

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition, ouverte à la presse, de M. Didier MIGAUD, Premier président de la Cour des comptes, sur la certification des comptes de l'État – exercice 2010 – et sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010 2
- Présences en réunion 20

Mercredi
25 mai 2011

Séance de 11 heures 15

Compte rendu n° 76

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Jérôme Cahuzac,
*Président***

**Puis
de M. Yves Censi,
*Vice-président***



La Commission entend, 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 2010 – et sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010.

M. le président Jérôme Cahuzac. Avant que nous passions à l'ordre du jour, le groupe UMP souhaite soulever un point d'actualité.

M. Michel Bouvard. Les commissaires de notre groupe s'étonnent de vos déclarations, monsieur le président, sur la candidature de Christine Lagarde au poste de directeur général du FMI, candidature appuyée par la plupart de nos partenaires européens, avant même que les autorités de notre pays ne s'engagent officiellement. Vos propos appellent à s'interroger sur la distinction à faire entre les positions que le président de notre Commission prend à titre personnel et celles qu'il adopte dans sa fonction, et qui reflètent l'avis de la majorité. Nous n'attendons pas d'un président de Commission appartenant à l'opposition, qu'il se comporte comme la reine d'Angleterre. Néanmoins, il ne faudrait pas laisser croire que vos paroles, monsieur le président, correspondent à l'opinion de toute la Commission. Nous tenons à réaffirmer notre entier soutien à Christine Lagarde et à lui témoigner notre confiance, en nous fondant sur la qualité de sa gestion des dossiers au cours des quatre dernières années.

M. Charles de Courson. Il y a des moments dans la vie où il faut s'élever au-dessus de sa condition. L'intérêt de notre pays, c'est qu'un Français, ou une Française, reste à la tête du FMI comme c'est le cas depuis vingt-six ans, d'autant que notre place dans les organisations internationales est en net déclin. Même si je ne suis pas toujours d'accord avec Mme Lagarde, notamment dans l'affaire Tapie, ses compétences ne sont pas en cause et elle est une très bonne candidate au poste de directeur général du FMI. La première secrétaire du Parti socialiste partage d'ailleurs cette analyse, prouvant qu'il est parfois opportun de faire taire ses petites animosités. Au nom des commissaires Nouveau Centre, j'appuie donc la candidature de Mme Lagarde.

M. Pierre-Alain Muet. Les nuages judiciaires qui assombrissent la perspective de carrière de Mme Lagarde et ses orientations plutôt libérales sont des évidences. Je ne vois donc rien dans les déclarations du président Cahuzac qui serait susceptible d'émouvoir nos collègues. L'affaire judiciaire suit son cours. Et que Mme Lagarde soit libérale devrait apparaître aux yeux de mes collègues qui se revendiquent du libéralisme comme une qualité ! Dans le contexte actuel, nous considérons seulement qu'il serait souhaitable de retenir, pour diriger le FMI, un profil plus régulateur.

M. le président Jérôme Cahuzac. J'ai confirmé ce matin les propos que j'avais tenus hier matin. En substance, j'invite les autorités françaises à la prudence, précisément parce que la nomination du directeur général du FMI constitue un véritable enjeu ; parce que la France a vu ses ressortissants écartés des postes de responsabilité pour des raisons diverses ; et parce qu'il y a, en effet, des valeurs nationales et européennes à défendre.

Je n'ai fait que rappeler deux évidences, même si vous avez le droit de les contester. Les nuages judiciaires existent. La Cour des comptes et la Cour de justice de la République ont été saisies non par le président de la commission des finances, mais respectivement par le procureur général de la Cour des comptes et par le procureur général de la Cour de cassation,

deux magistrats à l'expérience et à la compétence juridique incontestables. Par ailleurs, il est aussi respectable d'être libéral que de ne pas l'être. La question est de savoir quelle est la teneur, libérale ou plus régulatrice, du message que la France doit envoyer à la communauté internationale.

Quant à la liberté de parole d'un président de Commission, quel qu'il soit, elle n'a jamais été compromise. Si, dans votre esprit, confier la présidence d'une Commission à l'opposition supposait que son titulaire s'abstienne de faire part de ses convictions, il fallait l'inscrire dans le contrat, ce qui n'a pas été fait. L'intérêt même d'une telle disposition réside dans la liberté d'expression de quelqu'un qui n'est pas du même avis que la majorité.

Cela dit, j'ai entendu Michel Bouvard, qui a été aussi net sur le fond que courtois dans la forme. Si désormais vous souhaitez que, chaque fois que je m'apprête à dire des choses que vous percevez comme désagréables pour la majorité, je précise que je m'exprime à titre personnel et non au nom de la commission des Finances, je le ferai. Mais cela n'enlèvera rien à ce que je dirai.

Cela étant, je ne crois pas avoir dit que mes propos engageaient la commission des Finances. Dans ces conditions, m'accuser d'avoir tiré argument de ma fonction pour accréditer mon opinion me paraît dénué de fondement. Mais je me procurerai le *verbatim* des deux émissions incriminées et je l'enverrai à chacun des commissaires pour qu'ils puissent se faire une idée précise.

Venons-en maintenant à l'ordre du jour de notre réunion. Soyez le bienvenu, monsieur le Premier président.

Au titre de 2010, la Cour des comptes a certifié les comptes de l'État tout en émettant sept réserves substantielles, dont certaines ont trait à des sujets bien connus de notre Commission, qu'il s'agisse des systèmes d'information financière et comptable de l'État, des opérateurs ou du patrimoine immobilier de l'État.

Parmi les réserves substantielles émises sur les comptes de 2009, la Cour en a levé deux intégralement et quatre partiellement. C'est le signe d'une meilleure « auditabilité », et partant d'une meilleure sincérité du budget de la France.

Par ailleurs, la Cour doit transmettre au Parlement, avant le 1^{er} juin, un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, qui analyse par mission et par programme l'exécution des crédits. Ce document procure un éclairage, très précieux pour nos débats, sur les composantes du résultat budgétaire – déficit, recettes, dépenses – et sur ses caractéristiques, mais aussi sur la dette et sur les modalités de la gestion budgétaire. Nous aurons ainsi des précisions du plus grand intérêt sur l'impact du plan de relance, des investissements d'avenir, de la réforme de la taxe professionnelle et de l'aide à la Grèce.

Quant aux remarques de la Cour sur les dépenses fiscales, qui font suite au rapport public de février, elles prépareront notre discussion de la fin juin sur le rapport que nous remettra le Gouvernement.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. C'est un grand honneur pour moi de porter à la connaissance de votre Commission, en ma qualité de Premier président, l'acte de certification des comptes de l'État de 2010 et le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État, qui accompagnent le projet de loi de règlement.

Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, que je vous présenterai le 22 juin, prendra en compte l'ensemble des administrations publiques et envisagera les perspectives d'évolution à court et moyen terme des finances publiques dans leur ensemble. Mais auparavant, il faut être sûr de ce qu'est la situation actuelle de l'État, dont la place demeure centrale.

Les deux documents que nous vous présentons ont été élaborés par la formation interchambres, présidée par Christian Babusiaux, dans des délais particulièrement contraints. S'agissant de la préparation du rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État, il est paradoxal que le raccourcissement de la période complémentaire ne se soit pas répercuté sur les délais de réponse de l'administration ou de production des documents budgétaires. La transmission à la Cour des rapports annuels de performance ne s'est achevée que le 26 avril et le projet de loi de règlement ne lui est parvenu que le 12 mai au soir.

L'acte de certification porte seulement, vous le savez, sur la comptabilité générale de l'État, et il a pour unique objet d'attester la régularité, la sincérité et l'image fidèle que donnent les comptes.

L'optique du rapport sur les résultats et la gestion budgétaire est plus large. Il examine la comptabilité budgétaire qui retrace les dépenses et les recettes, c'est-à-dire les seules opérations de caisse ; il analyse aussi les trois résultats définis par la LOLF et que vous devez approuver ; il examine également les résultats de la gestion par mission et par programme.

Depuis la LOLF, ces deux documents contribuent à éclairer le Parlement au moment du vote de la loi de règlement. Loin d'être une simple formalité, ce vote constitue désormais la clef de voûte du dispositif garantissant la fiabilité des comptes de l'État, si importante dans les circonstances actuelles. La certification et le rapport sur les résultats sont une application concrète du principe essentiel de transparence : transparence vis-à-vis des citoyens, des contribuables, et de leurs représentants au Parlement, qui votent chaque année un budget qui engage souvent l'État au-delà de l'exercice annuel ; transparence aussi vis-à-vis des investisseurs, qui achètent des titres de dette et sont en droit d'attendre, en retour, une information claire et fiable sur la situation financière et patrimoniale de l'État.

J'en viens à l'acte de certification. La France est actuellement le seul État de la Zone euro à s'être engagé dans une démarche de certification de ses comptes. Ils sont établis, qui plus est, selon des principes comptables tenant compte des spécificités du secteur public mais reprenant pour le reste ceux du secteur privé, ce qui est encore rare en Europe et dans le monde. Seuls sont certifiés les comptes des États-Unis, du Canada, de la Grande Bretagne et de la Nouvelle-Zélande. Nous constituons donc une exception dans la zone euro, mais une exception vertueuse. Compte tenu de la situation actuelle des marchés financiers et des tensions qui se sont révélées à la suite de la crise financière, le fait qu'un auditeur externe, totalement indépendant, comme la Cour des comptes, puisse attester de la régularité, de la sincérité, de l'image fidèle des comptes de l'État constitue assurément un atout pour notre pays.

Pour ce qui concerne la comptabilité patrimoniale de l'État, cette nouvelle comptabilité en droits constatés créée par la LOLF, vous aurez à examiner le compte général de l'État, arrêté par le ministre du budget le 17 mai dernier, qui sera, aux termes de l'article 54 alinéa 7 de la LOLF, joint au projet de loi de règlement. Le Parlement, qui est désormais chargé d'approuver les comptes en droits constatés, doit pouvoir le faire en toute

connaissance de cause en s'appuyant sur la certification délivrée par la Cour dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement.

La forme de la loi de règlement elle-même ne tire pas encore toutes les conséquences des évolutions en matière de comptabilité patrimoniale. Je citerai deux exemples, tirés de la version encore provisoire de l'avant-projet de loi que nous a transmis le Gouvernement.

Premièrement, le bilan qui figure dans le corps de l'avant-projet de loi de règlement est incomplet : il y manque les comptes relatifs à 2008 et 2009, retraités de façon à être comparables avec ceux de 2010, c'est-à-dire, dans le vocabulaire comptable, les comptes *pro forma*. Ce n'est pas anecdotique : 2010 est en effet la première année où l'État a établi, conformément aux normes, ces comptes *pro forma*, qui permettent d'apprécier de manière pertinente l'évolution des états financiers de l'État sur les trois derniers exercices, à périmètre et méthodes comparables.

La situation nette de l'État, c'est-à-dire la différence entre ses actifs et ses passifs, s'est alourdie de 200 milliards d'euros entre 2008 et 2010, malgré une augmentation de 70 milliards de l'actif net immobilisé. Vous voyez là notamment les effets directs de la hausse de la dette financière – + 210 milliards d'euros –, engendrée notamment par les déficits budgétaires successifs, ainsi que l'impact immédiat du plan relatif aux investissements d'avenir, qui génère à la fois des actifs – 28 milliards d'euros d'immobilisations financières et 6,6 milliards d'euros de créances – et des passifs – 34 milliards d'euros de trésorerie passive.

Deuxièmement, le tableau des flux de trésorerie de l'État. Certes la LOLF ne prévoyant pas explicitement ce tableau, il n'est pas prévu que vous l'approuviez. Il n'en constitue pas moins l'un des quatre états financiers de l'État, au même titre que le bilan, le compte de résultats et l'annexe aux comptes. Il met en évidence que, en 2010, l'activité de l'État et ses opérations d'investissement ont entraîné un besoin de trésorerie net de 146 milliards d'euros, qui a été couvert *in fine* par de l'endettement financier à court terme à hauteur de 64 milliards et à long terme pour 82 milliards. Autrement dit, ce besoin n'a pas été couvert seulement par une augmentation de la dette financière au sens du traité de Maastricht, mais aussi par des moyens de trésorerie.

J'appelle votre attention sur les informations que le Parlement peut désormais retirer du compte général de l'État pour l'exercice écoulé, des comptes *pro forma* des exercices précédents et de l'annexe qui rassemble maintenant une masse considérable d'informations financières, par exemple, les engagements fiscaux ou de retraite.

J'en viens à la position de la Cour sur les comptes de l'État de 2010, y compris dans leurs aspects *pro forma*.

La Cour certifie qu'au regard des règles et principes comptables qui lui sont applicables, le compte général de l'État de l'exercice clos le 31 décembre 2010 et arrêté le 17 mai 2011 est régulier et sincère, et donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État, sous sept réserves substantielles.

Deux réserves, dont l'une était qualifiée l'an dernier de substantielle, ont été levées, et plusieurs autres partiellement levées.

Un mot de la réserve substantielle relative à la Caisse d'amortissement de la dette sociale – CADES –, que nous levons cette année. Cette décision est le résultat d'un travail conjoint de la Cour, du Gouvernement et du Parlement, qui s'est poursuivi jusqu'aux derniers instants puisque le Gouvernement a pris très récemment les textes réglementaires qui permettent au nouveau conseil d'administration de fonctionner. Grâce à la loi organique votée en 2010, la CADES est désormais bien ancrée dans la sphère de la sécurité sociale. Si la Cour a été le moteur de cette clarification, le Gouvernement et le Parlement en ont été les acteurs principaux, dans une convergence d'esprit que je souligne. Voilà un effet direct du travail législatif sur les comptes de l'État.

Une des tâches des équipes de certification est, en effet, d'exploiter au mieux les travaux législatifs et de vérifier leur traduction dans les comptes, au-delà même des lois de finances. Ainsi, la loi « Hôpital, patients, santé, territoires » a transformé les établissements publics de santé en établissements publics nationaux, sans que l'administration en ait tiré les conséquences en les comptabilisant comme des participations. La Cour a donc pris l'initiative d'examiner les conséquences d'une telle réforme, comme elle l'a fait pour d'autres dispositions législatives récentes, qu'il s'agisse du prêt à la Grèce, du Fonds européen de stabilisation financière, de la réforme de la taxe professionnelle ou de la réforme des retraites.

L'acte de certification explique en détail les raisons pour lesquelles certaines réserves ont été levées, totalement ou partiellement. Il faut y voir les effets des progrès importants réalisés par l'administration, avec l'aide de la Cour, dans un contexte difficile. L'attention de l'administration a été absorbée par les réformes en cours, parmi lesquelles la réforme de l'administration territoriale de l'État, la RGPP, la réforme des bases de défense et des commissariats. Mais, en cinq ans, un chemin important a été parcouru, en bonne intelligence entre la Cour et l'administration.

Toutefois, ces progrès très réels ne doivent pas cacher les difficultés qui demeurent et qui justifient les sept réserves formulées par la Cour, toutes qualifiées de substantielles.

Elles tiennent en grande partie aux conditions de déploiement de Chorus, et plus généralement aux systèmes d'information, d'où la réserve n° 1. La Cour vous a communiqué à plusieurs reprises le résultat de ses travaux sur ce sujet – des rapports dits « 58-2 » ou un référé –, et a synthétisé ses constats dans son dernier rapport public, en février dernier. Le point majeur est qu'il faut utiliser à plein toutes les capacités de ce progiciel et le déployer dans de meilleures conditions que cela n'a été le cas jusqu'à présent.

En matière de contrôle et d'audit internes, des améliorations ont été constatées mais elles restent limitées – d'où la réserve n° 2 –, le contexte des réformes administratives en cours n'ayant pas été favorable. Néanmoins, une levée partielle de cette réserve pourra être envisagée pour certains ministères ou certains processus, si les progrès constatés sont poursuivis.

La réserve n° 3 relative aux produits régaliens tient à ce que le système d'information est actuellement essentiellement fondé sur le suivi des mouvements de caisse, alors que devrait être mise en place une véritable comptabilité patrimoniale, qui permette de suivre en temps réel les engagements réciproques de l'État et des redevables, et leur incidence financière réelle sur l'exercice. Face à une législation fiscale de plus en plus complexe et changeante, l'État ne dispose que d'outils informatiques anciens, qui ne sont plus en mesure de retranscrire correctement les évolutions décidées par le Parlement et de lui fournir les

évaluations et projections nécessaires pour l'éclairer dans ses choix. Le cas de la réforme de la taxe professionnelle, sur laquelle je reviendrai, illustre cette situation.

La réserve n° 6, relative aux charges et passifs d'intervention, se justifie par l'incertitude qui pèse sur l'exhaustivité du recensement des charges et des passifs, ainsi que par des désaccords sur le Fonds de compensation sur la taxe sur la valeur ajoutée – FCTVA – et sur les contrats de désendettement et de développement – C2D. Sur ces points, l'État semble avoir la tentation de changer la norme pour réduire le montant des passifs comptabilisés à son bilan. Je souligne devant vous que cela porterait un coup d'arrêt à la dynamique vertueuse qui s'est enclenchée depuis cinq ans, et constituerait un recul incompréhensible : cette modification aboutirait à faire sortir du bilan de l'État une grande partie des 80 milliards d'euros de provisions pour charges d'intervention qui y sont aujourd'hui comptabilisées. L'apport même de la comptabilité générale, voulue par la LOLF, est de créer une comptabilité qui ne se limite pas aux encaissements et décaissements mais retrace les actifs et les passifs de l'État.

Les trois autres réserves substantielles formulées par la Cour concernent la fiabilité de certains postes du bilan, toujours insuffisante au terme de ce cinquième exercice.

Pour conclure cette première partie, je souligne que l'administration a pris des engagements précis, qui doivent permettre de progresser encore au cours de l'exercice 2011 et des exercices ultérieurs. Ces engagements s'inscrivent dans la relation de partenariat qui s'est créée entre l'administration et la Cour. La démarche d'accompagnement dans laquelle s'est engagée la Cour a porté ses fruits. Depuis le premier exercice de certification, le nombre de réserves est passé de treize à sept. Les motivations détaillées de la position de la Cour permettent aux lecteurs des états financiers d'identifier les axes de progrès que l'administration doit suivre pour parvenir, par étapes successives, à une certification sans réserve.

Un enjeu majeur réside aujourd'hui dans l'appropriation de Chorus par l'ensemble des services gestionnaires, la réussite de la bascule de la comptabilité générale dans Chorus au 1^{er} janvier 2012 et la fiabilisation rapide des diverses données qui s'y déversent. À défaut, Chorus ne serait qu'un avatar d'Accord ou du projet Palier 2006, et ne permettrait pas de mettre en œuvre l'ensemble des dispositions de la LOLF.

Il convient que l'administration cible les améliorations prioritaires en 2011, de manière à poursuivre la dynamique amorcée et à faire des comptes de l'État l'un des outils essentiels de sa gouvernance.

J'en viens au rapport sur les résultats et la gestion budgétaire. Conformément à l'article 58-4 de la LOLF, la Cour a analysé le résultat budgétaire de l'exercice 2010, qui est le plus traditionnel ; le résultat patrimonial que nous certifions désormais ; et le résultat de trésorerie qui montre comment l'État a couvert son besoin de financement. Elle a également examiné l'exécution budgétaire par mission et programme. Vous en trouverez les résultats essentiels dans le rapport, mais je vous annonce d'ores et déjà que nous mettrons en ligne, dès le 1^{er} juin, c'est-à-dire dès l'adoption du projet de loi de règlement par le Conseil des ministres, les synthèses des documents préparatoires que sont les 52 notes d'exécution budgétaire ainsi que les 10 notes analysant particulièrement certains programmes. L'intégralité de ces documents vous sera bien entendu adressée préalablement, comme c'est le cas depuis deux ans, mais les synthèses seront mises en ligne pour compléter l'information

que le citoyen peut trouver dans le rapport lui-même. Ce sera la première année que nous vous transmettrons les documents aussi rapidement.

En 2010, le solde budgétaire s'est à nouveau détérioré et l'endettement de l'État a encore augmenté. L'exercice a été marqué par un nombre inhabituel de lois de finances rectificatives qui ont fortement affecté les caractéristiques de la gestion. La loi de finances initiale anticipait une amélioration après la forte dégradation du solde en 2009, mais la trajectoire budgétaire a dévié défavorablement sous l'effet du programme d'investissements d'avenir, des prêts consentis à la Grèce, et des ouvertures opérées par deux décrets d'avance et par la loi de finances rectificative de fin d'année. En définitive, le déficit de l'État s'est accru de 10,8 milliards d'euros par rapport au niveau déjà exceptionnellement élevé de 2009, pour atteindre 148,8 milliards. L'année 2010 s'est également caractérisée par un alourdissement de la dette de l'État de 81 milliards d'euros et par le programme d'émissions à moyen et long terme le plus important jamais réalisé – 210,7 milliards d'euros.

La réduction sensible de l'endettement à court terme, dont la Cour avait souligné la nécessité il y a un an, a contribué à mieux cantonner le risque de taux, et la tendance actuelle à la remontée des taux montre bien l'intérêt de cette recommandation.

Quatre événements particuliers, voire exceptionnels, doivent être pris en compte dans l'appréciation de la dégradation du solde budgétaire en 2010 : le programme d'investissements d'avenir, l'achèvement du plan de relance, l'aide à la Grèce et la réforme de la taxe professionnelle.

Les investissements d'avenir ont affecté le résultat budgétaire à hauteur de 34,6 milliards d'euros, alors même qu'ils n'ont donné lieu qu'à des dépenses réelles de 675 millions d'euros. Les prêts à la Grèce, qui procèdent de circonstances extérieures et sont une conséquence de la crise économique et financière, ont certes un impact négatif de 4,4 milliards d'euros sur le solde budgétaire, mais ils ne manifestent pas un manque de maîtrise dans l'évolution des dépenses. S'agissant de l'achèvement du plan de relance, l'absence de pérennisation des dispositifs confère un caractère exceptionnel à l'effort budgétaire de l'année, qui s'est monté à 6,8 milliards d'euros.

Les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle sur l'exercice 2010 ont été examinées. L'impact de cette mesure sur le budget général – -17,9 milliards d'euros – a été réduit, selon le Gouvernement, par le solde positif du compte d'avances aux collectivités territoriales – + 10,2 milliards. Ce dernier résulte d'un surplus exceptionnel de recettes de taxe professionnelle sur exercices antérieurs. Certaines correspondent à de véritables recouvrements, d'autres à des recettes d'ordre, ayant pour contrepartie des dépenses d'ordre imputées sur le programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux du budget général*. Cependant, compte tenu de l'état du système d'information comptable, l'administration n'a pas pu déterminer la part des recettes réelles et celle des recettes d'ordre, ni rapprocher les recettes et les dépenses d'ordre enregistrées dans la comptabilité budgétaire de l'État. Quant à la comptabilité générale, les carences du système d'information rendent impossible un rattachement correct des ressources de la taxe professionnelle aux exercices antérieurs qui les ont générées. La charge nette ayant pesé sur le budget de l'État au titre de la première année de la réforme de la taxe professionnelle est en conséquence incertaine.

L'analyse du résultat patrimonial de l'État – -112 milliards d'euros – complète l'analyse du solde budgétaire. Certains événements exceptionnels de l'exercice – investissements d'avenir ou prêts à la Grèce – n'ont pas d'impact sur le résultat comptable

dès lors qu'ils ne constituent pas des charges mais possèdent une contrepartie à l'actif du bilan.

La dégradation de 12 milliards d'euros par rapport à 2009 du résultat patrimonial, qui confirme celle de la situation financière de l'État, résulte d'une hausse des charges nettes de l'État non compensée par celle des produits régaliens nets. Ce constat rejoint celui de l'exécution budgétaire.

Les recettes fiscales nettes se sont redressées en 2010, ce qui marque un point d'arrêt par rapport à la baisse continue constatée depuis 2005. Cependant, le rebond a été modeste. Hors incidences du plan de relance, de la réforme de la TP et des mesures de périmètre, la croissance spontanée des recettes est demeurée limitée à 8,6 milliards d'euros. Elle a en outre été réduite par l'impact de mesures nouvelles, notamment l'abaissement de la TVA dans la restauration – 1,9 milliard d'euros d'impact supplémentaire en 2010 pour un impact total de 3,15 milliards – et le coût supplémentaire – 0,6 milliard d'euros – de la loi TEPA. Les recettes non reconductibles provenant de la cellule de régularisation fiscale – + 0,9 milliard – n'ont pu totalement compenser le coût de ces mesures.

Ce constat confirme la nécessité impérieuse de préserver la ressource fiscale. Or, la baisse des dépenses fiscales en 2010 résulte principalement de la baisse de régime du plan de relance et de la réforme de la taxe professionnelle. Sans ce double effet, les dépenses fiscales auraient encore augmenté de 2,5 milliards d'euros.

Avec une hypothèse d'inflation de 1,2 %, la norme de dépenses définie par le Gouvernement correspondait à une progression des dépenses, des prélèvements sur recettes et des affectations de recettes, de 4,4 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale de 2009. Dans ce périmètre et hors plan de relance, les dépenses ont progressé de 1,3 % en 2010 pour atteindre 352,5 milliards d'euros. La règle du « zéro volume » a donc été respectée en apparence.

Mais elle l'a été grâce à des éléments conjoncturels. La charge de la dette s'est révélée moindre que prévu en raison de la faiblesse des taux d'intérêt, de même que les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales hors compensation au titre de la réforme de la taxe professionnelle. Ces moindres dépenses ont permis que, à plafond inchangé, puissent être financés sur la loi de finances rectificative de décembre 2010, les crédits nécessaires à des missions budgétaires qui ont connu une forte croissance de leurs dépenses. La bonne surprise sur les taux d'intérêt n'a pas été mise à profit pour réduire le déficit.

Ensuite, des mesures ont été exclues de façon contestable du calcul de la norme : l'utilisation de ressources affectées pour apurer les dettes à l'égard de la sécurité sociale, ce qui a évité de faire apparaître des dépenses ; le recours à des comptes spéciaux pour des opérations qui auraient pu relever du budget général de l'État ; l'augmentation de la dépense relative au revenu de solidarité active, ignorée au motif qu'elle s'accompagnerait d'une diminution de la dépense fiscale sur la prime pour l'emploi ; la non-prise en compte des dépenses effectivement décaissées dans le cadre des investissements d'avenir. En intégrant ces éléments, dont l'impact global s'élève à 3,3 milliards d'euros, les dépenses ont augmenté de 2,2 % en valeur et non de 1,3 %. En volume, elles ont progressé de 0,7 %, compte tenu de l'inflation constatée de 1,5 %.

D'une manière générale, rien ne justifie que les dépenses correspondant aux investissements d'avenir échappent à la norme, sinon à considérer que celle-ci devrait prioritairement porter sur des dépenses de fonctionnement et de personnel, les investissements se voyant appliquer un traitement dérogatoire sans contrepartie dans des économies sur d'autres postes. L'effort effectué *via* les investissements d'avenir pour augmenter le potentiel de croissance de l'économie française, doit s'inscrire dans une perspective budgétaire réaffirmée de contrôle de la dépense. La Cour propose donc, pour que la norme de dépenses ne soit pas, de longues années durant, contournée ou susceptible de contestations, d'ajouter chaque année la consommation de dotations consommables aux dépenses entrant dans le champ de la norme.

La masse salariale de l'État, hors pensions, a progressé moins que la norme : +0,7 % à périmètre constant. Des tensions importantes sont cependant apparues en gestion, liées à la surestimation initiale du nombre de départs en retraite. Cette erreur a été corrigée tardivement, sous la forme contestable d'un décret d'avance qui a ouvert 760 millions d'euros de crédits en toute fin d'exercice. En outre, l'exacte compréhension de l'évolution des dépenses de personnel suppose de constater que les versements du budget général au CAS *Pensions* ont augmenté de 1,8 % à périmètre courant, mais de 5,2 % à périmètre constant.

La règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux a été quasiment respectée. Elle a contribué à ralentir la croissance de la masse salariale. Cependant, les politiques et mesures catégorielles d'accompagnement doivent être compatibles avec l'objectif de stabilisation de la masse salariale que se fixe le Gouvernement. La rétrocession aux agents d'une partie des économies les a réduites de 47 %. L'économie nette n'a donc été que de 428 millions d'euros, sans prendre en compte le coût des heures supplémentaires, dont nous ne disposons pas pour 2010 mais qui avoisinait 260 millions d'euros en 2009. La situation globale du budget de l'État implique que les efforts engagés récemment pour renforcer le pilotage et le contrôle de la masse salariale, y compris chez les opérateurs, soient poursuivis.

L'importance du déficit, le rebond limité des recettes, l'augmentation persistante des dépenses fiscales, le non-respect de la norme « zéro volume » d'augmentation des dépenses, constituent des motifs de préoccupation.

Le rapport fait cependant ressortir un deuxième registre de constatations : les fortes limites que présente encore l'ensemble du système budgétaire et comptable de l'État.

Premièrement, les différentes comptabilités de l'État et leur articulation continuent à présenter des insuffisances. La Cour a audité la concordance des comptabilités et vérifié la fiabilité du tableau de passage du résultat budgétaire au résultat patrimonial. En dépit des progrès réalisés, les différentes comptabilités de l'État et leur articulation continuent de présenter des insuffisances. En évoquant tout à l'heure la réforme de la taxe professionnelle, j'ai mentionné les limites du système d'information sur les recettes fiscales, qui ne permettent pas de rattacher les ressources à l'exercice d'origine.

En matière budgétaire, la comptabilité des engagements constitue un élément important de la prévision et de la maîtrise de l'évolution des dépenses. Pourtant, l'examen de la comptabilité met en évidence que le suivi des engagements n'est pas satisfaisant. Le croisement avec la comptabilité générale montre que, cinq ans après l'entrée en vigueur de la LOLF, le recensement des engagements juridiques de l'État n'est pas encore exhaustif et qu'ils ne sont pas soumis dans leur intégralité au vote du Parlement. Ainsi, l'utilisation de

ressources non retracées en comptabilité budgétaire pour apurer une partie de la dette à l'égard de la sécurité sociale a évité d'ouvrir et de consommer des autorisations budgétaires à hauteur de 1,2 milliard d'euros. De même, la contribution française à l'Agence spatiale européenne – 360 millions – n'a pas fait l'objet d'une budgétisation suffisante en autorisations et en crédits de paiement alors que la charge à payer était recensée dans la comptabilité de l'État. Globalement, les cas de ce type représentent environ 4,7 milliards d'euros.

Le rapport relève aussi le problème de construction du tableau de financement, les limites de la comptabilité d'analyse des coûts, ou encore l'imperfection des systèmes d'information utilisés pour produire les indicateurs de performance de nombreux programmes.

Deuxièmement, l'articulation de la démarche de performance avec la programmation et la gestion budgétaire est trop rarement réalisée. Dans un contexte de tensions budgétaires, les outils de mesure de la performance auraient cependant vocation à participer au pilotage de la dépense de l'État. L'analyse des résultats ne doit pas seulement porter sur le solde budgétaire et le résultat patrimonial, mais aussi sur les résultats concrets obtenus par les gestionnaires de programme qui doivent être mentionnés dans les rapports annuels de performance. D'après notre analyse, ces derniers rendent encore trop mal compte de la gestion et ne permettent pas de bien mesurer les résultats. Si les outils techniques ont continué à être améliorés, la réalité budgétaire est restée insuffisamment reliée à cette démarche. La mise en place d'une comptabilité analytique qui puisse jouer le rôle d'outil de pilotage et d'aide à la décision demeure indispensable.

Le constat global, pour la mise en place du dispositif de performance, est ainsi celui d'une année de stagnation malgré des progrès ponctuels.

De l'ensemble du rapport se dégage une troisième préoccupation, qui concerne le respect des grands principes budgétaires.

Le plan de relance répondait à des circonstances exceptionnelles. Les investissements d'avenir peuvent jouer un rôle utile de stimulation dans divers secteurs, même s'il convient d'en effectuer un suivi attentif. Cependant, l'enchaînement du plan de relance, du plan Campus, des investissements d'avenir, fait perdre de sa cohérence à notre système budgétaire : des volumes importants de dépenses ne sont pas pris en compte dans la norme d'évolution des dépenses, et échappent au budget.

Certes, un système particulier de performance et de suivi par le Parlement a été mis en place pour les investissements d'avenir, mais en dehors du cadre budgétaire, au risque d'affaiblir le principe d'universalité du budget.

Le programme d'investissements d'avenir déroge aussi au principe d'annualité budgétaire. Les crédits ouverts au sein de programmes budgétaires particuliers ont été transférés à des organismes gestionnaires dans le cadre de conventions signées avec l'État. Leur utilisation sera progressive sur une période de dix ans. La remise en cause de l'annualité budgétaire n'est pas un mal en soi, mais elle oblige à davantage de vigilance dans le suivi. Des risques de substitution entre programmes du budget général et investissements d'avenir ont été identifiés. Si les crédits ouverts à ce dernier titre constituent de nouveaux moyens, ils ne financent pas tous de nouveaux projets : certaines actions financent des projets préexistants, voire déjà engagés.

Quelques points doivent appeler une attention particulière. Certains organismes gestionnaires ont été chargés de projets qui n'étaient pas totalement dans leur champ de compétence. L'Agence nationale de la recherche aura du mal à porter la totalité des actions qui lui ont été transférées dans le cadre du programme des investissements d'avenir, et à gérer les 18,85 milliards d'euros qui lui ont été délégués. L'accompagnement de l'Agence dans le processus de réorganisation et de modernisation de ses procédures de gestion et d'évaluation conditionne en partie l'efficacité du dispositif. La complexité de certains montages conventionnels est susceptible d'affecter la lisibilité de certaines actions, par exemple quand les objectifs se recoupent. C'est notamment le cas des initiatives d'excellence et des laboratoires d'excellence, qui doivent s'articuler sans que les financements se cumulent. La cohérence devra être assurée entre les responsables de programme en charge des actions financées sur le budget général et ceux chargés des programmes d'investissements d'avenir.

La Cour a relevé plusieurs irrégularités ou anomalies au regard des principes budgétaires. Certaines affectent la répartition des dépenses entre le budget général et les comptes spéciaux. Plusieurs d'entre eux, notamment ceux de concours financiers, ne correspondent pas à la définition qu'en donne la LOLF. En allant au-delà des aménagements autorisés par la loi organique, ces pratiques de gestion portent atteinte au principe d'unité et d'universalité budgétaire.

En conclusion, la Cour ne méconnaît pas les efforts réalisés par l'État, au cours de l'exercice sous revue, pour assurer la gestion budgétaire dans un contexte que la crise a rendu très difficile ; ni ceux accomplis pour faire progresser la comptabilité générale. Quelles que soient les imperfections qui demeurent dans son système budgétaire et comptable, la France dispose d'une information riche et précise sur la situation financière de l'État, comme en témoigne l'audit réalisé par la Cour sur l'annexe au compte général de l'État.

Des progrès restent cependant à réaliser, aussi bien pour renforcer les mécanismes de maîtrise de la dépense et de préservation des recettes, que pour améliorer les différentes comptabilités de l'État et mieux articuler les dispositifs de performance et la gestion budgétaire. Ainsi que le montrera le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques que je vous présenterai en juin, la situation financière de l'État demeure centrale dans la problématique globale de nos finances publiques. Les analyses présentées aujourd'hui contribueront, je l'espère, à vous permettre de mieux apprécier la situation du budget et des comptes de l'État.

M. le président Jérôme Cahuzac. Quelles distorsions dans l'application de la norme d'évolution des dépenses la Cour a-t-elle constatées à cause du « traitement budgétaire hétérodoxe des investissements d'avenir distinguant les dépenses « consommables » et « non consommables » » ? Et quelles leçons peut-on en tirer de façon à assurer à l'avenir une plus grande fidélité des agrégats des finances publiques ?

Comment décomposer le solde du budget entre déficit structurel et déficit conjoncturel ? Quelle est, en 2010, la part due au plan de relance et au jeu des stabilisateurs automatiques, et celle qui tient aux choix faits par le pouvoir exécutif et sa majorité ?

Dans votre rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État, vous évaluez à 17,9 milliards d'euros pour 2010 le coût de la réforme de la taxe professionnelle. C'est une somme sans commune mesure avec celle qui était annoncée. Comment expliquer pareil écart ?

Le budget pour 2010 était fondé sur une élasticité des recettes à la croissance de 2,4. Or, elle n'aura été que de 1,7 – d'où une surestimation des recettes qui a pesé sur la situation budgétaire. Comment l'administration justifie-t-elle la différence ?

Confirmez-vous le coût du paquet fiscal, que vous avez évalué à 10,5 milliards d'euros en 2010, dont 7,4 milliards dus à l'abandon de recettes fiscales ?

M. Gilles Carrez, rapporteur général. En exécution 2010, le surcroît de dépenses provenant de missions liées surtout à l'emploi et à la solidarité a nécessité des décrets d'avance en fin d'année et la norme de dépenses « zéro volume » n'a pu être respectée qu'à cause des économies réalisées sur les intérêts de la dette – 40,5 milliards d'euros contre 42,5 prévus – et sur les prélèvements sur recettes en faveur de l'Union européenne et des collectivités locales à hauteur de 900 millions d'euros. Ces économies n'ont pas de caractère récurrent. Dès lors, comment financer en 2011 les accroissements de dépenses déjà observables de ces missions, qui ont un caractère pérenne, dans un cadre « zéro volume » pour l'ensemble des dépenses y compris les pensions et les intérêts de la dette, et « zéro valeur » pour tout ce qui n'est pas pensions et dette ?

Vous avez eu raison, monsieur le Premier président, d'insister sur la nécessité d'être intraitable vis-à-vis de la débudgétisation si l'on veut suivre la dépense. À cet égard, le traitement du grand emprunt ne donne pas satisfaction. Les dépenses « consommables », c'est-à-dire les dotations qui sont consommées définitivement sans contrepartie à l'actif du bilan de l'État, doivent être réintégrées aux dépenses dès cette année, mais la difficulté vient de ce qu'elles sont désormais logées chez des opérateurs. Si on se livre à cet exercice nécessaire, quel en sera l'impact et quel effort faudra-t-il faire en contrepartie pour rester dans la norme d'évolution de la dépense que nous nous sommes fixée pour 2011 ?

Le chiffre que vous avancez, concernant la réforme de la taxe professionnelle, représente son coût transitoire en 2010, un pic selon la ministre. L'exercice 2010 a été exceptionnel puisque les entreprises ont bénéficié de la réforme tandis que l'État prenait en charge la compensation vis-à-vis des collectivités locales. Les comptes ne permettent pas de distinguer le provisoire du définitif. Sous l'ancien régime de taxe professionnelle, le plafonnement de la taxe à 3,5 % de la valeur ajoutée était ce qui coûtait le plus cher à l'État. Mais il semblerait qu'en 2009, sous l'effet de la crise, les entreprises se soient fait rembourser beaucoup plus que prévu au titre du plafonnement. En conséquence, les dégrèvements compensés par l'État ont été moindres en 2010 si bien que le compte d'avances aux collectivités a enregistré des recettes d'ordre, sans que l'on sache exactement comment elles se répartissent. Pourtant, il faut y voir clair car, si, en 2010, le déficit public consolidé au sens de Maastricht a été sensiblement inférieur à ce qui était prévu – 7,7 % au lieu de 8 % –, c'est précisément à cause de ces recettes. Quand la lumière pourra-t-elle être faite sachant qu'il faudra auparavant aller dans un échantillon de trésoreries pour distinguer recettes d'ordre et recettes réelles ? Et, surtout, le plus important, quand pourrons-nous connaître le coût en régime de croisière, car je ne suis pas d'accord avec le chiffre de 17,9 milliards d'euros ?

Nous devons veiller à la protection des recettes. Or, il semble que l'objectif de dépenses fiscales ait été dépassé en 2010. Nous tablions sur une progression de 1,5 milliard d'euros et nous en serions à 2,5 ou 3 milliards. Quelles en sont les causes ? Les nombreux éléments exceptionnels – prêts à la Grèce, réforme de la taxe professionnelle, grand emprunt, fin du plan de relance – ne dissimulent-ils pas en définitive une dégradation du solde structurel ?

M. Didier Migaud. S'agissant de l'évolution des dépenses au regard de la norme, nous expliquons dans le rapport pourquoi nous arrivons à un chiffre différent de celui du Gouvernement. Nous estimons qu'il convient d'intégrer dans le périmètre concerné un certain nombre de dépenses, que nous évaluons à 3,3 milliards d'euros : 1,4 milliard d'euros d'affectation de recettes à l'apurement des dettes à l'égard de la sécurité sociale ; 707 millions d'euros d'avances au fonds d'aide à l'acquisition d'un véhicule propre ; 150 millions d'euros de subventions à la RATP par l'intermédiaire d'un compte d'affectation spéciale – CAS ; 350 millions d'euros d'augmentation de la dépense relative au revenu de solidarité active et 675 millions d'euros de décaissements au titre des investissements d'avenir.

Nous recommandons de mieux définir le champ des dépenses encadrées par la norme d'évolution, afin que leur calcul ne puisse être contesté ni par la Cour des comptes, ni par la Commission des finances. À ce titre, il devrait être tenu compte des dépenses d'avenir, ainsi que de certains comptes d'affectation spéciale, des remboursements et dégrèvements correspondant à des politiques publiques et de la compensation par l'État de remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

Je ne suis pas encore en mesure de vous donner la décomposition du déficit en facteurs structurels et en facteurs conjoncturels. Les informations précises figureront dans le *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. Vous trouverez également dans ce document des éléments de réponse à la question sur l'élasticité.

S'agissant du « paquet fiscal », je confirme que le coût supplémentaire, pour l'année 2010, est de 600 millions d'euros, pour un coût global de 10,5 milliards d'euros.

Monsieur le rapporteur général, je confirme qu'un certain nombre de dépenses supplémentaires n'ont pu être financées que parce que la charge de la dette et les prélèvements sur recettes ont été moins importants que prévu. Une telle situation n'a pas vocation à se renouveler. Le *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* vous apportera des compléments d'information. Pour l'heure, les taux d'intérêt à court terme restent bas, mais ils peuvent fluctuer rapidement et il convient d'être vigilant.

De même, la Cour partage vos préoccupations concernant le recours à la débudgétisation ; nous vous avons d'ailleurs remis un rapport sur le sujet. Nous recommandons que le Parlement demande au Gouvernement de veiller à ce que les dépenses extrabudgétaires apparaissent en regard des missions et programmes concernés, notamment dans les rapports annuels de performance.

Nous sommes d'accord avec vous sur la nécessité de protéger les recettes.

Le coût de la réforme de la taxe professionnelle est bien de 17,9 milliards d'euros – chiffre confirmé par le ministère du budget ; en soustrayant de cette somme les 10,2 milliards du compte d'avances aux collectivités locales, on obtient un coût net de 7,7 milliards. Toutefois, ce montant de 10,2 milliards nous paraît douteux, pour les raisons que j'ai évoquées ; c'est pourquoi j'ai dit qu'il existait une incertitude sur la charge nette supplémentaire ayant pesé sur le budget de l'État à l'occasion de la première année de la réforme de la taxe professionnelle. Cette incertitude sera-t-elle levée un jour ? On peut en douter.

M. Christian Babusiaux, président de la formation interchambres de la Cour des comptes. La vérification supposerait de collecter des données dispersées dans 820 bases

différentes et, comme il s'agit de mouvements pour ordre afférents à des exercices antérieurs, de les rattacher à ceux-ci : les systèmes d'information actuels de la direction générale des finances publiques ne le permettent pas. Si l'on voulait obtenir un chiffre fiable, il faudrait reprendre les données entreprise par entreprise : autant dire qu'à moins d'y consacrer des moyens démesurés, ce ne sera jamais possible !

M. Pierre-Alain Muet. J'ai longtemps pensé que les investissements d'avenir relevaient d'une opération de communication, mais je me demande aujourd'hui s'ils ne frisent pas la manipulation comptable.

L'exercice budgétaire s'achève par un déficit historique de 148,8 milliards d'euros, soit une aggravation de 10,8 milliards par rapport à celui de 2009, alors que la loi de finances initiale prévoyait une amélioration de 22 milliards. Selon la Cour des comptes, cette évolution résulte de la mise en œuvre de plusieurs mesures et du recours à des collectifs budgétaires. Certaines de ces mesures, comme l'aide à la Grèce ou la poursuite du plan de relance, étaient justifiées ; en revanche, les investissements d'avenir semblent relever d'un procédé mis au point par le Gouvernement, consistant à inscrire tous les investissements envisageables pour les prochaines années dans une même enveloppe sur le budget de 2010, à exclure ces crédits du périmètre des dépenses soumises à la norme d'évolution et à tenir un grand discours sur l'emprunt national. Tout cela ne correspond à aucune réalité budgétaire, puisque, sur les 35 milliards d'euros inscrits, seuls 675 millions d'euros auront été effectivement dépensés en 2010 ! Il s'agit en fait de mettre sous le tapis un gros paquet de déficit, qui sera présenté comme une conséquence de la crise, ce qui permettra de diminuer d'autant les déficits des prochaines années. En 2011, on claironnera ainsi que le déficit a été fortement réduit, alors que cela ne correspondra pas à la réalité ! Il serait bon que la Cour des comptes décrive l'évolution du déficit sans tenir compte du mécanisme des investissements d'avenir.

S'agissant de la réforme de la taxe professionnelle, j'ai bien compris que nous n'aurions sans doute jamais l'explication des 10,2 milliards d'euros de recettes supplémentaires, ce qui est fort dommage. Malgré cela, cette réforme aura coûté 7,7 milliards d'euros à court terme, alors qu'elle aurait dû être neutre du point de vue budgétaire – une taxe carbone devant originellement, je le rappelle, compenser la suppression de la taxe professionnelle.

Enfin, les conditions dans lesquelles de nombreux programmes budgétaires ont été basculés dans Chorus et la sous-utilisation des fonctionnalités comptables de ce progiciel font peser un risque majeur sur sa capacité à tenir la comptabilité générale de l'État en 2012. Si, comme vous le craignez, Chorus ne devait être qu'un avatar d'Accord, on aurait tout lieu de s'inquiéter ! Nous avons intérêt, dans la situation budgétaire actuelle, à avoir une vision claire du niveau réel du déficit public ; or, les investissements d'avenir faussent complètement la lisibilité du solde budgétaire.

Présidence de M. Yves Censi, vice-président de la Commission

M. Charles de Courson. La lecture du rapport de la Cour des comptes ne fait que confirmer ce que je dis depuis des années : nos règles budgétaires ne sont pas assez dures, et nous ne sommes même pas capables de les respecter !

On nous avait assuré, lors de la discussion budgétaire, que l'on tiendrait la norme du « zéro volume » ; dévoilant les farces et attrapes budgétaires, j'avais démontré que c'était faux et que les dépenses augmenteraient en réalité de 2,3 à 2,4 %. Résultat : la Cour des

comptes estime qu'à périmètre constant, les dépenses ont augmenté de 2,2 %, ce qui représente, compte tenu de l'inflation, un dérapage de 0,7 point par rapport à l'objectif de départ – déjà insuffisant.

De même, à périmètre constant, la masse salariale de l'État a augmenté de 0,7 %. Pourtant, dans un rapport consacré à cette question, la Cour des comptes avait dit que pour atteindre l'objectif d'une croissance nulle, il fallait non seulement geler le point d'indice salarial, mais encore mettre fin à toutes les mesures catégorielles et ralentir le glissement vieillissement technicité – GVT – ce qui pourrait être fait par voie réglementaire. Si cela n'est pas fait, on ne tiendra pas !

En ce qui concerne les dépenses fiscales, les objectifs n'ont pas été tenus, puisque la Cour des comptes montre que, hors effets de la réforme de la taxe professionnelle et du plan de relance, elles ont augmenté de 2,5 milliards d'euros, soit 4,3 %. Certes, leur progression s'est ralentie – elle était auparavant de 5 milliards d'euros par an – mais on est encore loin du compte, vu que, pour redresser les finances publiques, il faudrait une diminution de 6 à 7 milliards d'euros par an !

Autre problème, sur les 34,6 milliards d'euros inscrits au titre des investissements d'avenir, seuls 675 millions ont été dépensés en 2010 : autant dire, rien ! Or le commissaire général à l'investissement nous avait dit qu'il comptait dépenser le budget du programme par tranches d'un cinquième, soit environ 7 milliards d'euros par an. Ces sommes ne seront pas prises en compte dans l'évolution des dépenses de l'État ! Pourquoi la Cour n'a-t-elle pas recommandé un autre mode de comptabilisation des dépenses afférentes aux investissements d'avenir, qui équivalent en réalité à des autorisations d'engagement ?

S'agissant des prêts à la Grèce, chacun sait que celle-ci est ruinée et que notre créance ne sera jamais remboursée. Les experts estiment qu'il convient de provisionner 60 à 70 % de la créance. Pourquoi ne pas avoir recommandé une telle opération ?

Enfin, vous affirmez, dans l'acte de certification des comptes de l'État, qu'il existe un écart de 1,2 milliard d'euros entre la comptabilité du système Hélios et la comptabilité générale. Pourriez-vous développer ce point ?

M. Alain Rodet. N'y a-t-il pas une contradiction, dans l'acte de certification des comptes de l'État, entre le paragraphe 143, qui affirme que le ministère de la défense est le plus avancé en matière de contrôle interne, et les paragraphes 252 et suivants, très critiques à l'égard de l'évaluation des stocks, des actifs et des passifs du même ministère, toutes armes confondues ?

Par ailleurs, monsieur de Courson, la Grèce n'est pas si ruinée que cela, puisque la compagnie de navigation chinoise Cosco Pacific a racheté le terminal de conteneurs du port du Pirée, dont la capacité est appelée à doubler, et que l'homme lige de Pékin à Hong-Kong, Li Ka-shing, vient de racheter celui de Thessalonique !

M. Christian Eckert. Le programme d'investissements d'avenir relève plus ou moins de l'escroquerie intellectuelle !

Concernant le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, vous évoquez une économie brute de 808 millions d'euros, soit 428 millions nets, sans inclure le coût des heures

supplémentaires – qui s'élevait, en 2009, à 160 millions d'euros. Mais avez-vous tenu compte de la dépense fiscale liée à la défiscalisation des heures supplémentaires ?

Par ailleurs, vous êtes-vous interrogés sur les partenariats privés publics – PPP ? Existe-t-il des données les concernant ?

M. Michel Bouvard. Je remercie la Cour pour la qualité des documents qui nous ont été transmis et je me réjouis que certains portent sur les missions, car cela nous sera très utile au moment de la discussion de la loi de règlement.

Je partage vos analyses sur Chorus. Y a-t-il une chance que l'on bénéficie un jour de la comptabilité d'analyse des coûts initialement prévue ?

La Mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances – MILOLF – travaille elle aussi sur la démarche de performance. Force est de constater qu'actuellement, la performance n'est pas prise en compte, notamment lors des arbitrages budgétaires.

Certaines recettes fiscales ne sont que partiellement affectées aux opérateurs, le solde restant inscrit au budget général de l'État, tandis que d'autres leur sont transférées en totalité – par exemple, les droits de francisation et de navigation reviennent en totalité au Conservatoire du littoral. Avez-vous une idée de ce que représente cette évaporation de recettes fiscales en direction des opérateurs ?

Je me réjouis de l'analyse des engagements hors bilan de l'État. On note une consolidation des garanties d'emprunts accordées par l'État ; mais tient-on compte de celles accordées par des opérateurs ? J'ai eu la surprise, il y a quelques semaines, d'apprendre que Réseau ferré de France – RFF – accordait des garanties d'emprunt ; eu égard à la situation budgétaire de RFF, il est probable que, si la garantie était un jour appelée à jouer, elle serait prise en charge directement par le budget de l'État !

Enfin, existe-t-il un bilan des actions de soutien aux banques, mettant en regard les prêts accordés et les sommes encaissées, de manière à savoir si l'État a fait un cadeau aux banques ou s'il a, au contraire, bénéficié d'un retour financier – comme le suggèrent des publications récentes ?

M. Jean Launay. Les incertitudes sur les retombées budgétaires de la réforme de la taxe professionnelle ont le mérite d'attirer l'attention sur ses conséquences pour la gestion locale. Il est déjà certain qu'elle a introduit une charge supplémentaire nette de 7,7 milliards d'euros sur le budget de l'État pour 2010 et qu'elle réduira la capacité de l'action publique en général. La taxe professionnelle a rejoint la cohorte des dotations de compensation versées aux collectivités locales, affaiblissant encore l'autonomie fiscale de celles-ci.

Cette réforme a également diminué la lisibilité financière ; malgré la stabilité affichée des ressources des collectivités locales, elle pèse sur les marges de manœuvre budgétaires et financières de l'État, ce qui s'est traduit par la décision de geler les dotations de l'État aux collectivités locales.

Enfin, au-delà des aspects fiscaux et budgétaires, cette réforme a entraîné les collectivités territoriales dans la spirale de la diminution de l'investissement public, avec les effets négatifs que cela peut provoquer sur l'emploi et sur la cohésion sociale.

M. Thierry Carcenac. Les réserves émises par la Cour sur le manque de fiabilité des systèmes d'information, qu'il s'agisse d'Hélios, de Copernic ou, maintenant, de Chorus, sont stupéfiantes ; la bascule au 1^{er} janvier 2012 de l'ensemble des dispositifs dans Chorus menacerait la comptabilité générale de l'État ! Vu les moyens que nous avons mis, les résultats ne sont pas à la hauteur...

Ce que vous dites sur la débudgétisation, notamment le paragraphe consacré à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France – AFITF –, est tout aussi déconcertant. Ces comptes manquent de lisibilité ; il conviendrait d'avoir des informations précises sur les engagements pris et sur les éventuels défauts de ressources.

M. Marc Goua. En ce qui concerne le résultat en comptabilité générale, la dégradation de la situation nette du bilan de l'État est essentiellement due au déficit budgétaire. Il serait bon de le rappeler !

M. Didier Migaud. Je ne me permettrai pas d'apprécier les nombreux commentaires qui ont été faits...

S'agissant des investissements d'avenir, au-delà du montant global, les rythmes des autorisations d'engagement et des réalisations effectives des dépenses diffèrent : les premiers peuvent s'échelonner sur 5 ans, les seconds sur 10 ans. Les retombées budgétaires des dépenses d'avenir varieront donc de 3,5 milliards d'euros à 7 milliards par an, suivant la durée sur laquelle s'étaleront les crédits de paiement. Sachant que la norme de progression des dépenses est, cette année, de l'ordre de 4 milliards d'euros, ce flux n'est pas négligeable, et il nécessite un suivi particulièrement attentif de la dépense. C'est pourquoi la Cour suggère que les rapports annuels de performance mentionnent à la fois les dépenses budgétaires et celles réalisées hors budget, afin que le Parlement puisse avoir une connaissance précise des engagements et des consommations effectives de crédits.

En ce qui concerne la Grèce, nous n'avons pas recommandé de provision au 31 décembre 2010, car les échéances ont été respectées ; le problème se posera plutôt pour 2011. Il reste que, pour l'heure, on évoque un éventuel allongement de la durée du remboursement du prêt, et non un abattement sur le montant de la créance.

Je confirme que nous avons observé des discordances non expliquées entre la trésorerie des collectivités locales et la comptabilité générale de l'État : il s'agit d'un défaut de contrôle interne au niveau des trésoreries locales.

Je confirme également que le coût de la défiscalisation des heures supplémentaires n'a pas été pris en considération pour l'évaluation de la masse salariale, car les données pour 2010 ne sont pas encore disponibles.

Nous aurons l'occasion de dresser un bilan détaillé de l'aide publique aux banques dans notre futur rapport sur les politiques de financement de l'économie. La situation à la fin 2010 n'est guère différente de celle que nous avons décrite en mai 2010, même si certaines banques, comme le groupe BPCE, ont remboursé plus tôt que prévu les emprunts contractés. Je précise que les chiffres communiqués par l'État ne tiennent pas compte de la dépréciation des titres de Dexia.

S'agissant des garanties accordées par RFF, votre remarque, monsieur Bouvard, est pertinente : il s'agit en effet de garanties données indirectement par l'État et qui ne sont pas autorisées par le Parlement.

Pour ce qui est de l'AFITF, la Cour recommande que des autorisations d'engagements soient ouvertes pour le montant des engagements non couverts par les ressources propres de l'agence, dans la mesure où la ressource que devait constituer le produit de la taxe poids lourds n'est pas assurée.

Il n'existe pas de contradiction, monsieur Rodet, entre les paragraphes 143 et 252 et suivants de l'acte de certification : les questions traitées sont de nature différente.

M. Christian Babusiaux. Le paragraphe 143 salue la qualité du contrôle interne actuellement effectué au sein du ministère de la défense, tandis que les paragraphes 252 et suivants déplorent que des anomalies antérieures dans l'organisation du système d'information et du contrôle interne du ministère rendent définitivement impossible l'évaluation de certaines opérations.

M. Didier Migaud. S'agissant de la débudgétisation, nous partageons vos préoccupations. Quant aux PPP, les sommes en jeu sont très faibles.

J'ai pris bonne note, monsieur Bouvard, de vos observations sur la démarche de performance. Bien entendu, nous partageons votre point de vue. J'espère que, dans le cadre du travail sur la LOLF, la Cour pourra formuler un certain nombre de recommandations en la matière.

Enfin, si nous avons fait des recommandations sur Chorus, c'est que nous jugeons que la situation n'est pas désespérée ! J'ai trouvé que le ministre avait été plutôt réactif par rapport à certaines observations antérieures, notamment celles émises dans le *Rapport public annuel*. Il convient maintenant de veiller à ce que ces engagements se concrétisent.

M. Yves Censi, président. Monsieur le Premier président, je vous remercie.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 25 mai 2011 à 11 h 15

Présents. - M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Claude Bartolone, M. Jean-Marie Binetruy, M. Pierre Bourguignon, M. Michel Bouvard, Mme Chantal Brunel, M. Jérôme Cahuzac, M. Thierry Carcenac, M. Gilles Carrez, M. Yves Censi, M. Alain Claeys, M. Charles de Courson, M. Olivier Dassault, M. Richard Dell'Agnola, M. Michel Diefenbacher, M. Jean-Louis Dumont, M. Christian Eckert, Mme Aurélie Filippetti, M. Jean-Claude Flory, M. Nicolas Forissier, M. Jean-Michel Fourgous, M. Marc Francina, M. Georges Ginesta, Mme Annick Girardin, M. Louis Giscard d'Estaing, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, M. François Goulard, Mme Arlette Grosskost, M. Laurent Hénart, M. Alain Joyandet, M. Jean Launay, M. Richard Mallié, M. Jean-François Mancel, M. Hervé Mariton, M. Jean-Claude Mathis, M. Pierre-Alain Muet, M. Henri Nayrou, M. Hervé Novelli, Mme Béatrice Pavy, M. Jacques Pélissard, Mme Sophie Primas, M. Camille de Rocca Serra, M. Alain Rodet, M. François de Rugy, M. Michel Sapin, M. François Scellier, M. Pascal Terrasse, Mme Isabelle Vasseur, M. Philippe Vigier, M. Gaël Yanno

Excusés. - M. Jean-Yves Cousin, M. Jean-François Lamour, M. Victorin Lurel, M. Patrice Martin-Lalande, M. Nicolas Perruchot, M. Jean-Claude Sandrier

