

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Audition, ouverte à la presse, de M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, sur la certification des comptes de l'État – exercice 2007 – et sur le projet de loi de règlement définitif du budget de 2007

Jeudi 29 mai 2008

Séance de 10 heures 30

Compte rendu n° 88

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence**  
**M. Didier Migaud,**  
*Président,*



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La certification n'est pas seulement l'affaire de la Cour et de Bercy. J'en veux pour preuve les réunions de travail et auditions, tout à fait essentielles, que la Cour organise avec

les secrétaires généraux et les directeurs des affaires financières de tous les ministères. Nos contacts sont donc constants.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Cour critique également le montage financier auquel il a été recouru pour régler une partie des dettes de l'État envers la sécurité sociale. En terme de « comptabilité

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

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

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

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

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

Le résultat patrimonial en comptabilité générale est passé de - 31,6 en 2006 à - 41,4 milliards en 2007, soit une dégradation de 9,8 milliards. L'amélioration de la situation budgétaire n'est qu'apparente. En réalité les principaux équilibres se sont dégradés.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

aujourd'hui peu satisfaisantes, notamment entre opérations budgétaires et opérations de trésorerie.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A l'occasion du premier rapport de certification des comptes, vous avez mis en évidence le problème des dettes non financières, qui s'élevaient déjà à une centaine de milliards. Ces dettes concernent les fournisseurs de l'État, la sécurité sociale, mais également les contribuables à qui l'on doit, par exemple, des remboursements d'impôts. Vous prétendez que ces dettes ont augmenté de 16 milliards, mais à y regarder de plus près, la moitié provient de la prise en compte des charges liées au remboursement de TVA. Plus les exigences comptables progresseront, plus les comptes sembleront se dégrader. En étant plus rigoureux dans la comptabilité, l'on met en évidence des anomalies qui ne sont pas nouvelles.

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

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

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

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

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

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

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

**M. Henri Emmanuelli :** Ce qui est le cas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**M. Michel Bouvard :** Du FOREC.

**M. Gérard Bapt :** Ce sont les 35 heures !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pour ce qui est de la norme de dépense, nous souhaitons que l'on contienne les contournements et que l'on intègre au périmètre, à tout le moins, les dépenses des budgets annexes et de certains comptes spéciaux ainsi qu'une partie au moins des remboursements et des dégrèvements, des affectations de recettes et des dépenses fiscales. À défaut, la bonne idée de départ débouchera sur un dispositif assez inefficace.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il reste que la période de tolérance sera variable selon la nature des réserves. En matière de systèmes d'information, nous savons bien que nous aurons à attendre. En

revanche, la question des opérateurs nous semble de l'ordre de ce qui peut être réglé. Il devrait être possible de faire en sorte que la réserve soit levée l'année prochaine, ou, à tout le moins, de fournir un effort substantiel nous incitant à renoncer à ce qui serait la sanction en temps normal.

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

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

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

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

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

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

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

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

J'ai procédé hier matin à une inspection des travaux. Les délais sont respectés, tout comme l'enveloppe financière prévue. Nous profitons des premiers effets de la dématérialisation pour transformer des lieux de dépôt en lieux de travail. La tour des archives, invisible de l'extérieur, est un bâtiment de huit étages et de deux niveaux en sous-sol. C'est le

premier exemple d'importation en France du style de l'école de Chicago, ce qui nous vaut la visite, chaque année, de quelques architectes américains.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**M. Michel Bouvard :** Je souhaite revenir sur un autre point. Le portefeuille de participations de l'État a connu en 2007 une forte valorisation mais son rendement a

légèrement diminué. Au-delà des chiffres globaux, quelle appréciation la Cour porte-t-elle sur la façon dont l'État le gère ? Comment justifier cette baisse de rendement de 1 % ?

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

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

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

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

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

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

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

