article 4

Article 4

Le montant des autorisations d'engagement engagées sur le budget général au titre de l'année 2012 est arrêté par mission et programme aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

sans
(Alinéa
modification)

sans
(Tableau
modification)

Designation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement		Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées (en euros)
		Ouvertures d'engagement complémentaires (en euros)		
Action extérieure de l'État	2 716 558 139,16			112 915 311,15
– Action de la France en Europe et dans le monde	1 605 087 408,74			108 986 706,44
– Diplomatie culturelle et d'influence	739 407 312,28			1 468 704,86
– Français à l'étranger et affaires consulaires	368 832 338,51			2 169 907,48
– Présidence française du G20 et du G8	3 231 079,63			289 992,37
Administration générale et territoriale de l'État	2 714 699 189,78			23 162 336,43
– Administration territoriale	1 698 729 996,83			15 035 074,35
– Vie politique, culturelle et associative	359 403 867,60			5 988 994,53
– Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	656 565 325,35			2 138 267,55
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3 721 425 575,22			6 043 043,67
– Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	2 081 920 438,99			2 284 208,16
– Forêt	338 112 846,88			37 098,75
– Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	543 281 123,33			314 854,97
– Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	758 111 166,02			3 406 881,79

Aide publique au développement	2 526 860 435,52	50 256 659,52
– Aide économique et financière au développement	679 034 162,18	6 144 748,82
– Solidarité à l'égard des pays en développement	1 843 460 299,20	27 950 803,84
– Développement solidaire et migrations	4 365 974,14	16 161 106,86
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3 133 981 313,97	13 572 807,39
– Liens entre la nation et son armée	122 782 753,77	5 161 982,57
– Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 909 776 980,72	1 865 716,30
– Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	101 421 579,48	6 545 108,52
Conseil et contrôle de l'État	592 949 227,75	9 524 698,45
– Conseil d'État et autres juridictions administratives	347 750 245,85	3 532 793,20
– Conseil économique, social et environnemental	38 988 602,50	
– Cour des comptes et autres juridictions financières	206 210 379,40	5 991 905,25

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées (en euros)
Culture	2 546 433 463,63		18 095 275,46
– Patrimoines	774 417 475,97		8 676 305,90
– Création	727 602 180,14		558 984,48
– Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	1 044 413 807,52		8 859 985,08
Défense	34 837 828 675,56		1 635 883 323,83
– Environnement et prospective de la politique de défense	1 791 182 970,16		80 400 037,91
– Préparation et emploi des forces	23 341 965 716,39		384 620 849,14
– Soutien de la politique de la défense	3 233 002 350,74		190 796 311,44
– Équipement des forces	6 471 677 638,27		980 066 125,34
Direction de l'action du Gouvernement	1 181 793 603,39		25 193 871,09
– Coordination du travail gouvernemental	566 612 330,35		10 106 419,52
– Protection des droits et libertés	76 752 591,24		863 005,16
– Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	538 428 681,80		14 224 446,41
Écologie, développement et aménagement durables	11 362 525 367,79		192 570 140,88
– Infrastructures et services de transports	5 396 006 430,46		94 361 527,37
– Sécurité et circulation routières	49 976 974,15		1 119 941,84
– Sécurité et affaires maritimes	141 140 364,04		824 143,10
– Météorologie	203 678 520,00		
– Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	325 281 903,29		17 933 927,24
– Information géographique et cartographique	94 795 350,06		1 311,94

Propositions de la
Commission

Texte du projet de loi

– Prévention des risques	228 067 981,92	64 764 703,28
– Énergie, climat et après-mines	630 755 789,06	4 454 198,67
– Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	4 292 822 054,81	9 110 387,44
Économie	2 007 099 963,16	17 420 900,70
– Développement des entreprises et de l'emploi	1 008 931 639,21	11 279 870,97
– Tourisme	35 686 220,55	922 909,45
– Statistiques et études économiques	459 563 446,31	3 426 315,70
– Stratégie économique et fiscale	502 918 657,09	1 791 804,58
Engagements financiers de l'État	56 370 051 554,53	125 613 036,47
– Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	46 302 717 838,32	56 282 161,68
– Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	121 784 296,21	67 615 703,79
– Épargne	653 776 591,00	
– Majoration de rentes	183 284 829,00	1 715 171,00
– Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité	6 523 488 000,00	
– Recapitalisation de Dexia	2 585 000 000,00	
Enseignement scolaire	62 018 945 303,90	86 486 861,06
– Enseignement scolaire public du premier degré	18 310 487 626,05	4 781 899,79
– Enseignement scolaire public du second degré	29 550 037 245,36	4 221 920,42
– Vie de l'élève	3 952 678 820,50	2 509 554,02
– Enseignement privé du premier et du second degrés	7 074 140 644,25	313 562,75
– Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 121 509 349,40	10 760 525,42
– Enseignement technique agricole	1 010 091 618,34	63 899 398,66

Désignation des missions et des programmes	Ajustements de la loi de règlement	
	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées (en euros)
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 507 373 756,51	147 375 151,75
– Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 376 701 084,64	38 689 301,23
– Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	257 766 676,51	2 059 551,14
– Conduite et pilotage des politiques économique et financière	890 121 808,43	95 812 288,33
– Facilitation et sécurisation des échanges	1 594 485 120,34	2 197 860,55
– Entretien des bâtiments de l'État	178 147 236,30	137 704,91
– Fonction publique	210 151 830,29	8 478 445,59
Immigration, asile et intégration	748 246 147,65	1 196 966,44
– Immigration et asile	670 713 081,77	404 670,85
– Intégration et accès à la nationalité française	77 533 065,88	792 295,59
Justice	9 215 575 507,89	746 878 533,64
– Justice judiciaire	4 300 393 706,95	128 626 856,36
– Administration pénitentiaire	3 338 009 294,08	610 126 914,12
– Protection judiciaire de la jeunesse	771 532 241,27	2 269 275,71
– Accès au droit et à la justice	311 068 988,49	52 928,51
– Conduite et pilotage de la politique de la justice	491 654 208,10	5 802 557,94
– Conseil supérieur de la magistrature	2 917 069,00	1,00

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées (en euros)
Médias, livre et industries culturelles	1 228 865 385,28		9 433 148,72
– Presse	374 885 205,15		409 554,85
– Livre et industries culturelles	233 703 095,19		9 015 538,81
– Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique	461 639 776,94		8 055,06
– Action audiovisuelle extérieure	158 637 308,00		
Outre-mer	2 157 969 034,36		28 982 914,44
– Emploi Outre-mer	1 337 215 367,25		2 893 630,99
– Conditions de vie Outre-mer	820 753 667,11		26 089 283,45
Politique des territoires	262 506 498,41		53 612 043,61
– Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	189 999 861,94		52 384 051,08
– Interventions territoriales de l'État	72 506 636,47		1 227 992,53
Pouvoirs publics	991 227 457,00		5 981 920,00
– Présidence de la République	102 899 893,00		5 981 920,00
– Assemblée nationale	517 890 000,00		
– Sénat	323 584 600,00		
– La Chaîne parlementaire	35 037 514,00		
– Indemnités des représentants français au Parlement européen			
– Conseil constitutionnel	10 998 000,00		
– Haute Cour			
– Cour de justice de la République	817 450,00		
Provisions			195 324 622,00
– Provision relative aux rémunérations publiques			195 324 622,00
– Dépenses accidentelles et imprévisibles			

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées (en euros)
Recherche et enseignement supérieur	25 657 372 005,01		53 336 602,59
– Formations supérieures et recherche universitaire	12 778 097 608,32		8 004 757,47
– Vie étudiante	2 323 120 889,58		3,46
– Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	5 097 084 543,63		1,32
– Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 239 649 027,00		
– Recherche spatiale	1 375 691 958,00		
– Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	1 283 268 545,59		28 500 293,77
– Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	965 339 101,77		16 399 039,94
– Recherche duale (civile et militaire)	177 672 832,00		913,00
– Recherche culturelle et culture scientifique	118 822 180,36		292 099,39
– Enseignement supérieur et recherche agricoles	298 625 318,76		139 494,24
Régimes sociaux et de retraite	6 711 031 938,44		0,56
– Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 030 663 658,44		0,56
– Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	856 456 092,00		
– Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 823 912 188,00		
Relations avec les collectivités territoriales	2 677 313 866,31		63 490 214,94
– Concours financiers aux communes et groupements de communes	766 772 942,68		49 181 253,32
– Concours financiers aux départements	480 664 924,67		844 634,33
– Concours financiers aux régions	908 179 210,60		37 073,40
– Concours spécifiques et administration	521 696 788,36		13 427 253,89

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées (en euros)
Remboursements et dégrèvements	90 593 908 908,67	164 389 267,74	1 182 337 359,07
– Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	79 119 519 640,93		1 182 337 359,07
– Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	11 474 389 267,74	164 389 267,74	
Santé	1 318 196 248,32		1 292 309,68
– Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	683 705 814,91		1 074 874,09
– Protection maladie	634 490 433,41		217 435,59
Sécurité	17 009 598 596,44		60 718 473,25
– Police nationale	9 127 675 519,50		49 013 322,56
– Gendarmerie nationale	7 881 923 076,94		11 705 150,69
Sécurité civile	407 410 321,24		4 192,25
– Interventions des services opérationnels	268 076 912,18		4 190,33
– Coordination des moyens de secours	139 333 409,06		1,92
Solidarité, insertion et égalité des chances	12 811 797 779,56		13 950 375,37
– Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	238 716 311,57		1 218,43
– Actions en faveur des familles vulnérables	235 601 679,61		7 027,39
– Handicap et dépendance	10 821 307 048,73		7 185 133,40
– Égalité entre les hommes et les femmes	19 542 045,24		76 697,32
– Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	1 496 630 694,41		6 680 298,83

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées (en euros)
Sport, jeunesse et vie associative	458 718 543,46		947 339,59
– Sport	260 663 060,76		641 450,96
– Jeunesse et vie associative	198 055 482,70		305 888,63
Travail et emploi	10 631 781 478,73		128 985 904,80
– Accès et retour à l'emploi	6 056 503 970,33		23 234 305,27
– Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	3 760 376 546,99		80 158 979,67
– Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	67 515 885,30		12 247 174,10
– Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	747 385 076,11		13 345 445,76
Ville et logement	8 031 040 007,86		93 521 310,96
– Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 299 038 638,36		86 751,56
– Aide à l'accès au logement	5 749 645 051,00		
– Développement et amélioration de l'offre de logement	478 418 127,29		93 130 974,40
– Politique de la ville et Grand Paris	503 938 191,21		303 585,00
TOTAL	388 151 085 294,50	164 399 095,12	5 104 107 649,76

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

(Alignée sans modification)

II. – Le montant des dépenses relatives au budget général au titre de l'année 2012 est arrêté par mission et programme 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	2 768 426 469,80		3 134 243,01
– Action de la France en Europe et dans le monde	1 641 006 067,05		1 334 446,20
– Diplomatie culturelle et d'influence	740 182 792,88		496 050,26
– Français à l'étranger et affaires consulaires	370 587 238,43		984 242,99
– Présidence française du G20 et du G8	16 650 371,44		319 503,56
Administration générale et territoriale de l'État	2 734 972 852,48	1,65	76 289,38
– Administration territoriale	1 702 303 060,68	0,29	17 189,89
– Vie politique, culturelle et associative	361 914 767,11		0,89
– Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	670 755 024,69	1,36	59 098,60
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	3 838 809 643,91	1,49	3 180 826,50
– Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	2 196 134 550,49	0,21	
– Forêt	348 048 867,09		0,40
– Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	544 286 995,76		86 701,46
– Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	750 339 230,57	1,28	3 094 124,64
Aide publique au développement	3 041 982 693,36		844 895,64
– Aide économique et financière au développement	1 156 654 632,97		0,03
– Solidarité à l'égard des pays en développement	1 867 548 029,77		704 417,23
– Développement solidaire et migrations	17 780 030,62		140 478,38

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)
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3 123 301 518,29		11 645 642,07
– Liens entre la nation et son armée	116 156 725,69		1 296 832,65
– Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 909 777 176,72		0,30
– Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	97 367 615,88		10 348 809,12
Conseil et contrôle de l'État	607 913 239,59	0,93	6 114 242,46
– Conseil d'État et autres juridictions administratives	364 441 865,88	0,93	597 394,88
– Conseil économique, social et environnemental	38 988 602,50		
– Cour des comptes et autres juridictions financières	204 482 771,21		5 516 847,58
Culture	2 650 191 179,81		1 207 506,15
– Patrimoines	801 843 412,50		0,71
– Création	787 495 949,96		1,08
– Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	1 060 851 817,35		1 207 504,36
Défense	38 876 029 875,77		8 757 217,29
– Environnement et prospective de la politique de défense	1 780 937 574,26		714 900,35
– Préparation et emploi des forces	23 445 367 823,49		4 821 108,93
– Soutien de la politique de la défense	3 113 694 290,74		3 096 526,68
– Équipement des forces	10 536 030 187,28		124 681,33
Direction de l'action du Gouvernement	1 062 491 837,05		9 110 261,99
– Coordination du travail gouvernemental	533 160 045,99		8 408 588,29
– Protection des droits et libertés	88 708 288,18		697 956,72
– Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	440 623 502,88		3 716,98

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)
Écologie, développement et aménagement durables	10 948 119 125,46	3 723,77	6 765 152,95
– Infrastructures et services de transports	5 470 288 087,00	5,04	
– Sécurité et circulation routières	50 236 073,32	1,14	
– Sécurité et affaires maritimes	139 528 587,44		919 639,51
– Météorologie	203 678 520,00		
– Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	326 308 040,35		1,06
– Information géographique et cartographique	94 727 277,92		0,08
– Prévention des risques	261 363 942,06		3 083 898,20
– Énergie, climat et après-mines	642 444 561,90		2 761 614,10
– Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	3 759 544 035,47	3 717,59	
Économie	2 025 654 644,46		4 771 427,49
– Développement des entreprises et de l'emploi	1 026 946 873,11		1 233 780,66
– Tourisme	42 325 619,37		10 000,63
– Statistiques et études économiques	452 801 403,50		2 584 056,38
– Stratégie économique et fiscale	503 580 748,48		943 589,82
Engagements financiers de l'État	56 370 051 554,53		125 613 036,47
– Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	46 302 717 838,32		56 282 161,68
– Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	121 784 296,21		67 615 703,79
– Épargne	653 776 591,00		
– Majoration de rentes	183 284 829,00		
– Dotation en capital du Mécanisme européen de stabilité	6 523 488 000,00		1 715 171,00
– Recapitalisation de Dexia	2 585 000 000,00		

Enseignement scolaire	62 344 948 302,98	15 215 766,85
– Enseignement scolaire public du premier degré	18 310 609 782,09	5 077 513,75
– Enseignement scolaire public du second degré	29 550 279 290,15	4 219 127,25
– Vie de l'élève	4 009 043 714,90	2 506 985,62
– Enseignement privé du premier et du second degrés	7 074 665 944,06	313 592,94
– Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 096 245 326,77	2 696 823,30
– Enseignement technique agricole	1 304 104 245,01	401 723,99
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 524 689 812,88	0,13
– Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 377 861 212,33	0,13
– Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	285 575 261,32	636 234,68
– Conduite et pilotage des politiques économique et financière	865 238 568,84	2 564 379,28
– Facilitation et sécurisation des échanges	1 586 038 274,08	1 802 833,11
– Entretien des bâtiments de l'État	189 016 600,71	0,71
– Fonction publique	220 959 895,60	62 084,06
Immigration, asile et intégration	734 200 394,19	174 171,08
– Immigration et asile	655 020 652,45	174 170,35
– Intégration et accès à la nationalité française	79 179 741,74	0,73
Justice	7 300 239 557,70	0,93
– Justice judiciaire	2 998 892 523,09	190,13
– Administration pénitentiaire	2 965 644 376,32	6 913,70
– Protection judiciaire de la jeunesse	754 551 564,19	15 590,01
– Accès au droit et à la justice	311 098 773,34	0,66
– Conduite et pilotage de la politique de la justice	267 032 495,50	51 746,87
– Conseil supérieur de la magistrature	3 019 825,26	0,74

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)
Médias	1 267 373 416,52		25 795,48
– Presse	384 916 450,93		17 740,07
– Livre et industries culturelles	262 092 193,65		0,35
– Contribution au <i>financement de l'audiovisuel public</i>	461 727 463,94		
– Action audiovisuelle extérieure	158 637 308,00		
Outre-mer	2 024 355 165,58		1 860 280,51
– Emploi Outre-mer	1 355 883 920,62		1 767 817,83
– Conditions de vie Outre-mer	668 471 244,96		92 462,68
Politique des territoires	303 286 591,87		518 486,13
– Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	251 049 885,73		518 485,27
– Interventions territoriales de l'État	52 236 706,14		0,86
Pouvoirs publics	991 227 457,00		5 981 920,00
– Présidence de la République	102 899 893,00		5 981 920,00
– Assemblée nationale	517 890 000,00		
– Sénat	323 584 600,00		
– La Chaîne parlementaire	35 037 514,00		
– Indemnités des représentants français au Parlement européen			
– Conseil constitutionnel	10 998 000,00		
– Haute Cour			
– Cour de justice de la République	817 450,00		
Provisions			4 324 622,00
– Provision relative aux rémunérations publiques			4 324 622,00
– Dépenses accidentelles et imprévisibles			

– Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique

amendement n° 1

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	25 279 142 103,75		1 487 172,69
– Formations supérieures et recherche universitaire	12 545 289 714,83		952 778,92
– Vie étudiante	2 318 719 023,99		1,75
– Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	4 959 395 067,43		1,52
– Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 239 649 027,00		
– Recherche spatiale	1 375 691 958,00		
– Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	1 245 493 341,78		345,22
– Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	998 310 502,34		393 637,66
– Recherche duale (civile et militaire)	177 672 832,00		913,00
– Recherche culturelle et culture scientifique	118 805 092,62		0,38
– Enseignement supérieur et recherche agricoles	300 115 543,76		139 494,24
Régimes sociaux et de retraite	6 711 370 473,44		0,56
– Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 031 002 193,44		0,56
– Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	856 456 092,00		
– Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 823 912 188,00		

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)
Relations avec les collectivités territoriales	2 661 359 026,08	0,15	27 902 984,75
– Concours financiers aux communes et groupements de communes	743 446 287,56		27 825 756,44
– Concours financiers aux départements	480 665 751,09		40 154,91
– Concours financiers aux régions	908 179 210,60		37 073,40
– Concours spécifiques et administration	529 067 776,83	0,15	
Remboursements et dégrèvements	90 559 027 204,01	156 018 018,91	1 208 847 814,90
– Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	79 093 009 185,10		1 208 847 814,90
– Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	11 466 018 018,91	156 018 018,91	
Santé	1 317 314 889,43		751 731,57
– Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	682 824 383,11		534 368,89
– Protection maladie	634 490 506,32		217 362,68
Sécurité	17 054 558 411,42	1,42	3 184 363,48
– Police nationale	9 205 278 485,23		3 162 598,83
– Gendarmerie nationale	7 849 279 926,19	1,42	21 764,65
Sécurité civile	444 524 273,74		3 483 514,33
– Interventions des services opérationnels	269 875 376,58		3 483 513,00
– Coordination des moyens de secours	174 648 897,16		1,33

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)
Solidarité, insertion et égalité des chances	12 782 532 249,12		2 024 462,54
– Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	238 846 923,09		25 254,91
– Actions en faveur des familles vulnérables	235 674 332,86		24 652,14
– Handicap et dépendance	10 807 481 629,85		15 188,28
– Égalité entre les hommes et les femmes	19 724 842,85		0,71
– Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	1 480 804 520,47		1 959 366,50
Sport, jeunesse et vie associative	464 371 452,33	0,41	307 535,92
– Sport	265 366 721,92	0,41	
– Jeunesse et vie associative	199 004 730,41		307 535,92
Travail et emploi	10 344 254 820,16		2 749 138,85
– Accès et retour à l'emploi	5 714 633 155,86		0,74
– Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	3 781 246 728,11		0,75
– Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	86 679 430,76		1 325 011,24
– Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	761 695 505,43		1 424 126,12
Ville et logement	7 937 591 669,12		14 744,01
– Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 300 696 354,44		1,48
– Aide à l'accès au logement	5 749 645 051,00		
– Développement et amélioration de l'offre de logement	374 999 453,77		14 742,23
– Politique de la ville et Grand Paris	512 250 809,91		0,30
TOTAL GÉNÉRAL	390 094 311 905,83	156 021 749,79	1 466 830 958,10

Article 5

Article 5

(Sans modification)

I. – Le montant des autorisations d'engagement engagées sur les budgets annexes au titre de l'année 2012 est arrêté par mission et programme 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 consommées (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	2 009 175 320,32		48 649 920,15
– Soutien aux prestations de l'aviation civile	1 375 649 540,22		12 172 532,55
– Navigation aérienne	477 825 107,33		25 877 166,03
– Transports aériens, surveillance et certification	60 696 650,77		6 839 835,57
– Formation aéronautique	95 004 022,00		3 760 386,00
Publications officielles et information administrative	176 855 782,42		7 404 738,29
– Édition et diffusion	94 200 502,78		3 108 579,29
– Pilotage et activités de développement des publications	82 655 279,64		4 296 159,00
TOTAL	2 186 031 102,74		56 054 658,44

II.- Les résultats relatifs aux budgets annexes au titre de l'année 2012 sont arrêtés par mission et programme aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des budgets annexes	Ajustements de la loi de règlement			
	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)	Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations des crédits non consommés et non reportés (en euros)
Contrôle et exploitation aériens	2 063 304 620,02	2 063 304 620,02	21 332 083,06	45 669 002,50
- Soutien aux prestations de l'aviation civile	1 375 400 292,90			11 102 267,56
- Navigation aérienne	510 830 313,42			25 942 063,58
- Transports aériens, surveillance et certification	60 737 908,64			4 864 285,36
- Formation aéronautique	95 004 022,00			3 760 386,00
<i>augmentation du fonds de roulement</i>	<i>21 332 083,06</i>		<i>21 332 083,06</i>	
Publications officielles et information administrative	210 746 065,54	210 746 065,54	37 166 236,89	13 776 245,00
- Édition et diffusion	92 308 134,04			6 654 951,00
- Pilotage et activités de développement des publications	81 271 694,61			7 121 294,00
<i>augmentation du fonds de roulement</i>	<i>37 166 236,89</i>		<i>37 166 236,89</i>	
TOTAL	2 274 050 685,56	2 274 050 685,56	58 498 319,95	59 445 247,50

Article 6

Article 6

(Sans modification)

I. – Le montant des autorisations d'engagement engagées sur les comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2013 est arrêté, au 31 décembre 2012, par mission et programme 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 consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées (en euros)
Comptes d'affectation spéciale			
Aides à l'acquisition de véhicules propres	229 565 700,24		3 547 148,76
– Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres	225 999 626,98		3 73,02
– Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants	3 566 073,26		3 546 775,74
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1 373 007 824,56		160 956 951,22
– Radars	200 045 363,83		0,37
– Fichier national du permis de conduire	24 821 085,20		2,38
– Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	43 365 900,00		
– Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routière	646 140 861,53		42 505 776,47
– Désendettement de l'État	458 634 614,00		118 451 172,00
Développement agricole et rural	110 998 220,13		0,87
– Développement et transfert en agriculture	55 501 812,72		0,28
– Recherche appliquée et innovation en agriculture	55 496 407,41		0,59

Texte du projet de loi	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées (en euros)
Désignation des comptes spéciaux			
Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique			30 000 000,00
– Projets de lutte contre la déforestation dans le cadre du financement précoce			30 000 000,00
– Actions des fonds environnementaux contre la déforestation dans le cadre du financement précoce			
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	710 961 591,14	400 433 043,14	
– Électrification rurale	696 562 638,21	394 034 090,21	
– Opérations de maîtrise de la demande d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries	14 398 952,93	6 398 952,93	
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	557 988 325,30		0,70
– Péréquation entre régions des ressources de la taxe d'apprentissage	200 000 000,00		
– Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage	348 196 879,00		
– Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance	9 791 446,30		0,70
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	397 632 757,23		999 720,74
– Contribution au désendettement de l'État	61 395 975,00		1,00
– Contributions aux dépenses immobilières	336 236 782,23		999 719,74

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées (en euros)
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	1 455 975 003,19		282 518 506,81
– Désendettement de l'État	1 455 975 003,19		282 518 506,81
– Optimisation de l'usage du spectre hertzien			
Participation de la France au désendettement de la Grèce	198 700 000,00		
– Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus en compte propre	198 700 000,00		
– Rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France			
Participations financières de l'État	10 223 233 048,97		1 379 249 554,03
– Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	10 223 233 048,97		1 379 249 554,03
– Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État			
Pensions	54 431 320 899,76		365 765 587,24
– Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	50 115 509 022,29		292 533 130,71
– Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 878 207 036,98		1,02
– Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 437 604 840,49		73 232 455,51
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	360 000 000,00		
– Exploitation des services nationaux de transport conventionnés	260 200 000,00		
– Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés	99 800 000,00		
Total des comptes d'affectation spéciale	70 049 383 370,52	400 433 043,14	2 223 037 470,37

Texte du projet de loi			Propositions de la Commission
<i>Comptes de concours financiers</i>			
Accords monétaires internationaux			
– Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine			
– Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale			
– Relations avec l'Union des Comores			
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics			
– Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	6 836 477 514,59		826 414 092,41
– Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	6 726 210 325,59		773 789 674,41
– Avances à des services de l'État	– 140 024 418,00		52 624 418,00
	250 291 607,00		
Avances à l'audiovisuel public			
– France Télévisions	3 290 400 000,00		
– ARTE-France	2 135 483 421,00		
– Radio France	268 145 230,00		
– Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure	622 973 360,00		
– Institut national de l'audiovisuel	171 438 329,00		
	92 359 660,00		
	87 468 121 537,28		2 774 878 462,72
Avances aux collectivités territoriales			
– Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie			6 000 000,00
– Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	87 468 121 537,28		2 768 878 462,72
	1 075 290 559,28		723 349 440,72
Prêts à des États étrangers			
– Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures			114 400 030,85
– Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	387 690 590,13		598 949 409,87
– Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	402 000 000,00		10 000 000,00
– Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro	285 599 969,15		

Designation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement consommées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées (en euros)
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	22 724 855,10		75 150 000,90
– Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	491 522,10		0,90
– Prêts pour le développement économique et social	21 933 333,00		
– Prêts à la filière automobile	300 000,00		75 150 000,00
– Prêts et avances au Fonds de prévention des risques naturels majeurs			
Avances aux organismes de sécurité sociale			
– Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale de la fraction de TVA prévue au 3° de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale			
– Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale de la fraction de TVA prévue au 9° de l'article L. 241-6 du code de la sécurité sociale			
– Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale de la fraction de TVA affectée aux organismes de sécurité sociale par l'article 53 de la loi de finances pour 2008			
Total des comptes de concours financiers	98 693 014 466,25		4 399 791 996,75
TOTAL GÉNÉRAL	168 742 397 836,77	400 433 043,14	6 622 829 467,12

II. – Les résultats des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2013 sont arrêtés, au 31 décembre 2012, par mission et programme 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)
Comptes d'affectation spéciale				
Aides à l'acquisition de véhicules propres	229 565 700,24	236 307 632,10		3 547 148,76
– Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres	225 999 626,98			373,02
– Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants	3 566 073,26			3 546 775,74
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1 375 383 858,55	1 296 087 262,33		160 956 949,45
– Radars	197 707 305,43			0,57
– Fichier national du permis de conduire	29 171 625,59			0,41
– Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	43 365 900,00			
– Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routière	646 504 413,53			42 505 776,47
– Désendettement de l'Etat	458 634 614,00			118 451 172,00
Développement agricole et rural	114 352 461,34	116 947 029,80		0,66
– Développement et transfert en agriculture	57 995 371,87			0,13
– Recherche appliquée et innovation en agriculture	56 357 089,47			0,53
Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique		415 821,84		30 000 000,00
– Projets de lutte contre la déforestation dans le cadre du financement précoce				30 000 000,00
– Actions des fonds environnementaux contre la déforestation dans le cadre du financement précoce				

Designation 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)
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale				
– Électrification rurale	241 345 399,96	367 457 966,79		11 215 700,04
– Opérations de maîtrise de la demande d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées, déclarations d'utilité publique et intempéries	238 844 922,10 2 500 477,86			6 716 177,90 4 499 522,14
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	560 098 301,24	653 471 770,80		0,76
– Péréquation entre régions des ressources de la taxe d'apprentissage	200 000 000,00			
– Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage	353 277 679,00			
– Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance	6 820 622,24			0,76
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	461 405 031,19	547 126 107,08		795 112,60
– Contribution au désendettement de l'État	61 395 975,00			795 112,60
– Contributions aux dépenses immobilières	400 009 056,19			
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien	1 099 999 257,21	1 319 543 502,55		646 687 052,79
– Désendettement de l'État				
– Optimisation de l'usage du spectre hertzien	1 099 999 257,21			646 687 052,79

	Texte du projet de loi			Propositions de la Commission
Participation de la France au désendettement de la Grèce – Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus en compte propre – Rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France	198 700 000,00	198 700 000,00		
			198 700 000,00	
Participations financières de l'État – Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État – Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	10 223 233 048,97	9 729 238 445,38		1 379 249 554,03
	10 223 233 048,97			1 379 249 554,03
Pensions – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité – Ouvriers des établissements industriels de l'État – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	54 431 269 977,90	54 196 100 014,99		365 937 490,10
	50 115 454 009,05			292 588 143,95
	1 878 207 036,98			1,02
	2 437 608 931,87			73 349 345,13
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs – Exploitation des services nationaux de transport conventionnés – Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés	325 000 000,00	325 005 934,57		
	225 200 000,00			
	99 800 000,00			
Total des comptes d'affectation spéciale	69 260 353 036,60	68 986 401 488,23		2 598 389 009,19

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)		
Comptes de concours financiers				
Accords monétaires internationaux				
- Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine				
- Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale				
- Relations avec l'Union des Comores				
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics				
- Avances à l'Agence de service et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune				
- Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics				
- Avances à des services de l'État				
Avances à l'audiovisuel public				
- France Télévisions				
- ARTE-France				
- Radio France				
- Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure				
- Institut national de l'audiovisuel				
Avances aux collectivités territoriales				
- Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie				
- Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes				
	6 836 477 514,59	6 868 338 701,73	826 414 092,41	
	6 726 210 325,59		773 789 674,41	
	-140 024 418,00		52 624 418,00	
	250 291 607,00			
	3 290 400 000,00	3 290 449 964,23		
	2 135 483 421,00			
	268 145 230,00			
	622 973 360,00			
	171 438 329,00			
	92 359 660,00			
	87 471 372 309,28	88 560 090 299,16	2 771 627 690,72	
			6 000 000,00	
	87 471 372 309,28			2 765 627 690,72

Propositions de la
Commission

Texte du projet de loi

<p>Prêts à des États étrangers</p> <ul style="list-style-type: none"> – Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures – Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France – Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers – Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro 	<p>754 176 715,39</p> <p>157 485 052,90</p> <p>387 691 662,49</p> <p>209 000 000,00</p>	<p>776 527 320,51</p>	<p>957 463 284,61</p> <p>232 514 947,10</p> <p>598 948 337,51</p> <p>109 000 000,00</p> <p>17 000 000,00</p>
<p>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</p> <ul style="list-style-type: none"> – Prêts et avances pour le logement des agents de l'État – Prêts pour le développement économique et social – Prêts à la filière automobile – Prêts et avances au Fonds de prévention des risques naturels majeurs 	<p>22 224 355,10</p> <p>491 022,10</p> <p>11 933 333,00</p> <p>9 800 000,00</p>	<p>7 916 537,79</p>	<p>1 950 000,90</p> <p>0,90</p> <p>1 950 000,00</p>
<p>Avances aux organismes de sécurité sociale</p> <ul style="list-style-type: none"> – Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale de la fraction de TVA prévue au 3^o de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale – Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale de la fraction de TVA prévue au 9^o de l'article L. 241-6 du code de la sécurité sociale – Avance à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale de la fraction de TVA affectée aux organismes de sécurité sociale par l'article 53 de la loi de finances pour 2008 	<p>98 374 650 894,36</p>	<p>99 503 322 823,42</p>	<p>4 557 455 068,64</p>
<p>Total des comptes de concours financiers</p>	<p>98 374 650 894,36</p>	<p>99 503 322 823,42</p>	<p>4 557 455 068,64</p>

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement
	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)	
Comptes de commerce			
- Approvisionnement des armées en produits pétroliers	760 398 908,99	683 390 797,72	
- Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	158 236 087,70	159 356 968,19	-
- Couverture des risques financiers de l'État	1 160 255 352,33	1 160 255 352,32	-
- Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État	623 412 851,77	523 044 127,35	-
- Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	49 253 428 510,30	49 560 594 928,61	-
- Gestion des actifs carbonés de l'État	119 144 388,86	47 634 900,00	-
- Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	5 321 750,00	8 435 823,57	-
- Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses			-
- Opérations commerciales des domaines	39 372 086,09	60 289 068,94	-
- Régie industrielle des établissements pénitentiaires	22 641 003,70	23 157 591,47	-
- Renouvellement des concessions hydrauliques	972 940,00		-
Total des comptes de commerce	52 143 183 879,74	52 226 159 558,17	
Comptes d'opérations monétaires			
- Émission des monnaies métalliques	188 559 254,43	247 697 342,33	
- Opérations avec le Fonds monétaire international	2 382 830 907,00	1 913 860 425,78	8 037 459 025,18
- Pertes et bénéfices de change	28 387 793,61	38 025 205,34	
Total des comptes d'opérations monétaires	2 599 777 955,04	2 199 582 973,45	8 037 459 025,18

III.- Les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2013 sont arrêtés, à la date du 31 décembre 2012, aux sommes ci-après :

Désignation des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2012	
	Débiteurs (en euros)	Créditeurs (en euros)
Comptes d'affectation spéciale		5 497 282 160,13
Aide à l'acquisition de véhicules propres		6 741 931,86
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers		704 631 142,65
Développement agricole et rural		52 069 979,27
Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique		415 821,84
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale		126 112 566,83
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage		253 605 031,95
Gestion du patrimoine immobilier de l'État		902 527 557,02
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien		1 066 360 068,90
Participation de la France au désendettement de la Grèce		1 567 079 391,25
Participations financières de l'État		776 929 303,99
Pensions		40 809 364,57
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs		2 384 318,44
Comptes de concours financiers	29 441 018 447,85	
Accords monétaires internationaux		
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	2 375 487 743,22	
Avances à l'audiovisuel public		2 384 318,44
Avances aux collectivités territoriales	2 509 355 464,12	
Prêts à des États étrangers	23 261 281 548,35	
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	1 294 893 692,16	
Comptes de commerce	180 774 785,91	3 604 612 317,98
Approvisionnement des armées en produits pétroliers	98 082 688,53	
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	10 209 668,50	
Couverture des risques financiers de l'État	0,02	
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État		68 088 808,76
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État		3 266 628 690,43
Gestion des actifs carbonés de l'État	71 509 488,86	
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes		99 199 541,34
Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses		17 465 796,94
Opérations commerciales des domaines		131 919 725,92
Régie industrielle des établissements pénitentiaires		21 309 754,59
Renouvellement des concessions hydroélectriques	972 940,00	

Désignation des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2012	
	Débiteurs (en euros)	Créditeurs (en euros)
<i>Comptes d'opérations monétaires</i>	8 037 459 025,18	2 686 696 178,23
Émission des monnaies métalliques		2 677 058 766,50
Opérations avec le Fonds monétaire international	8 037 459 025,18	
Pertes et bénéfices de change		9 637 411,73
TOTAUX	37 659 252 258,94	11 790 974 974,78

IV. – Les soldes arrêtés au III sont reportés à la gestion 2013 à l'exception :

- d'un solde débiteur global de 656 209 527,48 euros concernant les comptes de concours financiers suivants : « Prêts à des États étrangers » (655 833 958,62 euros) et « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (375 568,86 euros) ;
- d'un solde débiteur de 792 316,54 euros relatif au compte de commerce « Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes» ;
- d'un solde créditeur de 9 637 411,73 euros afférent au compte d'opérations monétaires « Pertes et bénéfices de change ».

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Proposition de la Commission
<i>Code des juridictions financières</i>	Article 7	Article 7
Article L. 141-5	Le solde du compte spécial « Avances au Fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres » clos au 1 ^{er} janvier 2012 est arrêté au montant de - 1 458 342 981,34 euros.	<i>(Sans modification)</i>
Les agents des services financiers ainsi que les commissaires aux comptes des organismes contrôlés sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres et personnels de la Cour des comptes mentionnés aux sections I à IV du chapitre II du titre I ^{er} du présent livre, à l'occasion des enquêtes que ceux-ci effectuent dans le cadre de leurs attributions.	Article 8	Article 8
Pour les besoins des mêmes enquêtes, les membres et personnels de la Cour des comptes mentionnés aux mêmes sections 1 à 4 peuvent exercer directement le droit de communication que les agents des services financiers tiennent de la loi.	I.– L'article L. 141-5 du code des juridictions financières est <i>complété par un alinéa ainsi rédigé</i> :	I.– L'article L. 141-5 du code des juridictions financières est <i>ainsi modifié</i> :
« Les agents des services financiers sont <i>également</i> déliés du secret professionnel à l'égard des experts désignés par la Cour des comptes en application de l'article L. 141-4, <i>qui sont</i> habilités à consulter dans les locaux de l'administration les données fiscales nominatives nécessaires à l'exercice de la mission de certification des comptes de l'État prévue par le 5 ^o de l'article 58 de la loi organique n ^o 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances et de certification des comptes des branches des caisses nationales du régime général de la sécurité sociale prévue par le VIII de l'article LO.111-3 du code de la sécurité sociale. »	<i>1^o Au début du premier alinéa, est insérée la référence : « I » ;</i>	
<i>2^o Il est ajouté un II ainsi rédigé :</i>		« II.– Les agents des services financiers sont déliés du secret professionnel à l'égard des experts désignés par la Cour des comptes en application de l'article L. 141-4, habilités à consulter dans les locaux de l'administration les données fiscales nominatives nécessaires à l'exercice de la mission de certification des comptes de l'État prévue par le 5 ^o de l'article 58 de la loi organique n ^o 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances et de la mission de certification des comptes des branches des caisses nationales du régime général de la sécurité sociale prévue par le VIII de l'article LO.111-3 du code de la sécurité sociale. »
amendements n^o 2, 6, 5 et 4		

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Proposition de la Commission
<p><i>Livre des procédures fiscales</i></p>	<p>II.– Il est inséré après le premier alinéa de l'article L. 140 du livre des procédures fiscales un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p>« Les dispositions du <i>II</i> de l'article L. 141-5 du même code relatives aux experts désignés par la Cour des comptes sont également applicables. »</p>
<p>Article L. 140</p>	<p>« Les dispositions du <i>dernier alinéa</i> de l'article L. 141-5 du même code relatives aux experts désignés par la Cour des comptes sont également applicables. »</p>	<p>amendement n° 3</p>
<p>Conformément aux articles L. 141-5, L. 241-2 et L. 314-4 du code des juridictions financières, les agents des services financiers sont déliés du secret professionnel à l'égard des magistrats, conseillers maîtres en service extraordinaire et rapporteurs de la Cour des comptes, des magistrats de la chambre régionale des comptes ainsi que des rapporteurs auprès de la Cour de discipline budgétaire et financière, à l'occasion des enquêtes effectuées par ces magistrats, conseillers et rapporteurs dans le cadre de leurs attributions.</p>	<p>Article 9</p>	<p>Article 9</p>
<p>Conformément aux articles L. 141-9, L. 241-4 et L. 314-4 du code des juridictions financières, les agents des services financiers dont l'audition est jugée nécessaire pour les besoins du contrôle ont l'obligation de répondre à la convocation de la Cour des comptes ou à celle de la chambre régionale des comptes dans le ressort de laquelle ils exercent leurs fonctions. Ils peuvent être interrogés en qualité de témoins par les rapporteurs auprès de la Cour de discipline budgétaire et financière.</p>	<p>I.– L'article L. 211-2 du code des juridictions financières n'est pas applicable dans les îles de Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Code des juridictions financières</i></p>	<p>Article 9</p>	<p>Article 9</p>
<p>Article L. 211-2</p>	<p>I.– L'article L. 211-2 du code des juridictions financières n'est pas applicable dans les îles de Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>Font l'objet d'un apurement administratif par les autorités compétentes de l'État désignées par arrêté du ministre chargé du budget :</p>	<p>I.– L'article L. 211-2 du code des juridictions financières n'est pas applicable dans les îles de Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>

Dispositions en vigueur

1° Les comptes des communes dont la population n'excède pas 3 500 habitants pour l'exercice 2012 et 5 000 habitants pour les exercices ultérieurs ou dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à un million d'euros pour l'exercice 2012 et à trois millions d'euros pour les exercices ultérieurs, ainsi que ceux de leurs établissements publics ;

2° Les comptes des établissements publics de coopération intercommunale dont la population n'excède pas 5 000 habitants pour l'exercice 2012 et 10 000 habitants pour les exercices ultérieurs et dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à deux millions d'euros pour l'exercice 2012 et à cinq millions d'euros pour les exercices ultérieurs ;

3° Les comptes des associations syndicales autorisées et des associations de remembrement ;

4° Les comptes des établissements publics locaux d'enseignement, à compter de l'exercice 2012, dont le montant des ressources de fonctionnement figurant au dernier compte financier est inférieur à trois millions d'euros.

Le montant des recettes ordinaires pris en compte pour l'application du présent article est réévalué tous les cinq ans, à compter de 2013, en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Texte du projet de loi

II. – Les dispositions du I prennent effet le 15 décembre 2011.

Proposition de la Commission

Article 10 (nouveau)

Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} octobre 2013, un rapport examinant la possibilité de qualifier en tant que dépense fiscale le dispositif prévu aux articles 194 et 197 du code général des impôts.

amendement n° 8

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION ⁽¹⁾

Amendement n° CF-1 présenté par M. Christian Eckert, rapporteur général :

Article 4

À l'alinéa 4, dans la première colonne du tableau pour la mission « Médias », après le mot « Contribution » substituer aux mots : « au financement de l'audiovisuel public », les mots : « à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique ».

Amendement n° CF-2 présenté par M. Christian Eckert, rapporteur général :

Article 8

Avant l'alinéa 2, insérer les alinéas suivants :

« 1° Le premier alinéa est précédé de la mention I ;

2° Après les deux premiers alinéas, il est ajouté un II ainsi rédigé »

Amendement n° CF-3 présenté par M. Christian Eckert, rapporteur général :

Article 8

À l'alinéa 4, substituer aux mots : « dernier alinéa », le chiffre : « II ».

Amendement n° CF-4 présenté par M. Christian Eckert, rapporteur général :

Article 8

À l'alinéa 2, après les mots : « lois de finances et de », insérer les mots : « la mission de ».

Amendement n° CF-5 présenté par M. Christian Eckert, rapporteur général :

Article 8

À l'alinéa 2, après la référence : « L. 141-4 », supprimer les mots : « qui sont ».

Amendement n° CF-6 présenté par M. Christian Eckert, rapporteur général :

Article 8

À l'alinéa 2, supprimer le mot : « également »

(1) La présente rubrique ne comporte ni les amendements déclarés irrecevables ni les amendements non soutenus en Commission. De ce fait, la numérotation des amendements examinés par la Commission peut être discontinuée.

Amendement n° CF-7 présenté par M. Christian Eckert, rapporteur général :

Article 8

À l'alinéa 1, substituer aux mots : « complété par un alinéa ainsi rédigé », les mots : « ainsi modifié ».

Amendement n° CF-8 présenté par M. Christian Eckert, rapporteur général :

Article additionnel après l'article 9, insérer l'article suivant :

Après l'article 9, insérer un article ainsi rédigé :

« Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} octobre 2013, un rapport examinant la possibilité de qualifier le quotient familial en tant que dépense fiscale. »