

N° 66

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juillet 2007.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE LOI (N° 3) *portant règlement du budget de l'année 2006*,

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– DES DÉPENSES STABLES DEPUIS QUATRE ANS, UNE PREMIÈRE ANNÉE D'APPLICATION DE LA LOLF ENCOURAGEANTE	7
A.– LE RESPECT DÉSORMAIS COUTUMIER DE LA STABILISATION DES DÉPENSES EN VOLUME	7
1.– Une remarquable préservation de l'équilibre financier initialement défini par le Parlement	7
<i>a) Les modifications de crédits approuvées par le Parlement</i>	7
<i>b) Les modifications réglementaires de crédits</i>	8
2.– Des dépenses stabilisées en volume pour la quatrième année consécutive	12
3.– Les ouvertures et annulations proposées dans le présent projet de loi de règlement .	14
B.– L'UTILISATION PROMETTEUSE DES NOUVEAUX OUTILS OFFERTS PAR LA LOLF	19
1.– La réserve de précaution : une pratique désormais bien établie	19
2.– Les débuts encourageants de la fongibilité des crédits et du pilotage des effectifs	19
3.– Une meilleure connaissance des engagements budgétaires	23
4.– Le « bouclage » du cycle 2006 de la mesure de la performance	24
II.– LE CERCLE VERTUEUX DE L'AFFECTATION DES BONNES SURPRISES FISCALES AU DÉSENMETEMENT	27
A.– LES BONNES SURPRISES FISCALES	28
1.– Des impôts évoluant presque deux fois plus vite que la richesse nationale	32
2.– Un réel effort d'allègement fiscal tempéré par l'impératif de l'assainissement budgétaire	35
3.– Des ressources non fiscales modérément sollicitées	38
B.– L'ACCÉLÉRATION DE LA MARCHÉ VERS L'ÉQUILIBRE GRÂCE À L'AFFECTATION INTÉGRALE DES SURPLUS À LA BAISSÉ DU DÉFICIT	42
III.– UN DÉBUT DE REFLUX DE LA DETTE, UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE DES FINANCES DE L'ÉTAT	51
A.– UNE RÉDUCTION INÉDITE DE LA DETTE DE L'ÉTAT	51
B.– LA RÉVOLUTION COMPTABLE AU SERVICE D'UNE MEILLEURE VISION DE LA SITUATION PATRIMONIALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT	54
1.– Un résultat comptable désormais soumis à l'approbation du Parlement	54
2.– Une certification des comptes encourageante	59

AUDITION DE M. ÉRIC WOERTH, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE	63
EXAMEN DES ARTICLES	87
<i>Article premier : Résultats du budget de l'année 2006</i>	87
<i>Article 2 : Tableau de financement de l'année 2006</i>	89
<i>Article 3 : Résultat de l'exercice 2006. Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe</i>	90
<i>Article 4 : Budget général. Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement</i>	91
<i>Article 5 : Budgets annexes. Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement</i>	92
<i>Article 6 : Comptes spéciaux. Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes</i>	93
<i>Article 7 : Règlement du compte spécial 906 « Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française »</i>	94
<i>Article 8 : Ratification de décrets relatifs à la rémunération de services rendus par l'État</i>	97
<i>Article additionnel après l'article 8 : Rapport sur les opérateurs de l'État</i>	99
TABLEAU COMPARATIF	101

INTRODUCTION

Le présent projet de loi de règlement est remarquable à un double point de vue.

D'une part, il vient clore le « cycle » budgétaire de la législature précédente. Mais loin de n'avoir d'intérêt que rétrospectif, le présent projet dessine les contours de ce que peut être une exécution budgétaire exemplaire : des dépenses stabilisées pour la quatrième année consécutive, des recettes toujours dynamiques, un déficit réduit de 7,7 milliards d'euros par rapport à 2005, à un niveau stabilisant la dette et en situation d'excédent primaire ⁽¹⁾.

D'autre part, le présent projet de loi de règlement est le premier « en mode LOLF ». Si cela rend difficile – voire parfois impossible – les comparaisons avec les dépenses de 2005 ⁽²⁾, les informations qu'il contient sont considérablement enrichies. Le présent projet ne se contente pas, en effet, d'arrêter définitivement le résultat budgétaire, c'est-à-dire le niveau des recettes et dépenses. Il présente également les modalités de financement de l'État en 2006 et soumet à l'approbation du Parlement les nouveaux états financiers résultant d'une véritable révolution comptable. Surtout, les nouveaux « rapports annuels de performances » (RAP) permettent de porter un jugement éclairé sur la gestion des deniers publics et sur les résultats obtenus par chaque responsable de programme.

Autant dire qu'il appartient à la nouvelle majorité de s'appuyer sur le présent projet pour décider de ses prochains choix budgétaires.

(1) *Hors mesure exceptionnelle de régularisation des pensions de décembre 2005 (cf. infra).*

(2) « La reconstitution de l'exécution budgétaire à réglementation constante est (...) impossible en l'absence de table de passage entre le dispositif de l'ordonnance de 1959 et celui de la LOLF. Les données disponibles présentent donc une discontinuité sur la période récente, ce qu'un système d'information adéquat aurait dû permettre d'éviter » *relève la Cour des comptes, pour qui « l'information disponible sur le premier budget exécuté selon la LOLF s'est dégradée par rapport aux années précédentes » (Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2006, p. 22).*

I.- DES DÉPENSES STABLES DEPUIS QUATRE ANS, UNE PREMIÈRE ANNÉE D'APPLICATION DE LA LOLF ENCOURAGEANTE

A.- LE RESPECT DÉSORMAIS COUTUMIER DE LA STABILISATION DES DÉPENSES EN VOLUME

1.- Une remarquable préservation de l'équilibre financier initialement défini par le Parlement

Après la loi de finances rectificative du 30 décembre 2006 (n° 2006-1771), les crédits du budget général pris en compte dans l'équilibre financier déterminé par le Parlement s'établissaient en 2006, hors remboursements et dégrèvements, à 266,1 milliards d'euros.

Il faut souligner qu'il s'agit du même montant qu'en loi de finances initiale. En effet, hors mesure exceptionnelle de régularisation des pensions de décembre 2005⁽¹⁾, les ouvertures de crédits par décrets d'avance et en loi de finances rectificative ont été limitées à 1,2 % des crédits de paiement initiaux (soit 3,1 milliards d'euros) et, surtout, ont été équivalentes aux annulations de crédits. Il convient de saluer tout spécialement l'effort réalisé lors du collectif budgétaire, qui s'est révélé équilibré quasiment à l'euro près.

a) Les modifications de crédits approuvées par le Parlement

Les crédits votés initialement par le Parlement ont été modifiés en cours d'année par 4 décrets d'avance et par la loi de finances rectificative précitée.

Les 4 décrets d'avance – sur lesquels la Commission des finances a pu, pour la première fois, émettre un avis en application de l'article 13 de la LOLF – ont déplacé 1,7 milliard d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 1,6 milliard d'euros de crédits de paiement (CP). Ils ont principalement servi à faire face à des crises sanitaires (décrets n° 2006-365 du 27 mars et n° 2006-954 du 1^{er} août), à l'indemnisation des orphelins de victimes d'actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale (décret du 1^{er} août précité), à la couverture des surcoûts liés aux opérations extérieures de la Défense (décret n° 2006-1295 du 23 octobre) et à combler les insuffisances constatées sur la mission *Travail et emploi* (décret n° 2006-1530 du 6 décembre).

(1) La loi de finances rectificative pour 2006 a ouvert 3,3 milliards d'euros de crédits afin de régulariser la comptabilisation des dépenses de pensions des fonctionnaires versées en décembre 2005, l'application de la LOLF ayant conduit à mettre fin à l'imputation budgétaire des dépenses de pensions le mois suivant leur versement, qui aboutissait depuis 1987 à comptabiliser en janvier de l'exercice suivant les pensions payées à la fin décembre. La transition vers le nouveau système a entraîné le rattachement à l'exercice 2006 de 13 mois de pensions au lieu de 12 mois. La régularisation consiste en une « dépense d'ordre » de 3,27 milliards d'euros effectuée depuis le compte d'affectation spéciale Pensions, alimenté en recettes par un versement du budget général. Cette opération a donc un effet sur les dépenses du budget général ainsi que sur les recettes et les dépenses des comptes spéciaux.

Le collectif budgétaire de fin d'année, quant à lui, a ouvert 28,7 milliards d'euros d'AE – dont 22 milliards d'euros au titre de la transition entre l'ordonnance organique de 1959 et la LOLF – et 1,4 milliard d'euros de CP nets des remboursements et dégrèvements ⁽¹⁾, soit un montant équivalent à celui des annulations. Les principales ouvertures de crédits ont concerné les missions *Défense* (rétablissement des crédits d'investissement annulés pour couvrir les surcoûts des opérations extérieures), et *Engagements financiers de l'État* (financement des primes d'épargne logement), les aides en faveur de l'agriculture, la mission *Travail et emploi* et la « prime de Noël » attribuée aux allocataires de minima sociaux ⁽²⁾.

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

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

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

	Loi de finances initiale	Modifications en cours d'année				Prévisions des lois de finances
		Ouvertures	Annulations	Variation nette des crédits	En % des crédits initiaux	
Budget général						
Crédits bruts du budget général	334 616	11 020	3 715	+ 7 306	+ 2,2 %	341 922
Remboursements et dégrèvements	68 538	4 686	646	+ 4 040	+ 5,9 %	72 578
Crédits nets du budget général	266 078	6 335	3 069	+ 3 266	+ 1,2 %	269 344
<i>hors mesure pensions</i>	<i>266 078</i>	<i>3 069</i>	<i>3 069</i>	<i>n.s.</i>	<i>- 0,0 %</i>	<i>266 078</i>
Budgets annexes	2 005	–	–	–	–	2 005
Comptes spéciaux						
Comptes d'affectation spéciale	60 499	3 266	–	+ 3 266	+ 5,4 %	63 765
Comptes de concours financiers	91 956	–	–	–	–	91 956
<i>Comptes de commerce (solde)</i>	<i>504</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>504</i>
<i>Comptes d'opérations monétaires (solde)</i>	<i>47</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>–</i>	<i>47</i>

b) Les modifications réglementaires de crédits

Les autorisations budgétaires résultant d'un vote du Parlement sont également affectées, en cours d'année, par des mouvements réglementaires qui modifient le montant des crédits ouverts (fonds de concours, attributions de produits, reports de la gestion précédente ou à la gestion suivante, annulations non associées à un décret d'avance ou à une loi de finances rectificative, majoration de crédits à concurrence de ressources nouvelles) ou leur répartition (transferts, virements, répartitions des crédits de la mission *Provisions*). Le tableau ci-après récapitule les divers mouvements intervenus en 2006.

(1) Hors régularisation exceptionnelle des pensions de décembre 2005.

(2) Pour davantage de précisions sur les ouvertures de crédits par décrets d'avance et en collectif budgétaire, voir Gilles Carrez, *Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2006*, n° 3469, décembre 2006.

MODIFICATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE

(en millions d'euros)

	Prévisions des lois de finances	Montant des crédits			Répartition des crédits ^(c)			Crédits ouverts	Reports 2006/2007	Crédits avant présent PLR
		Fonds de concours ^(a)	Reports 2005/2006	Autres mesures ^(b)	Transferts	Virements	Répartitions ^(d)			
Budget général										
Crédits bruts du budget général	341 922	+ 3 558	+ 4 628	-	[1 958]	[183]	[50]	350 107	- 3 990	346.118
Remboursements et dégrèvements	72 578	-	-	-	-	-	-	72 578	-	72.578
Crédits nets du budget général	269 344	+ 3 558	+ 4 628	-	[1 958]	[183]	[50]	277 530	- 3 990	273.540
Budgets annexes	2 005	+ 6	+ 28	-	-	-	-	2 039	- 3	2.035
Comptes spéciaux										
Crédits des CAS	63 765	-	+ 533	+ 3 807	-	-	-	68 105	- 1 351	66.754
Crédits des CCF	91 956	-	-	-	-	-	-	91 956	-	91.956
Commerce (solde)	504	-	-	-	-	-	-	504	-	504
Monétaires (solde)	47	-	-	-	-	-	-	47	-	47

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

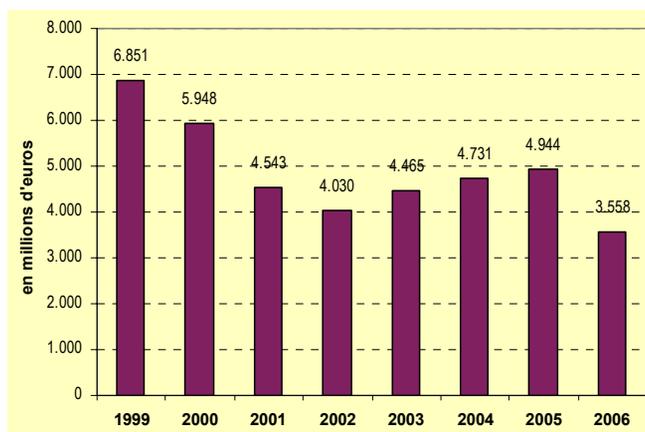
(b) Annulations non associées à un décret d'avance ou à une loi de finances rectificative, ou majorations de crédits gagnées par une augmentation de ressources (budgets annexes et comptes d'affectation spéciale). En 2006, il s'agit essentiellement de constations de plus-values de recettes issues de cessions d'actifs sur le CAS *Participations financières de l'État*.

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

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

• Les **crédits ouverts par voie de fonds de concours** et d'attribution de produits ont sensiblement diminué, passant de 4,9 milliards d'euros en 2005 à 3,6 milliards d'euros en 2006 pour ne plus représenter que 1,3 % des crédits initiaux nets du budget général. Cette baisse s'explique avant tout par la gestion, à compter du 1^{er} janvier 2006, des fonds structurels européens sur un compte de tiers ouvert en dehors du budget de l'État, sur lequel sont désormais imputés les fonds versés par la Commission européenne ⁽¹⁾.

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



Innovation introduite par l'article 17 de la LOLF, la loi de finances initiale pour 2006 présentait une évaluation prévisionnelle des fonds de concours, par programme au sein de chaque projet annuel de performances et de façon globale au sein du tableau d'équilibre. Les crédits effectivement ouverts ont été légèrement supérieurs à la prévision en AE (+ 39 millions d'euros) et sensiblement inférieurs en CP (- 467 millions d'euros). Les principaux décalages, qui découlent notamment d'incertitudes sur les périmètres des programmes en cette première gestion en « mode LOLF », concernent les missions :

– *Travail et emploi* (- 118 millions d'euros en AE et CP) : les rattachements de fonds de concours ont été inférieurs aux prévisions en raison de moindres versements du Fonds social européen et de moindres contributions d'entreprises au financement des allocations spéciales du Fonds national pour l'emploi (soit que les plans sociaux aient été moins nombreux que prévu, soit que des entreprises en difficultés n'aient pu effectuer les versements) ;

– *Transports* (+ 271 millions d'euros en AE et - 118 millions d'euros en CP) : lors du Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires de mars 2006, le Gouvernement a décidé d'accélérer l'exécution des

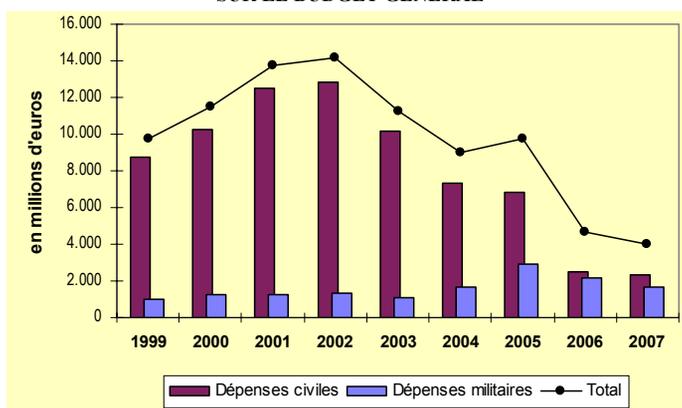
(1) Sur ce changement, voir Gilles Carrez, *Rapport sur le projet de loi de règlement du budget de 2005*, n° 3155, juin 2006, p. 26.

contrats de plan État-région (CPER) et de renoncer à en prolonger la durée, provoquant l'augmentation des rattachements des fonds de concours en provenance des collectivités territoriales, en particulier en AE. En outre, le financement des CPER par l'intermédiaire de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a conduit à une augmentation des fonds de concours rattachés au programme *Transports terrestres et maritimes*. En sens inverse, la cessation des appels de fonds de concours sur les opérations transférées sur le réseau national d'intérêt local et le report à 2007 d'opérations d'investissement ont entraîné de moindres ouvertures de CP ;

– *Défense* (– 102 millions d'euros en CP) : les moindres recettes découlent notamment de surévaluations liées à la politique immobilière (pour le calcul des retenues sur les émoluments des militaires et agents logés à l'étranger ou outre-mer) et de décalages calendaires (le marché d'externalisation des véhicules de la gamme commerciale ayant été repoussé à 2007).

• La politique de limitation des **reports de crédits** a continué de porter ses fruits en 2006. Sur le budget général, les reports passent de 4,6 milliards d'euros « entrant » en 2006 à 4 milliards d'euros « entrant » en 2007 (– 13,8 %). Le graphique ci-dessous rend compte des efforts très substantiels réalisés depuis 2002, avant même l'entrée en vigueur en 2006 du plafonnement à 3 % par programme prévu à l'article 15 de la LOLF.

CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS PAR REPORTS
SUR LE BUDGET GÉNÉRAL



Comme le montre le graphique, les crédits militaires occupent, ces dernières années, une place de plus en plus déterminante au sein du « stock » de reports à résorber. En 2006, les reports de crédits du ministère de la Défense ont assez fortement diminué (– 473 millions d'euros), pour s'établir à 1,7 milliard d'euros. Toutefois, le « cœur » du stock de reports et de la mise en œuvre de la loi de programmation 2003-2008 n'a, lui, quasiment pas été entamé : les reports de CP sur le programme *Équipement des forces* n'ont diminué que de 8 millions

d'euros, pour atteindre 1.296,3 millions d'euros ouverts en 2007. L'« absorption » de ces crédits constituera l'un des enjeux des exercices 2007 et 2008.

Au-delà du seul budget général, les reports de crédits sur l'ensemble du budget de l'État (y compris budgets annexes et comptes spéciaux) ont augmenté de 155 millions d'euros par rapport à ceux ouverts en 2006 – soit 5,3 milliards d'euros au total. Cette évolution tient aux comptes spéciaux, dont les reports ont augmenté de 818 millions d'euros entre la fin 2005 et la fin 2006, sous l'effet notamment du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* : 920 millions d'euros ont été reportés en 2007 du fait du décalage temporel entre la constatation des recettes et l'exécution des dépenses immobilières par les ministères concernés.

• Les autres mouvements réglementaires affectant les crédits sont :

– les **transferts**, qui ont porté sur près de 2 milliards d'euros en 2006. Ils modifient la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts mais sans changer la destination de la dépense (II de l'article 12 de la LOLF). Comme de coutume, le transfert le plus important en volume concerne les crédits que le ministère de la Défense consacre aux actions de recherche du Commissariat à l'énergie atomique (1,2 milliard d'euros transférés de la mission *Défense* au profit de la mission *Recherche et enseignement supérieur*⁽¹⁾) ;

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

– les **répartitions des dotations de la mission Provisions** (article 11 de la LOLF), qui n'ont concerné en 2006 que la provision pour dépenses accidentelles et imprévisibles (50 millions d'euros en CP et 411 millions d'euros en AE).

2.– Des dépenses stabilisées en volume pour la quatrième année consécutive

Les dépenses du budget général nettes des remboursements et dégrèvements ont atteint 289,1 milliards d'euros en AE et 269,6 milliards d'euros en CP, compte non tenu de la mesure de régularisation des pensions de décembre 2005 (3,3 milliards d'euros). Déduction faite des crédits ouverts par voie de fonds de concours⁽²⁾, les dépenses s'établissent à respectivement 285,5 milliards d'euros d'AE et 266,1 milliards d'euros de CP. Le respect de la

(1) Pour des raisons de confidentialité, ces décrets de transfert ne sont pas publiés au Journal officiel.

(2) Faute de neutraliser leur impact (comme c'est l'habitude depuis 2003), la Cour des comptes affirme à tort que l'objectif de stabilisation en volume a été « presque respecté » en 2006 (Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2007, p. 25).

norme de dépense – qui porte sur les CP – doit s’apprécier au regard des 288,6 milliards d’euros dépensés 2005, corrigés des importants changements de périmètre intervenus entre 2005 et 2006 (essentiellement la débudgétisation des compensations d’allègements généraux de charges sociales et la création du CAS *Pensions*)⁽¹⁾.

L’encadré ci-dessous rend compte de l’évolution des dépenses du budget général entre 2005 et 2006.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL ENTRE 2005 ET 2006	
<i>(crédits de paiement, en millions d’euros)</i>	
Exercice 2005	
A.- Dépenses civiles nettes	263.505
<i>dont dépenses ordinaires nettes</i>	241.924
<i>dont dépenses en capital</i>	21.580
B.- Dépenses militaires	33.158
<i>dont dépenses ordinaires</i>	18.871
<i>dont dépenses en capital</i>	14.287
C.- Recettes d’ordre	2.397
D.- Fonds de concours ⁽¹⁾	5.690
E.- Dépenses nettes (A + B – C – D).....	288.576
Exercice 2006	
F.- Dépenses nettes	272.887
<i>dont personnel</i>	120.839
<i>dont fonctionnement</i>	37.049
<i>dont investissement</i>	12.706
<i>dont intervention</i>	62.095
<i>dont charges de la dette</i>	38.946
<i>dont pouvoirs publics</i>	872
<i>dont opérations financières</i>	380
G.- Fonds de concours ⁽²⁾	3.558
H.- Régularisation pensions de décembre 2005	3.266
I.- Dépenses nettes hors pensions déc. 2005 (F – G – H).....	266.064
Évolution des dépenses	
J.- Changements de périmètre 2005/2006 ⁽³⁾	– 27.270
K.- Progression 2005/2006 (I – E – J)	+ 4.758
	soit
	+ 1,6 % en valeur
	soit ⁽⁴⁾
	– 0,1 % en volume

(1) Crédits ouverts (compte non tenu de l’annulation *a posteriori* de 746 millions d’euros de crédits issus de fonds structurels européens par le décret n° 2006-398 du 3 avril 2006).

(2) Crédits ouverts.

(3) Changements de périmètre identifiés dans la charte de budgétisation annexée au PLF 2006 (10,17 milliards d’euros), majorés des crédits destinés à la compensation des allègements de cotisations sociales transformés en moindres recettes (17,1 milliards d’euros en LFI 2005).

(4) L’inflation (IPC hors tabac) constatée en 2006 est de 1,7 %, au lieu de 1,8 % prévu en loi de finances initiale.

(1) Pour un exposé détaillé de ces différents changements de périmètre, voir Gilles Carrez, *Rapport sur le projet de loi de finances pour 2006*, Tome 1, n° 2568, octobre 2005, p. 24-36.

Pour la quatrième année consécutive, la norme de dépense a donc été respectée. Ce résultat recouvre une double performance, caractéristique de la stratégie budgétaire suivie durant toute la XII^e législature :

– le plafond de dépenses fixé par le Parlement en loi de finances initiale a, comme chaque année depuis 2003, été respecté en exécution ;

– les dépenses sont demeurées stables en volume depuis 2003 ⁽¹⁾. Par rapport à 2005, elles ont même légèrement diminué en 2006 de 0,1 % en volume.

Le Rapporteur général rappelle que l'année 2007 est celle du franchissement d'un nouveau cap dans la maîtrise des dépenses de l'État, celles-ci devant désormais **diminuer en volume**. La loi de finances pour 2007 a ainsi été construite sur la base d'une réduction de 1 % en volume (soit une progression de 0,8 % en valeur), limitant l'accroissement des dépenses d'une année sur l'autre à seulement 2,3 milliards d'euros.

3.– Les ouvertures et annulations proposées dans le présent projet de loi de règlement

Le présent projet de loi de règlement tend à ouvrir des crédits complémentaires et à annuler des crédits non consommés en 2006. Le 2^o du IV de l'article 37 de la LOLF dispose en effet que la loi de règlement « *ouvre, pour chaque programme ou dotation concernée, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés* ».

Sur le budget général (article 4 du présent projet), les ouvertures de crédits demandées sont de 246 millions d'euros d'AE et de 344 millions d'euros de CP, soit des montants sensiblement inférieurs aux années précédentes (ainsi qu'en atteste le graphique page suivante). On peut y voir les effets :

– de la forte réduction par la LOLF des crédits évaluatifs, ceux-ci étant désormais cantonnés « *aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'État* » (article 10 de la loi organique). Il convient au demeurant de noter que ces crédits n'ont pas fait l'objet de dépassement en 2006 ;

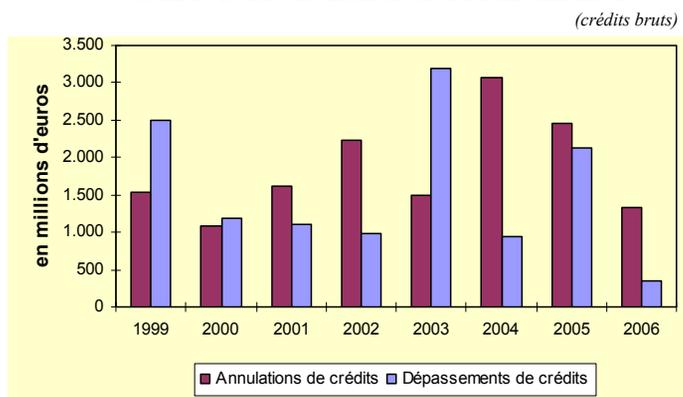
– de la fongibilité des crédits au sein d'enveloppes (les programmes) plus larges que les anciens chapitres budgétaires. C'est ainsi, d'ailleurs, que la quasi-totalité ⁽²⁾ de dépassements constatés (et des annulations de crédits corrélativement

(1) Voir également Gilles Carrez, *Rapport d'information sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2006*, n° 3782, mars 2007, p. 13-16.

(2) Les seules ouvertures de CP non liées à la fongibilité asymétrique (environ 65.000 euros) résultent d'un mauvais ajustement des reports sur les programmes Développement des entreprises et Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local et de divers dépassements en centimes.

proposées) à l'article 4 du présent projet tire les conséquences de la mise en œuvre en gestion de la fongibilité asymétrique. À l'instar du collectif de fin d'année, la loi de règlement a en effet vocation à annuler les crédits de personnel non consommés et à ouvrir *a posteriori* les crédits ainsi réalloués au bénéfice d'autres titres de dépenses ⁽¹⁾.

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



Les annulations de CP sur le budget général sont elles aussi modérées, atteignant 1,3 milliard d'euros au total, soit 992 millions d'euros hors mouvement de fongibilité asymétrique – à comparer à près de 2,5 milliards d'euros en 2005. Les annulations (nettes des ouvertures) les plus notables touchent les remboursements et dégrèvements (– 340 millions d'euros), les engagements financiers de l'État (– 101 millions d'euros) et la mission *Ville et logement* (– 100 millions d'euros).

Hors budget général (articles 5 et 6 du présent projet), les mouvements de crédits proposés sont limités à :

– des ouvertures de 177 millions d'euros d'AE et de 37 millions d'euros de CP sur les budgets annexes, en particulier sur la mission *Contrôle et exploitation aériens* ;

– des annulations de 94 millions d'euros d'AE et de 140 millions d'euros de CP sur les budgets annexes ;

– des ouvertures de 240 millions d'euros d'AE sur les comptes spéciaux dotés de crédits. Elles visent exclusivement le compte *Prêts à des États étrangers*, afin de pallier une lacune des applications informatiques comptables lors du passage de l'exercice 2005 à l'exercice 2006 ;

(1) Sur l'usage de la fongibilité asymétrique en 2006, cf. infra, B, 2.

– des annulations de 3,7 milliards d’euros d’AE et de 332 millions d’euros de CP sur les comptes spéciaux dotés de crédits. En CP, les annulations sont essentiellement dues à une régularisation sur le CAS *Pensions* : une partie des dépenses de pensions de décembre 2005 financées par l’ouverture de crédits en collectif budgétaire s’est finalement imputée sur le programme relatif aux pensions militaires plutôt que sur celui des pensions civiles. Quant aux annulations d’AE, elles concernent surtout les comptes d’avances aux collectivités territoriales (1,2 milliard d’euros d’AE annulées du fait de moindres avances sur impôts locaux) et à divers services de l’État (1,5 milliard d’euros d’AE annulées compte tenu de moindres avances à l’ACOFA ⁽¹⁾ en vue du préfinancement national des aides agricoles communautaires).

En outre, le présent projet tend, conformément au 4° de l’article 37 de la LOLF, à arrêter les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l’exercice 2007. C’est le cas du compte *Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française*, dont le solde est repris par le budget annexe *Publications officielles et information administrative* créé en loi de finances pour 2007 (voir le commentaire de l’article 7 du présent projet). Comme de coutume, c’est également le cas :

– du compte *Pertes et bénéfices de change*, qui est systématiquement soldé chaque année. Son solde, créditeur de 7,8 millions d’euros en 2006, est donc directement porté en comptabilité générale ;

– du compte *Prêts à des États étrangers*, dont une partie du solde (débitaire de 13,4 milliards d’euros en 2006) n’est pas reportée en 2007 du fait de remises de dettes en faveur des pays les moins avancés. Ces remises de dettes s’élèvent à 456 millions d’euros en 2006, après 593 millions d’euros en 2005.

Enfin, le compte spécial relatif aux opérations avec le FMI verrait son découvert majoré de 11,5 milliards d’euros, correspondant au cumul du solde débiteur de l’exercice 2006 (1,2 milliard d’euros) et du déficit de la balance d’entrée 2006 (10,2 milliards d’euros). Cette majoration en loi de règlement est habituelle, les opérations avec le FMI étant entachées d’incertitudes interdisant de formuler une prévision au stade de la loi de finances initiale.

(1) Agence centrale des organismes d’intervention dans le secteur agricole.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2006

(budget général, en millions d'euros)

Mission	AE initiales	Mesures LFR (a)	Reports entrants en 2006	Transferts, virements et répartitions	Fonds de concours	AE ouvertes	Reports sortants vers 2007	Dépenses	Solde PLR (b)
Action extérieure de l'Etat	2 419,3	168,7	16,3	10,8	11,8	2 626,9	2 528,0	2 491,7	-36,3
Administration générale et territoriale de l'Etat	2 55,5	1,6	11,1	-2,0	20,9	2 587,1	2 558,0	2 413,1	-144,9
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	4 307,3	276,0	148,0	44,9	8,6	4 784,8	4 763,9	4 624,3	-139,6
Aide publique au développement	5 857,5	466,0	3,0	75,7	1,2	6 403,5	6 311,6	6 327,3	15,6
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 895,7	107,9	5,6	1,2	1,9	4 012,4	4 005,7	3 987,2	-18,5
Culture	453,4	27,3	4,9	0,2	2,6	488,4	465,7	443,4	-22,3
Conseil et contrôle de l'Etat	2 883,3	308,8	15,1	-192,8	27,1	3 041,5	2 769,0	2 711,6	-57,4
Défense	36 232,3	118,8	118,8	-1 214,2	607,7	53 031,3	47 470,7	47 206,5	-264,1
Développement et régulation économiques	3 991,7	-49,4	209,3	55,3	34,6	4 241,5	4 131,1	4 125,6	-5,5
Direction de l'action du Gouvernement	535,8	33,2	5,8	-10,5	1,0	565,2	529,0	504,6	-24,4
Écologie et développement durable	632,0	6,4	1,7	-211,6	12,9	441,4	417,5	394,8	-22,7
Engagements financiers de l'Etat	40 749,5	214,9	1,4	0,0	0,0	40 965,8	40 965,8	40 865,0	-100,8
Enseignement scolaire	59 743,8	-143,4	16,9	-6,9	2,4	59 612,8	59 506,6	59 476,0	-30,6
Gestion et contrôle des finances publiques	9 019,3	420,4	80,7	-4,3	10,8	9 526,9	9 221,7	9 220,0	-1,8
Justice	6 925,8	908,2	24,5	0,1	1,9	7 860,6	6 487,2	6 342,3	-144,9
Médias	343,6	-3,9	36,7	25,0	0,0	401,5	399,5	394,0	-5,5
Océan	2 360,6	74,6	7,9	21,2	32,7	2 497,0	2 266,6	2 198,5	-68,1
Politique des territoires	881,4	108,9	6,4	62,8	44,9	1 104,4	980,6	937,8	-42,8
Pouvoirs publics	872,0	0,0	0,2	0,4	0,0	872,6	872,6	872,6	0,0
Provisions	463,1	0,0	0,0	-410,6	0,0	52,5	52,5	0,0	-52,5
Recherche et enseignement supérieur	20 520,6	173,7	11,0	1 296,0	49,0	22 050,2	21 759,6	20 808,8	-950,7
Régimes sociaux et de retraite	4 491,5	3 271,8	1,0	0,0	0,0	7 764,3	7 764,3	7 755,8	-8,5
Relations avec les collectivités territoriales	3 229,5	45,4	21,7	298,9	0,6	3 596,0	3 409,2	3 361,8	-47,4
Remboursements et dégrèvements	68 538,0	4 039,7	0,0	0,0	0,0	72 577,7	72 577,7	72 238,7	-339,0
Santé	409,5	-19,9	5,5	-5,0	2,0	392,1	389,2	383,2	-6,0
Sécurité	16 049,4	271,9	41,0	-2,1	21,2	16 381,3	16 135,5	15 937,0	-198,6
Sécurité civile	468,8	33,3	1,8	-37,7	0,3	466,4	463,8	431,8	-31,9
Sécurité sanitaire	939,3	99,3	422,9	0,0	209,1	1 670,6	1 458,8	1 313,6	-145,2
Solidarité et intégration	12 192,8	223,6	358,4	12,1	27,0	12 813,8	12 630,3	12 582,0	-48,3
Sport, jeunesse et vie associative	826,1	0,2	3,1	27,3	4,3	861,0	831,9	824,9	-7,1
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	1 085,1	47,3	11,2	19,3	20,6	1 183,5	870,9	865,6	-5,3
Transports	9 286,9	1 392,9	148,8	260,6	2 799,1	13 888,3	11 409,9	11 351,3	-58,6
Travail et emploi	13 645,7	568,5	415,7	49,4	100,0	14 779,4	14 119,2	14 107,6	-11,6
Ville et logement	7 382,7	-23,4	2,0	-163,5	0,1	7 197,9	7 110,7	7 057,6	-53,1
Total	344 188,6	30 337,0	2 158,3	-	4 056,4	380 740,3	13 105,9	364 555,9	-3 078,5

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

(b) Solde des ouvertures et des annulations proposées par le présent projet de loi de règlement.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2006

(budget général, en millions d'euros)

Mission	CP initiaux	Mesures LFR (a)	Reports entrants en 2006	Transferts, virements et répartitions	Fonds de concours	CP ouverts	Reports sortants vers 2007	Dépenses	Solde PIR (b)
Action extérieure de l'Etat	2 377,2	68,4	17,7	10,8	11,8	2 485,9	18,7	2 464,8	-2,4
Administration générale et territoriale de l'Etat	2 211,9	-22,7	13,5	-0,3	20,9	2 223,2	26,3	2 180,7	-16,2
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	2 929,1	255,7	148,0	50,7	8,6	3 392,1	12,0	3 379,8	-0,2
Aide publique au développement	2 980,9	3,6	19,9	-0,2	1,2	3 005,5	15,6	2 989,9	0,0
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 879,9	81,2	12,2	1,2	1,9	3 976,4	10,0	3 960,1	-6,3
Conseil et contrôle de l'Etat	2 799,7	-27,1	24,3	-192,8	116,9	2 720,9	87,7	2 632,9	-0,3
Culture	3 981,7	169,8	2 028,2	-1 200,3	616,0	36 995,3	1 610,7	35 309,0	-75,6
Défense	3 951,1	-120,7	183,7	57,6	34,0	4 110,7	47,6	4 052,7	-10,4
Développement et régulation économiques	535,1	-35,6	7,3	-10,0	1,0	497,8	11,0	462,5	-24,3
Direction de l'action du Gouvernement	614,6	-23,2	2,0	-214,6	11,4	390,2	8,7	378,6	-2,9
Écologie et développement durable	40 749,5	214,9	1,4	0,0	11,4	40 965,8	0,0	40 865,0	-100,8
Engagements financiers de l'Etat	59 740,0	-234,3	16,9	-6,9	2,4	59 518,2	39,7	59 465,7	-12,8
Enseignement scolaire	8 805,7	-45,1	133,5	-2,0	10,8	8 902,9	206,3	8 682,8	-13,8
Gestion et contrôle des finances publiques	5 980,3	-54,7	27,7	0,1	1,9	5 955,3	28,7	5 925,9	-0,7
Justice	3 436,6	-14,4	36,7	0,0	0,0	3 659,9	8,4	3 164,4	-41,2
Médias	1 990,9	24,2	13,5	29,1	33,0	2 090,6	70,5	2 012,3	-7,8
Outre-mer	718,7	18,5	7,5	34,1	9,6	788,4	11,4	767,5	-9,5
Politique des territoires	872,0	0,0	0,2	0,4	0,0	872,6	0,0	872,3	-0,3
Pouvoirs publics	111,1	-30,2	0,0	-50,1	0,0	30,8	0,0	0,0	-30,8
Provisions	20 651,9	-184,3	14,8	1 289,0	57,3	21 828,8	52,1	21 776,5	-0,2
Recherche et enseignement supérieur	4 491,5	3 271,8	1,0	0,0	0,0	7 764,3	0,8	7 755,0	-8,5
Régimes sociaux et de retraite	3 024,9	44,9	149,3	174,8	0,6	3 394,5	120,7	3 273,8	0,0
Relations avec les collectivités territoriales	68 538,0	4 039,7	0,0	0,0	0,0	72 577,7	0,0	72 238,7	-339,0
Remboursements et dégrèvements	399,6	-19,9	5,5	-1,0	2,0	386,2	3,6	380,2	-2,4
Santé	15 284,5	-5,0	129,5	-2,1	21,2	15 428,0	77,6	15 326,5	-23,9
Sécurité	462,6	23,2	37,5	-45,1	0,3	478,4	46,1	422,3	-10,1
Sécurité civile	639,9	64,3	423,7	0,0	209,1	1 337,0	404,6	932,4	0,0
Sécurité sanitaire	12 173,2	188,3	358,3	13,6	27,0	12 760,2	216,6	12 526,5	-17,1
Solidarité et intégration	756,1	-23,7	7,7	-0,4	2,2	741,9	8,9	722,4	-10,6
Sport, jeunesse et vie associative	878,2	-62,6	72,4	4,7	20,6	913,3	75,1	830,9	-7,3
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	9 385,9	-709,2	183,3	227,7	2 232,2	11 319,8	463,5	10 847,0	-9,3
Transports	13 156,9	521,9	416,0	-4,5	100,0	14 190,3	259,1	13 835,1	-96,1
Travail et emploi	7 350,7	-65,9	127,4	-163,5	0,1	7 248,8	41,1	7 107,5	-100,2
Ville et logement	334 616,3	7 305,6	4 627,6	-	3 557,6	350 107,1	3 989,8	345 125,7	-991,5
Total									

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

(b) Solde des ouvertures et des annulations proposées par le présent projet de loi de règlement.

B.– L'UTILISATION PROMETTEUSE DES NOUVEAUX OUTILS OFFERTS PAR LA LOLF

1.– La réserve de précaution : une pratique désormais bien établie

La pratique de la mise en réserve de crédits en début d'exercice pour faire face à d'éventuels aléas en gestion et garantir le respect de la norme de dépense n'est pas née en 2006. Mais pour la première fois, le Parlement a pu en être clairement informé dès le stade de l'examen du projet de loi de finances de l'année, en application de l'article 51 de la LOLF tel que modifié par la loi organique n° 2005-779 du 12 juillet 2005⁽¹⁾ : 0,1 % des crédits de personnel (titre 2) et 5 % des autres crédits, soit 5,5 milliards d'euros au total, ont ainsi été mis en réserve début 2006. Il convient de souligner qu'une partie des difficultés soulevées par l'uniformité du « gel » de crédits ainsi pratiqué a été levée en 2007, les mises en réserve sur les subventions pour charges de service public ayant été réduites, afin de tenir compte de leurs capacités « contributives » effectives lorsqu'elles financent des dépenses de personnel de même nature que celles du titre 2.

L'essentiel de ces crédits mis en réserve ont été « libérés » en cours de gestion (4,2 milliards d'euros) : une partie dès le début de l'exercice pour tenir compte des réductions de crédits décidées au cours de la discussion parlementaire afin de financer le plan d'urgence en faveur de banlieues ; tout au long de l'année pour le reste, en particulier pour financer des dépenses quasi obligatoires (guichets sociaux, subventions aux régimes de retraite etc.). D'autres crédits – environ 1,2 milliard d'euros – ont servi de gage aux ouvertures effectuées par les 4 décrets d'avance et par le collectif de fin d'année. Le solde des crédits restant en réserve est soit reporté sur la gestion 2007 (environ 80 millions d'euros), soit annulé par le présent projet de loi de règlement (environ 50 millions d'euros).

2.– Les débuts encourageants de la fongibilité des crédits et du pilotage des effectifs

La fongibilité des crédits au sein des programmes est l'un des apports majeurs de la LOLF à la modernisation de la gestion publique.

C'est dans le cadre de l'examen des rapports annuels de performances (RAP) qu'une appréciation fine pourra être portée sur son usage. On peut toutefois regretter que le Parlement ne dispose pas, à l'appui du présent projet, d'un document synthétique permettant de comparer la prévision de dépenses à leur

(1) *Le projet de loi de finances pour 2006 a été le premier à comporter, dans son exposé des motifs, « une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres ».*

exécution en croisant l'axe « destination » (missions et programmes) et l'axe « nature » (titres et catégories) ⁽¹⁾.

On peut en revanche souligner que, pour cette première année d'application de la LOLF en gestion, **la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique a permis de redéployer environ 385 millions d'euros de crédits de personnel** du titre 2 vers d'autres titres de dépenses.

L'UTILISATION DE LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE EN 2006 ⁽¹⁾

(crédits de paiement)

Mission	En millions d'euros	En % du titre 2 LFI
Action extérieure de l'État	5,2	0,6 %
Administration générale et territoriale de l'État	23,5	1,5 %
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	23,0	3,2 %
Aide publique au développement	1,2	0,6 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	0,8	0,3 %
Culture	11,9	1,9 %
Défense	30,0	0,2 %
Développement et régulation économiques	15,4	0,9 %
Direction de l'action du Gouvernement	1,3	0,7 %
Écologie et développement durable	3,0	1,3 %
Enseignement scolaire	91,8	0,2 %
Gestion et contrôle des finances publiques	46,6	0,7 %
Justice	24,1	0,7 %
Outre-mer	9,2	5,6 %
Politique des territoires	1,0	0,9 %
Recherche et enseignement supérieur	30,3	0,4 %
Relations avec les collectivités territoriales	0,3	4,1 %
Sécurité	30,5	0,2 %
Sécurité civile	8,1	5,0 %
Sécurité sanitaire	2,4	1,0 %
Solidarité et intégration	9,2	1,2 %
Sport, jeunesse et vie associative	0,5	0,1 %
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	0,9	0,2 %
Transports	6,7	0,2 %
Travail et emploi	9,5	1,8 %
Total	386,5	0,3 %

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

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Le montant total doit s'analyser avec prudence, car les dépenses de personnel ont été surévaluées en loi de finances initiale du fait des nouvelles modalités de calcul et de pilotage de la masse salariale. Le collectif budgétaire de décembre 2006 avait déjà été l'occasion de souligner ce phénomène, en particulier la « surbudgétisation » des contributions au nouveau CAS *Pensions*, résultant d'erreurs de calcul dans l'assiette de la contribution employeur. C'est pourquoi le montant de crédits de personnel réalloués à d'autres fins ne saurait être interprété comme un résultat synthétique d'efforts de productivité en gestion.

(1) De même, aucun des documents annexés au projet de loi de règlement ne permet d'accéder simplement et rapidement à un récapitulatif des dépenses du titre 2 par mission.

À titre d'exemple, la fongibilité asymétrique a pu jouer pour couvrir ce qui s'apparente bien, *in fine*, à des charges de personnel : remboursement de mises à disposition d'agents en provenance d'offices agricoles au ministère de l'Agriculture ; compensation par le programme *Enseignement scolaire public du second degré* de la prise en charge par les groupements d'établissements locaux (GRETA) des cotisations retraite employeur des fonctionnaires qui y sont affectés ; mobilisation de crédits au profit d'établissements de recherche recevant des personnels transférés depuis le programme *Formations supérieures et recherche universitaire* etc. ⁽¹⁾.

À l'inverse, la fongibilité asymétrique produit pleinement ses effets lorsqu'elle permet au ministère de la Défense de réaffecter 30 millions d'euros de crédits de personnel à l'achat de carburant opérationnel (programme *Préparation et emploi des forces*) ou au ministère de l'Économie et des finances de financer certaines opérations immobilières et informatiques grâce aux crédits laissés libres d'emploi du fait de retards de recrutement (pour 37,5 millions d'euros sur le programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*).

Sous bénéfice de ces précautions méthodologiques, le Rapporteur général se réjouit de constater que le montant de crédits ayant fait l'objet de mouvements de fongibilité asymétrique n'a rien de négligeable, puisqu'il représente plus du triple de la réserve de précaution constituée sur le titre 2 en début d'exercice (118 millions d'euros). Cette pratique est d'autant plus prometteuse que, en cette première année d'application de la LOLF, les gestionnaires ont fait preuve d'une légitime prudence dans l'utilisation des crédits mis à leur disposition. La Cour des comptes relève ainsi que « *les gestionnaires se sont (...) montrés soucieux de ne pas risquer un dépassement des enveloppes de crédits disponibles, dans un contexte marqué à la fois par le caractère désormais limitatif des dotations (qui donne notamment une importance particulière à la qualité des calculs de la masse salariale) et par la difficulté à suivre le niveau des dépenses compte tenu des défaillances des systèmes d'information* » ⁽²⁾.

Les efforts sur les crédits de personnel en exécution se lisent également dans la **gestion des effectifs de l'État**, puisque les plafonds d'autorisation des emplois en loi de finances initiale n'ont pas été atteints ⁽³⁾. La consommation des emplois s'est élevée à 2.321.240 ETPT (équivalents temps plein travaillé), au lieu de 2.351.034 ETPT prévus initialement. Sur le budget général, les emplois autorisés non consommés ont été de 29.633 ETPT.

Comme pour la masse salariale, ces chiffres doivent être interprétés en tenant compte du fait que les plafonds d'emplois autorisés ont été surévalués en loi de finances initiale. Les erreurs techniques dans la répartition des emplois, dues

(1) Dans toutes ces hypothèses, les dépenses constituent des subventions pour charges de service public imputées sur le titre 3, mais il s'agit bien de dépenses de personnel au sens large.

(2) Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2006, p. 34.

(3) L'évolution des crédits de personnel et l'évolution des emplois peuvent néanmoins parfois diverger (voir le cas de la mission Défense dans le tableau présenté infra).

au passage des emplois budgétaires aux effectifs exprimés en ETPT et à des systèmes d'information partiellement défaillants, représenteraient environ 20.700 ETPT surnuméraires. Il faut également neutraliser les effets de la décentralisation, qui a entraîné des transferts supplémentaires de personnels vers les collectivités territoriales pour environ 4.800 ETPT (concernant essentiellement la mission *Enseignement scolaire*). En conséquence, seuls **4.100 ETPT non consommés résultent du pilotage des emplois en gestion**, qu'il s'agisse de moindres recrutements ou de départs à la retraite plus importants que prévu. Ajoutés aux 5.430 ETPT supprimés dès le stade de la loi de finances initiale, **les effectifs ont donc été réduits, entre 2005 et 2006, du montant non négligeable d'environ 9.530 ETPT.**

CRÉDITS DE PERSONNEL ET PLAFONDS D'AUTORISATION DES EMPLOIS EN 2006

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

	Exécution 2006		Écart à la prévision LFI	
	Crédits	PAE	Crédits	PAE
1. Activités régaliennes				
Action extérieure de l'État	790,1	13 669	- 50,0	+ 80
Administration générale et territoriale de l'État	1 516,9	34 667	- 33,2	- 850
Conseil et contrôle de l'État	361,3	4 693	- 13,7	- 148
Défense	18 040,4	324 443	+ 260,8	- 9 761
Direction de l'action du Gouvernement	159,2	2 754	- 21,8	- 200
Gestion et contrôle des finances publiques	6 897,8	135 656	- 62,9	- 1 098
Justice	3 514,4	67 895	- 30,4	- 3 580
Sécurité	12 684,8	246 107	- 66,0	- 2 172
Sécurité civile	134,4	2 563	- 26,3	- 41
Sous- total Activités régaliennes	44 099,5	832 447	- 43,6	- 17 770
2. Politiques publiques				
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	731,0	13 583	+ 11,7	+ 538
Aide publique au développement	246,5	2 995	+ 44,0	- 136
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	242,3	5 177	- 9,7	- 257
Culture	613,0	12 755	- 29,8	- 595
Développement et régulation économiques	1 701,4	29 867	+ 40,2	+ 673
Écologie et développement durable	8,1	200	- 215,9	- 3 517
Enseignement scolaire	55 392,2	1 117 441	- 278,6	- 5 966
Outre-mer	136,0	4 636	- 27,2	- 264
Politique des territoires	119,2	1 678	+ 15,1	+ 129
Recherche et enseignement supérieur	8 131,5	147 753	- 42,2	- 1 600
Relations avec les collectivités territoriales	7,8	155	- 0,3	- 3
Sécurité sanitaire	231,3	4 969	- 7,3	- 249
Solidarité et intégration	771,1	15 081	- 20,9	- 120
Sport, jeunesse et vie associative	357,5	6 885	- 4,3	- 264
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	468,7	7 751	- 27,0	- 260
Transports	3 808,5	95 009	+ 174,8	+ 3 226
Travail et emploi	507,4	10 457	- 18,7	- 95
Ville et logement	-	-	- 148,2	- 3 103
Sous- total Politiques publiques	73 473,7	1 476 392	- 544,3	- 11 863
Total budget général (hors régularisation pensions)	117 573,1	2 308 839	- 587,9	- 29 633

N.B. : Les plafonds d'autorisation des emplois étant fixés par ministères, la « prévision LFI » à laquelle le tableau ci-dessus fait référence est la ventilation indicative des PAE figurant dans les documents relatifs aux crédits votés 2006.

Le tableau ci-dessus invite à comparer la prévision et l'exécution en matière de crédits de personnel (titre 2) et d'autorisations d'emplois. Les écarts à la prévision par mission peuvent masquer des évolutions contradictoires par

programme : l'*Enseignement scolaire*, par exemple, a connu une sous-consommation des effectifs autorisés dans l'enseignement public du premier degré et une surconsommation dans l'enseignement privé des premier et second degrés. Certains écarts s'expliquent par d'importants transferts en gestion : c'est particulièrement le cas pour les missions *Écologie et développement durable* (transfert des personnels vers les ministères de l'Équipement, de l'Agriculture, des Finances et de la Santé) et *Ville et logement* (transfert des personnels vers le programme *Conduite et pilotage des politiques d'équipement*). Des informations plus détaillées, qui mériteraient d'être complétées ⁽¹⁾, figurent dans la justification au premier euro présentée dans les RAP.

3.— Une meilleure connaissance des engagements budgétaires

Autre innovation de la gestion 2006, la **systématisation de la distinction entre autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP)** tend à mieux rendre compte des engagements juridiques contractés par les responsables de programme et, partant, des contraintes budgétaires pesant sur les exercices suivants.

À cet égard, chaque RAP comporte désormais un tableau de « *suivi des crédits de paiement associés à la consommation des autorisations d'engagement* ». Si ces informations méritent d'être améliorées (en distinguant le titre 2 des autres titres, en étant plus précis dans le commentaire des résultats), elles permettent de suivre pour chaque programme l'évolution des AE et des CP qui leur sont associés et d'aboutir au solde des engagements non couverts par des paiements en fin d'année, c'est-à-dire les « restes à payer ».

À l'avenir, il serait souhaitable que le Parlement dispose d'une consolidation de ces informations sur l'ensemble du budget général. Des difficultés techniques s'y opposent cette année, les RAP n'ayant pu reventiler *a posteriori* par programmes et actions les retraits d'engagements sur années antérieures effectués par les gestionnaires ⁽²⁾. Il en résulte un décalage entre la somme des AE consommées par programmes et actions (366,2 milliards d'euros) et la somme totale des AE consommées en 2006 figurant à l'article 4 du présent projet (364,6 milliards d'euros).

(1) Le Rapporteur général souscrit à la recommandation de la Cour des comptes, formulée en 2006 et réitérée cette année, visant à ce que « pour chaque département ministériel, [soit] systématiquement présenté le rapprochement entre l'évolution du nombre d'ETPT et celle du nombre des départs en retraite, ainsi que celle du nombre total des départs définitifs, tous motifs confondus » (*Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État. Exercice 2005*, p. 269).

(2) Il convient de noter qu'à la différence de la situation qui prévalait sous l'empire de l'ordonnance organique de 1959, les retraits d'engagement effectués sur des AE consommées au titre d'années antérieures et destinés à donner lieu à de nouveaux engagements ne sont désormais plus qu'exceptionnellement autorisés, de telles pratiques apparaissant comme des reports d'AE réalisés en dehors des conditions prévues par la LOLF.

Toutefois, selon les informations fournies par la Direction du Budget au Rapporteur général, les engagements réalisés mais non couverts par des paiements à la fin 2005 étaient d'environ 66,3 milliards d'euros. S'y sont ajoutées les 366,2 milliards d'euros d'AE engagées en 2006 ⁽¹⁾, soit un montant total de 432,5 milliards d'euros d'engagements réalisés au 31 décembre 2006. Ces engagements ayant été couverts par des CP à hauteur de 344,1 milliards d'euros en 2006, **ce sont pas moins de 88 milliards d'euros de « restes à payer » qui appellent à l'ouverture de crédits de paiement au-delà de 2006**. Les investissements militaires sont, sans surprise, les plus concernés (57,7 milliards d'euros pour la mission *Défense*), loin devant les missions *Transports* (4,5 milliards d'euros) et *Ville et logement* (3,8 milliards d'euros).

D'une manière plus générale, il semble au Rapporteur général que, pour cette première année d'application de la LOLF, la distinction AE/CP n'a pas encore porté tous ses fruits. Une véritable comptabilité des engagements, dans laquelle le contrôle financier trouve une nouvelle légitimité, reste encore à construire. Plusieurs voies concrètes d'amélioration peuvent également être suggérées :

– faire porter davantage sur les AE les discussions des conférences budgétaires préparant le projet de loi de finances ;

– mieux articuler les engagements en comptabilité budgétaire et les engagements en comptabilité générale (par exemple les notions de « reste à payer » et de « charge à payer ») ⁽²⁾ ;

– présenter dans le prochain projet de loi de finances des échéanciers des CP à ouvrir année par année (par programme dans chaque PAP et de façon agrégée pour l'ensemble du budget général) ;

– fournir au Parlement des informations mensuelles sur la consommation des AE, les actuelles « Situations mensuelles des dépenses » (SMD) ne concernant que les CP.

4.– Le « bouclage » du cycle 2006 de la mesure de la performance

Le présent projet de loi de règlement est le premier accompagné de **rapports annuels de performances (RAP)**. La loi de règlement n'est donc plus la simple – et parfois austère – constatation d'un résultat budgétaire global et abstrait, elle devient désormais l'occasion de « rendre compte », au plein sens du terme.

(1) Ce montant correspond au montant des AE ouvertes en 2006 (380,7 milliards d'euros), minoré des AE non engagées (4,8 milliards d'euros d'AE non affectées et 9,7 milliards d'euros d'AE affectées non engagées).

(2) Comme le suggère la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2006, p. 11-12. Voir aussi *infra*, III, A.

Pour chaque mission et programme, ces nouvelles annexes prévues à l'article 54 de la LOLF sont le pendant en exécution des projets annuels de performances (PAP) joints au projet de loi de finances de l'année. Ils comprennent :

- un bilan stratégique ;
- le détail des crédits consommés par programmes et actions et par titres et catégories ;
- une présentation des dépenses fiscales associées au programme ;
- une analyse de la performance *stricto sensu*, c'est-à-dire les objectifs et indicateurs de performances, assortis de commentaires expliquant les écarts avec la prévision ;
- la justification au premier euro des crédits consommés ;
- un échéancier des CP associés à la consommation des AE ;
- des informations sur les opérateurs associés au programme ;
- une présentation des coûts complets de la politique menée.

Pour perfectibles qu'ils soient (par exemple dans leurs aspects stratégiques, dans la précision des commentaires sur les écarts entre exécution et prévision ou dans l'intelligibilité du passage des crédits à la dépense), les RAP constituent une innovation absolument essentielle. Le Parlement, notamment par l'intermédiaire privilégié des rapporteurs spéciaux de ses Commissions des finances, est ainsi à même de porter un jugement éclairé sur les résultats obtenus par les responsables de programme et d'en tirer tous les enseignements utiles en vue des futures discussions budgétaires et, plus largement, en vue de l'amélioration et de l'optimisation des politiques publiques.

À bien des égards, de la bonne exploitation des RAP dépendra la réalité de la « *revalorisation du rôle de contrôle du Parlement* » si souvent évoquée dans la littérature relative à la LOLF.

II.- LE CERCLE VERTUEUX DE L’AFFECTATION DES BONNES SURPRISES FISCALES AU DÉSENDETTEMENT

L’année 2006 a confirmé la pertinence de la stratégie retenue par la XII^{ème} législature pour prévoir et gérer les ressources de l’État, en ses deux principes complémentaires :

– réaliser des **prévisions initiales** suffisamment **prudentes** pour rendre les bonnes surprises plus probables que les mauvaises ; ainsi, après l’amère expérience du ralentissement économique de 2002 et 2003 (10,5 milliards d’euros puis 9,1 milliards d’euros de moins-values non anticipées⁽¹⁾ qu’il fallut bien financer par une brutale aggravation de l’endettement), tous les budgets prudemment construits depuis l’automne 2003 sur des hypothèses de croissance modérées et réalistes ont bénéficié de plus-values en cours d’année, qu’elles aient été très modérées (+ 0,5 milliard d’euros en 2005) ou, à l’inverse, franchement spectaculaires (11,0 milliards d’euros en 2004 et 9,7 milliards d’euros en 2006) ;

– **affecter l’intégralité des plus-values** constatées en cours d’année à la **baisse du déficit** afin d’accélérer la marche vers le désendettement ; ce fut le cas en 2004 comme en 2006, deux années durant lesquelles le solde fut amélioré en exécution de près de 10 milliards d’euros. Cette performance est d’autant plus remarquable qu’elle tranche singulièrement avec l’expérience de la « cagnotte » de 1999 et 2000 lorsque la constatation – presque à contrecœur – de plus-values fiscales importantes a nourri l’inflation de la dépense publique et donné le coup d’envoi à des baisses d’impôt tous azimuts dont la facture, immanquablement reportée *in fine* sur la dette publique, a dépassé les 35 milliards d’euros, soit le montant du déficit actuel du budget de l’État.

Dans cet esprit, la loi de finances initiale pour 2006 a été assise sur des hypothèses économiques prudentes et consensuelles (croissance de 2 ¼ % au rythme de laquelle devaient évoluer les recettes fiscales), tandis que son article 66 prévoyait, en application du 10^o du I l’article 34 de la LOLF, de consacrer l’intégralité des plus-values éventuelles à l’amélioration du solde budgétaire.

(1) Portant sur les ressources nettes du budget général de l’État, c’est-à-dire la somme des ressources fiscales nettes et des recettes non fiscales diminuée des prélèvements sur recettes.

A.– LES BONNES SURPRISES FISCALES

L'État a tiré profit de la conjoncture économique en 2006.

Ses ressources ont progressé de 16,3 milliards d'euros à périmètre constant (+ 6,7 %) grâce à des recettes fiscales particulièrement dynamiques (+ 18,4 milliards d'euros, + 6,8 %), qui ont évolué presque deux fois plus vite que l'économie française dans son ensemble.

Au total, les recettes nettes du budget général ont atteint 226,8 milliards d'euros, dont 267,9 milliards d'euros de recettes fiscales nettes, 24,8 milliards d'euros de recettes non fiscales pour 65,8 milliards d'euros consacrés aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne. S'y sont ajoutés 3,6 milliards d'euros de fonds de concours.

Ce total est supérieur de 9,7 milliards d'euros (4,4 %) aux prévisions réalisées dans la loi de finances initiale dont l'encadré ci-dessous détaille l'évolution en cours d'année.

L'ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS DE RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL EN 2006

LFI (en millions d'euros)	
A.- Recettes fiscales nettes	257 731
<i>Recettes fiscales brutes</i>	326 269
<i>Remboursements et dégrèvements</i>	68 538
B.- Recettes non fiscales.....	24 843
C.- Prélèvements sur recettes	65 397
D.- Ressources nettes du budget général (A + B - C) ⁽¹⁾	217 178
LFR (variation par rapport à la LFI, en milliards d'euros)	
A.- Recettes fiscales nettes	+ 4,8
<i>Dont IS net</i>	+ 3,2
<i>TVA nette</i>	+ 1,7
<i>IR</i>	+ 0,7
<i>ISF</i>	+ 0,4
<i>droits de mutation</i>	+ 0,3
B.- Recettes non fiscales.....	+ 0,0
<i>Dividendes du secteur public</i>	+ 0,9
<i>Produit des jeux</i>	+ 0,1
<i>Report à 2007 du versement du dividende d'ADF...</i>	- 1,0
C.- Prélèvements sur recettes	+ 0,5
<i>Collectivités locales</i>	+ 0,8
D.- Ressources nettes du budget général (A + B - C) ⁽¹⁾ + 4,5
TOTAL LFR (en millions d'euros).....	221 696
Exécution (variation par rapport à la LFR, en milliards d'euros)	
A.- Recettes fiscales nettes	+ 5,3
<i>Dont IS net</i>	+ 3,7
<i>IR</i>	+ 0,4
<i>TVA nette</i>	+ 0,0
<i>droits de mutation</i>	+ 0,2
<i>impôts mobiliers</i>	+ 0,3
B.- Recettes non fiscales.....	- 0,2
C.- Prélèvements sur recettes	+ 0,1
<i>Communauté européenne</i>	+ 0,2
D.- Ressources nettes du budget général (A + B - C) ⁽¹⁾+ 5,1
=	226 938
TOTAL EXÉCUTION (en millions d'euros)	226 842
Progression des recettes nettes ⁽¹⁾ de la LFI à l'exécution	+ 9,7
soit	+ 4,4 % en valeur
ou	+ 2,6 % en volume

(1) Hors fonds de concours.

LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2006

(en millions d'euros)

	LFI	révisé	LFR	Exécution	Exécution/LFR		Exécution/LFI	
					en valeur	en pourcentage	en valeur	en pourcentage
Recettes fiscales nettes	257 731	262 838	262 569	267 893	5 324	2,0%	10 161	3,9%
Recettes fiscales brutes	326 269	334 956	335 146	340 132	4 985	1,5%	13 862	4,2%
Remboursements et dégrèvements	- 68 538	- 72 118	- 72 578	- 72 239	339	- 0,5%	- 3 701	5,4%
Impôt sur le revenu	57 482	58 180	58 180	58 619	439	0,8%	1 137	2,0%
Impôt sur les sociétés net	41 487	43 670	44 170	47 853	3 683	8,3%	6 366	15,3%
TIPP	19 324	19 300	19 259	18 870	- 389	- 2,0%	- 454	- 2,3%
TVA nette	125 729	127 400	127 100	127 090	- 10	0,0%	1 361	1,1%
Ressources non fiscales	24 843	24 560	25 010	24 780	- 230	- 0,9%	- 64	- 0,3%
Prélèvements sur recettes	- 65 397	- 65 932	- 65 882	- 65 830	51	- 0,1%	- 433	0,7%
Au profit des collectivités territoriales	- 47 402	- 48 141	- 48 091	- 48 197	- 106	0,2%	- 795	1,7%
Au profit de l'Union européenne	- 17 995	- 17 791	- 17 791	- 17 633	158	- 0,9%	362	- 2,0%
Ressources nettes du budget général	217 178	221 465	221 696	226 842	5 146	2,3%	9 664	4,4%
Fonds de concours	4 024	4 024	4 024	3 561	- 463	- 11,5%	- 463	- 11,5%
Ressources nettes du budget général (y compris fonds de concours)	221 202	225 489	225 721	230 403	4 683	2,1%	9 201	4,2%

LES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT ENTRE 2005 ET 2006

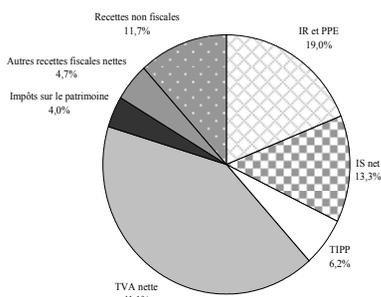
(en millions d'euros)

	2005		Exécution 2006	changements de périmètre intervenus en 2006	Exécution 2006 à périmètre 2005	Exécution 2006/2005		2006 à périmètre constant/2005	
	en valeur	en pourcentage				en valeur	en pourcentage	en valeur	en pourcentage
Recettes fiscales nettes	271 619		267 893	- 21 782	289 675	- 3 726	- 1,4%	18 056	6,6%
Recettes fiscales brutes	341 043		340 132	- 21 782	361 914	- 911	- 0,3%	20 871	6,1%
Remboursements et dégrèvements	- 69 424		- 72 239	0	- 72 239	- 2 815	4,1%	- 2 815	4,1%
Impôt sur le revenu	56 437		58 619	- 92	58 711	2 182	3,9%	2 274	4,0%
Impôt sur les sociétés net	40 881		47 853	0	47 853	6 972	17,1%	6 972	17,1%
TIPP	18 926		18 870	- 595	19 465	- 57	- 0,3%	539	2,8%
TVA nette	126 592		127 090	- 6 415	133 505	497	0,4%	6 912	5,5%
Ressources non fiscales	38 471		24 780	- 10 656	35 436	- 13 691	- 35,6%	- 3 035	- 7,9%
Prélèvements sur recettes	- 64 400		- 65 830	0	- 65 830	- 1 430	2,2%	- 1 430	2,2%
Au profit des collectivités territoriales	- 46 363		- 48 197	0	- 48 197	- 1 834	4,0%	- 1 834	4,0%
Au profit de l'Union européenne	- 18 037		- 17 633		- 17 633	404	- 2,2%	404	- 2,2%
Ressources nettes du budget général	243 292		226 842	- 32 439	259 281	- 16 450	- 6,8%	15 988	6,6%
Fonds de concours	5 821		3 561		3 561	- 2 260	- 38,8%	- 2 260	- 38,8%
Ressources nettes du budget général (y compris fonds de concours)	249 114		230 403	- 32 439	262 842	- 18 710	- 7,5%	13 729	5,5%

**L'ÉVOLUTION DES PRINCIPALES HYPOTHÈSES ASSOCIÉES
AUX PROJETS DE LOI DE FINANCES EN 2006**

	LFI	Révisé	LFR	Exécution
Croissance du PIB en volume	2,3%	2,5%	2,3%	2,0%
Croissance du PIB en valeur	3,7%	4,3%	4,3%	4,3%
Hausse des prix à la consommation (indice hors tabac)	1,8%	1,7%	1,7%	1,6%
Élasticité des recettes fiscales	1,2	1,3	1,4	1,8
Taux d'évolution spontanée des recettes fiscales nettes	4,4%	5,5%	6,0%	7,7%

LA RÉPARTITION DES RESSOURCES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2006



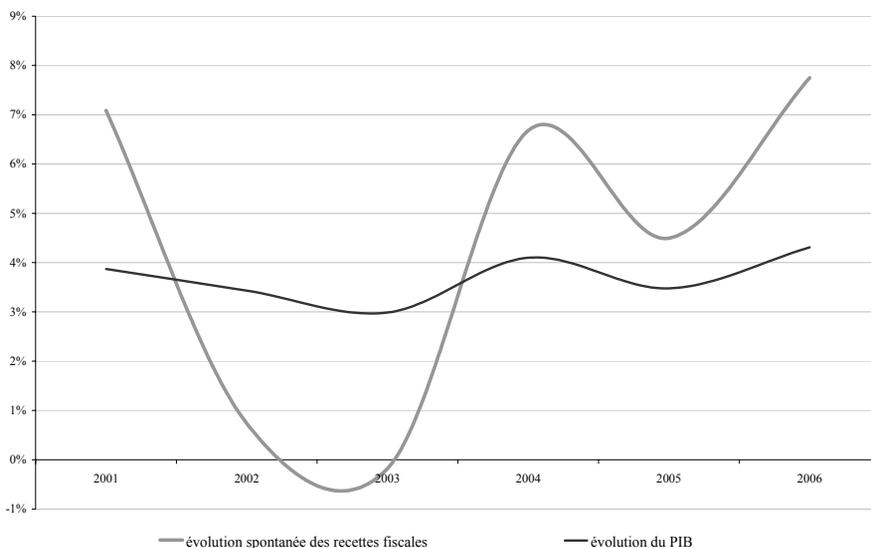
1.– Des impôts évoluant presque deux fois plus vite que la richesse nationale

L'exécution 2006 confirme une tendance manifeste depuis la fin des années 1990 et patente depuis 2004 : le produit des impôts jouit spontanément, avant mesures nouvelles, d'un rythme de croissance sensiblement supérieur à celui de la richesse nationale.

Cela signifie qu'en l'absence de baisses d'impôt, notre système fiscal tend à prélever une part toujours croissante de la richesse produite par les Français. Ainsi, entre 2000 et 2006, et en dépit d'une tendance cyclique amplifiant la conjoncture économique, les recettes fiscales nettes ont évolué en moyenne 1,2 fois plus vite que le PIB. Sans l'effort d'allégement des impôts d'État entrepris par les XI^{ème} et XII^{ème} législatures, la part de leur budget que les Français consacrent au financement des charges collectives aurait augmenté de 20 % entre 2000 et 2006.

L'ÉVOLUTION SPONTANÉE DES RECETTES FISCALES NETTES ET DU PIB DEPUIS 2000

(évolution annuelle en valeur exprimée en pourcentage)



Les causes de la surréaction des impôts à la croissance sont encore mal déterminées.

La mutation progressive de la structure économique du pays joue sans doute un rôle important. Il semble en effet que la croissance économique est désormais favorable par nature au système fiscal français grâce au dynamisme des éléments principaux de son assiette. La consommation des ménages, sur laquelle repose le dynamisme économique depuis 1997, stimule les ressources de l'État dont la TVA représente plus de 40 %. De même, le déploiement de l'éventail des revenus inéluctablement induit par la mondialisation se révèle favorable à notre système de prélèvement très progressif.

Cependant, force est de constater que l'accélération des rentrées fiscales révèle aussi les imperfections de la structure de notre fiscalité elle-même, qui souffre encore trop d'effets de seuil qui renforcent brutalement la pression fiscale sur certains ménages.

La fiscalité du patrimoine en fournit un exemple éloquent. Entre 2001 et 2006, le produit de l'ensemble des droits de mutation a ainsi progressé spontanément – c'est-à-dire avant mesures nouvelles – de 8,3 % par an en moyenne, et celui de l'ISF de 8,6 %, soit deux fois plus vite que la richesse nationale. L'effort d'allégement des premiers, qui a atteint durant la XII^{ème} législature 1 milliard d'euros, soit une baisse de 10 %, et qui sera vite relayé par l'ambitieux programme fiscal du nouveau Gouvernement, prend à la lumière de ces chiffres un caractère d'urgence et de nécessité incontestable.

De même, la fiscalité des revenus tend elle aussi spontanément à s’approcher dangereusement d’un seuil dissuasif. Ainsi, depuis 1999, l’impôt sur le revenu a progressé mécaniquement de plus de 6,5 % par an en moyenne, soit 1,7 fois plus vite que le pouvoir d’achat des ménages, imposant là encore un très ample mouvement d’allègement (les baisses d’impôt sur le revenu mises en œuvre depuis 2000 ont réduit son poids de plus 20 %).

Pour autant, il est trop tôt pour conclure que l’État peut durablement compter sur des ressources dynamiques permettant d’abandonner la prudence budgétaire qui prévaut depuis 2003. L’accélération des recouvrements d’impôt à un rythme plus rapide que l’économie dans son ensemble peut en effet n’être que provisoire, s’appuyant de manière temporaire sur une croissance économique atypique (par exemple portée par la consommation ou bénéficiant d’effets de revenu importants notamment liés aux évolutions exogènes des marchés financiers et immobiliers). Dans ce dernier cas, le risque d’un brutal ajustement des ressources fiscales demeure important.

Le détail des plus-values spontanées constatées en 2006 permet de vérifier chacune de ces explications.

L'ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES NETTES EN 2006

(en milliards d'euros et en pourcentage)

	Évolution spontanée		Mesures nouvelles		Évolution totale	
	2005-2006	(%)	2005-2006	(%)	2005-2006	(%)
IR et PPE	2,7	5,1%	- 1,4	- 2,6%	1,3	2,5%
IS net	5,9	14,3%	+ 1,1	2,7%	7,0	17,1%
TIPP	0,4	2,1%	+ 0,1	+ 0,8%	0,5	1,6%
TVA nette	7,2	5,7%	- 0,3	- 0,2%	6,9	5,5%
Principaux impôts assis sur le patrimoine	1,4	11,2%	- 0,4	- 2,8%	1,0	8,3%
Autres impôts nets	3,2	8,3%	- 1,9	- 4,5%	1,3	3,8%
TOTAL recettes fiscale nettes	20,7	7,6%	- 2,7	- 1,0.%	18,1	6,6%

La plus-value spontanée la plus importante concerne logiquement, compte tenu de son effet de masse dans le budget de l’État, la TVA nette qui a progressé spontanément de 7,2 milliards d’euros, soit 5,7 %, entre 2005 et 2006 (après 10,2 % cependant entre 2004 et 2005), confirmant la résistance de la consommation des ménages (+ 4,0 % en valeur contre + 4,1 % en 2005) dans un contexte de ralentissement passager de l’économie.

De même, la bonne tenue du bénéfice fiscal et l’excellente santé des grands groupes français en 2005, en dépit du tassement provisoire de l’activité (la production des sociétés non financières freinant de + 4,6 % en 2004 à + 3,9 % en 2005), ont induit une hausse spontanée des recouvrements de l’impôt sur les sociétés – net des restitutions s’y rapportant – de 5,9 milliards d’euros, soit 14,3 %.

Le dynamisme spontané de l'impôt sur le revenu exposé *supra* se retrouve dans l'exécution du budget 2006, qui profite d'une progression tendancielle de 2,7 milliards d'euros (+ 5,1 %) des recouvrements à ce titre, appuyée sur le maintien d'une solide croissance du revenu disponible brut des ménages (+ 3,5 % en 2006 après + 4,5 % en 2005).

Les impôts assis sur des éléments du patrimoine des ménages (ensemble des droits de mutation et ISF) ont conservé pour la quatrième année consécutive une croissance à deux chiffres (+ 11,2 %) et généré une plus-value spontanée de 1,4 milliard d'euros. Ils ont été stimulés par les effets de richesse à l'œuvre depuis le début des années 2000 (dynamisme exceptionnel du marché immobilier et nette reprise des marchés financiers) qui ont permis un presque doublement du patrimoine global détenu par les Français (+ 91 %) entre 2000 et 2006 alors que le PIB ne progressait que de 24 % sur la même période.

Ainsi, les droits de mutation (dont les droits de mutation à titre gratuit par décès représentent 75 %) ont spontanément augmenté de 9,7 % en 2006, après 10,8 % en 2005 et 20,4 % en 2004 (qui avait suivi la surmortalité liée à la canicule de l'été 2003).

Parallèlement, s'est encore renforcée la dynamique intenable à long terme du produit de l'ISF qui a bondi spontanément en 2006 de 21,9 % après 17,7 % en 2005 et 24,0 % en 2004 (avant mesures nouvelles). En dépit d'une très forte volatilité ajustée sur le cycle économique (aux deux années exceptionnelles 1999 et 2000 avec des taux de croissance de 14,5 et 24,9 % avaient succédé deux années beaucoup moins favorables aux recouvrements avec - 7,4 % puis - 5,1 % en 2002 et 2003), cela place cet impôt sur une progression tendancielle depuis 1998, supérieure à 12,0 % par an en moyenne. À ce rythme, le produit de l'impôt double tous les six ans, ce qui ne correspond évidemment pas à l'évolution de la « fortune » réelle des Français. Or, si le dynamisme de l'impôt résulte essentiellement des recouvrements des plus hautes tranches (ménages dont le patrimoine dépasse 15 millions d'euros), qui ne représentent que 0,4 % de l'effectif des redevables, il s'est aussi nourri d'une augmentation spectaculaire des flux de nouveaux redevables⁽¹⁾. Cette évolution ne peut qu'être très durement ressentie par des ménages qui, à raison, n'éprouvent pas un sentiment d'enrichissement personnel tel qu'il puisse les propulser brutalement parmi les « fortunes » de la Nation.

2.– Un réel effort d'allègement fiscal tempéré par l'impératif de l'assainissement budgétaire

L'effort de modernisation et d'allègement de notre système fiscal s'est prolongé en 2006, année durant laquelle les impôts d'État ont été réduits de 2,7 milliards d'euros, soit 1 % des ressources fiscales nettes du budget général.

(1) Qui ont augmenté de près de 200.000 en dix ans.

- La charge fiscale pesant sur les entreprises confrontées au tassement de leur compétitivité dont la dégradation de solde commercial donne la mesure, a été allégée de près de 3,0 milliards d'euros.

Ainsi, les dégrèvements de taxe professionnelle pour les investissements nouveaux instaurés par la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement ont coûté au budget de l'État, au titre des investissements réalisés en 2004, 1,3 milliard d'euros⁽¹⁾. L'incidence budgétaire de la dernière étape de la suppression progressive de la surcontribution de l'impôt sur les sociétés s'est élevée à 0,6 milliard d'euros. La déductibilité en matière d'IS de la nouvelle C3S créée par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 s'est pour sa part traduite par une perte de recettes pour l'État supérieure à 0,4 milliard d'euros, tandis que l'abaissement de 19 % à 15 % du taux réduit d'imposition des plus-values nettes à long terme décidé dans la loi de finances rectificative pour 2004 (n° 2004-1485 du 30 décembre 2004), allégeait de 0,4 milliard d'euros la charge fiscale des entreprises. S'y sont notamment ajoutés le renforcement du crédit d'impôt recherche, pour 0,2 milliard d'euros, prévu par la loi de finances initiale pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003) et l'aménagement du dispositif de remboursement partiel de la TIPP et de la TICGN en faveur des agriculteurs, décidés par la loi de finances rectificative pour 2006 (n° 2006-1771 du 30 décembre 2006), pour 0,2 milliard d'euros.

- L'effort de baisse d'impôt consenti en direction des personnes s'est élevé à plus de 2,5 milliards d'euros, au profit essentiellement des plus modestes : ainsi la prime pour l'emploi a-t-elle été revalorisée de 0,5 milliard d'euros, tandis que la mise en place du crédit d'impôt en faveur de l'accession à la propriété (PTZ) exerçait son premier impact sur le budget de l'État (- 0,5 milliard d'euros). Parallèlement, une nouvelle étape a été franchie dans l'allègement des droits de succession grâce à l'augmentation des abattements applicables aux successions en ligne directe (- 0,4 milliard d'euros), tandis que le nouveau crédit d'impôt pour le développement durable réduisait les recouvrements d'impôt sur le revenu net des restitutions s'y rapportant de 0,4 milliard d'euros.

- Dans un esprit de responsabilité budgétaire, la majorité a fait le choix d'atténuer le coût de ces réformes par l'adoption de mesures de modernisation et d'harmonisation de notre système fiscal dont le rendement budgétaire s'est établi à 2,3 milliards d'euros.

La loi de finances initiale pour 2006 a ainsi procédé à la simplification de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) par la suppression de la possibilité, pour les entreprises passibles de l'impôt sur les sociétés, d'imputer l'IFA sur l'impôt sur les sociétés et de déduire son montant du résultat imposable. L'IFA a concomitamment été rééquilibrée grâce, d'un côté, à l'exonération des entreprises

(1) Le dispositif, initialement réservé aux investissements nouveaux réalisés entre le 16 juin 2004 et le 30 juin 2005, avait été prorogé au 31 décembre 2006 par la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2006 pour la confiance et la modernisation de l'économie avant que l'article 85 de la loi de finances initiale pour 2006 (n° 2005-1719 du 30 décembre 2005) le pérennise.

dont le chiffre d'affaires est inférieur à 200.000 euros et, de l'autre, à la création d'une nouvelle tranche pour celles dont le chiffre d'affaires dépasse 500 millions d'euros. Le rendement de l'impôt sur les sociétés s'en est amélioré de 0,8 milliard d'euros. De même, la réintégration dans le résultat imposable des emprunts TDSI et la fin de la déductibilité des provisions pour titres de participation à hauteur des plus-values latentes sur titres de même nature se sont soldées par un gain d'impôt sur les sociétés de respectivement 0,4 et 0,1 milliard d'euros.

Le rendement budgétaire de la modernisation du régime de versement des acomptes de l'impôt sur les sociétés entreprise à partir de l'automne 2005 est d'une toute autre ampleur.

L'article premier de la loi de finances rectificative pour 2005 (n° 2005-1720 du 30 décembre 2005) avait créé un acompte exceptionnel, payable en décembre de l'année, représentatif des résultats de l'année des entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 1 milliard d'euros et dont le bénéfice estimé augmente d'au moins une valeur déterminée par la loi.

Cet acompte était égal à la différence entre une part ⁽¹⁾ du montant de l'impôt sur les sociétés estimé au titre de l'année en cours et le montant des acomptes déjà versés. L'anticipation du versement des acomptes avait rapporté 2,3 milliards d'euros en 2005. L'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2006 a modifié les taux applicable en les portant à respectivement 80 % et 90 % pour les sociétés dont le chiffre d'affaires dépasse 1 milliard d'euros et celles dont il dépasse 5 milliards d'euros.

En 2006, les recouvrements de l'impôt sur les sociétés au titre de l'acompte exceptionnel ont atteint 4,2 milliards d'euros. 3,2 milliards d'euros découlent de l'application du régime antérieur à la loi de finances rectificative pour 2005, liés au très fort rebond des bénéfices fiscaux des sociétés constatés en 2006 (l'excédent brut d'exploitation a progressé de 4,9 %). 1 milliard d'euros supplémentaires sont attribuables au relèvement des taux décidé dans la loi de finances rectificative pour 2006.

Il importe de rappeler que le nouveau dispositif ne constitue en aucune manière une charge fiscale supplémentaire pour les entreprises. L'acompte exceptionnel n'aboutit de fait qu'à une anticipation des versements de l'impôt sur les sociétés permettant de mieux harmoniser le rythme de son paiement avec l'évolution réelle des résultats fiscaux. Il demeure néanmoins vrai que, en contrepartie du rendement budgétaire du dispositif en phase de reconstitution des bénéfices, le produit de l'impôt sur les sociétés sera désormais plus rapidement affecté par un retournement de cycle.

(1) Deux tiers, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires se situe entre 1 et 5 milliards d'euros, et 80 % pour celles dont le chiffre d'affaires dépasse 5 milliards d'euros

3.– Des ressources non fiscales modérément sollicitées

À périmètre constant, les recettes non fiscales ont été stables entre 2005 et 2006, atteignant 24,8 milliards d'euros.

La quasi-identité entre le montant constaté en exécution et les prévisions de la loi de finances initiale est trompeuse. Elle masque en effet le dynamisme réel et spontané des ressources non fiscales, qui, sans transfert de recouvrements de l'exercice 2006 à l'exercice 2007, auraient été supérieures de 1,0 milliard d'euros (+ 4,0 %) aux prévisions initiales.

Les recettes non fiscales assises sur des éléments corrélés à la conjoncture économique sont apparues beaucoup plus dynamiques que prévu.

Ainsi, les dividendes des entreprises du secteur public au sens large (y compris la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés versée par la Caisse des dépôts et consignations) ont dépassé de 0,9 milliard d'euros (+ 23 %) la prévision initiale, tandis que les taxes et recettes diverses atteignaient un taux de croissance spontané de près de 5 % (+ 0,1 milliard d'euros).

Seuls les prélèvements sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations, qui semblent avoir été fixés en loi de finances initiale à un niveau trop élevé (1,85 milliard d'euros contre 1,45 milliard d'euros constatés en moyenne depuis 2002), se sont avérés plus décevants que prévu (– 0,4 milliard d'euros). Cette moins-value a cependant été compensée par un relèvement de 0,5 milliard d'euros (à 2,5 milliards d'euros) du prélèvement sur le compte de l'État à la COFACE, rendu possible par le fort excédent du trésorerie du compte lié au faible taux de mise en jeu de la garantie de l'État au titre des procédures de soutien publique à l'exportation, ainsi qu'aux montants significatifs de plusieurs remboursements anticipés (848 millions d'euros par la Russie en juillet 2005 par exemple).

Dans ce contexte, le bon niveau des recouvrements non fiscaux a permis de repousser à 2007 l'encaissement du dividende versé par Autoroutes de France représentatif de la plus-value réalisée par l'établissement public à l'occasion de la cession des titres des sociétés autoroutières qu'il détenait pour le compte de l'État (0,9 milliard d'euros encaissés en 2007 contre 1,0 milliard d'euros prévus pour 2006). De même, a été reporté sur 2007 le dividende de la société de valorisation foncière et immobilière (SOVAFIM), société créée en application de l'article 63 la loi de finances initiale pour 2006 afin de valoriser les biens immobiliers de Réseau ferré de France (RFF) (0,3 milliard d'euros initialement prévus pour 2006). Ces reports respectent d'ailleurs les règles traditionnelles de perception des dividendes, par nature versés l'année consécutive aux résultats sur lesquels ils sont assis.

L'ÉVOLUTION DES RECETTES NON FISCALES EN 2006

(en millions d'euros)

	Évolution	LFI 2006	Exécution 2006
TOTAL GÉNÉRAL	- 64	24.843	24.780
ÉVOLUTIONS LIÉES À DES FACTEURS TENDANCIELS			
TOTAL facteurs tendanciels	1.543	16.283	17.826
Produit des entreprises et établissements publics (lignes 110, 111 et 116)	903	3.855	4.757
Produit des jeux (lignes 114, 314 et 315)	86	3.250	3.336
Retenues et cotisations sociales au profit de l'État (lignes 501 à 599 et ligne 818)	28	505	532
Produit des amendes (ligne 312 et 313)	123	1.360	1.483
Intérêts des prêts du Trésor et autres remboursements d'avance en capital	73	327	400
Produits du domaine de l'État (hors cessions immobilières)	53	272	326
Frais d'assiette et de recouvrement des impôts (collectivités locales, Communautés européennes et redevance)	164	3.964	4.128
Taxes et recettes diverses	114	2.545	2.659
ÉVOLUTIONS LIÉES À DES FACTEURS NON TENDANCIELS			
TOTAL facteurs non tendanciels	- 1.607	8.561	6.954
Modulation de certains prélèvements			
Prélèvement sur les fonds d'épargne gérés par la CDC (ligne 813, 814 et 815)	- 396	1.850	1.454
Prélèvement sur la COFACE (ligne 812)	500	2.000	2.500
Prélèvement sur NATEXIS (ligne 807)	135	180	315
Recettes exceptionnelles			
Recettes diverses (ligne 899) hors avances aéronautiques <i>report à 2007 du versement du quasi-dividende d'ADF représentatif de la plus-value par lui dégagé à l'occasion de la cession des participations publiques dans les sociétés autoroutières</i>	- 1.750	3.426	1.675
<i>report à 2007 du versement des plus-values réalisées par la société chargée de valoriser le patrimoine ferroviaire</i>	- 950	950	-
	- 350	350	-
Recettes accidentelles (ligne 805)	54	503	556

La stagnation des ressources non fiscales entre 2005 et 2006 ne doit pas à son tour faire illusion. L'événement majeur de l'exercice 2006 est en effet l'interruption des versements au budget de l'État effectués par la CADES en remboursement des 16,8 milliards d'euros de dette sociale que l'État avait pris en charge en 1993. Ces remboursements se sont élevés à 1,9 milliard d'euros par an entre 1996 et 2001, en application de l'article 4 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, puis à 3,0 milliards d'euros par an entre 2002 et 2005 en application de l'article 38 de la loi de finances initiale pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) en contrepartie de la réduction de l'échéancier initialement fixé à 2008.

Cette brutale perte de ressources a pu être compensée en 2006 par le très fort dynamisme des dividendes des participations financières de l'État (+ 2,2 milliards d'euros), étroitement lié aux bons résultats des principaux groupes publics. Ainsi, le dividende d'EDF a atteint 1,3 milliard d'euros en 2006 contre 0,4 milliard d'euros en 2005 et l'ensemble des versements effectués par la Caisse des dépôts et consignations, y compris sa contribution représentative de l'impôt sur les sociétés, est passé de 1,2 à 1,9 milliard d'euros. De même, le prélèvement sur l'excédent du Fonds de garantie à l'accession sociale (FGAS) effectué en contrepartie de la couverture directe par l'État de la garantie qu'il accorde aux prêts de l'accession sociale a généré une recette exceptionnelle de 1,4 milliard d'euros.

L'ÉVOLUTION DES RECETTES NON FISCALES ENTRE 2005 ET 2006

	Évolution	Exécution 2005	Exécution 2006
TOTAL GÉNÉRAL	- 11 294	36 074	24 780
CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE			
TOTAL changements de périmètres	- 11 256	11 451	195
Affectations de recettes au compte de pension	- 10 271	10 271	0
Affectation au CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'État de 85% du produit de la cession d'éléments du patrimoine immobilier de l'État	- 340	340	0
Affectation de recettes au CAS Contrôle et sanction automatisée des infractions au code de la route	- 240	240	0
Budgétisation du FNDS	80	-	80
Budgétisation du CAS Aviation civile	81	-	81
Budgétisation du CAS Modernisation presse	29	-	29
Budgétisation de fonds de concours	5	-	5
Surplus reversement TACA 2005 lié au déport à 2005 du produit de la taxe due en 2004	- 600	600	0
TOTAL hors changements de périmètre	- 38	24 623	24 585

ÉVOLUTIONS LIÉES À DES FACTEURS TENDANCIELS			
TOTAL facteurs tendanciels	2 427	15 204	17 631
dont			
Produit des entreprises et établissements publics (lignes 110, 111 et 116)	2 181	2 577	4 757
Produit des jeux (lignes 114, 314 et 315)	306	3 030	3 336
Retenues et cotisations sociales au profit de l'État (lignes 501 à 599 et ligne 818)	-	10 563	532
Produit des amendes (ligne 312 et 313)	- 252	1 735	1 483
Intérêts des prêts du Trésor et autres remboursements d'avance en capital	- 628	1 028	400
Produits du domaine de l'État (hors cessions immobilières) (paiements par les administration de leur loyer budgétaire)	54	271	326
Frais d'assiette et de recouvrement des impôts (collectivités locales, Communautés européennes et redevance)	196	3 932	4 128
Taxes et recettes diverses	- 420	3 079	2 659
ÉVOLUTIONS LIÉES À DES FACTEURS NON TENDANCIELS			
TOTAL facteurs non tendanciels	- 2.465	9.419	6.954
Modulation de certains prélèvements			
Prélèvement sur les fonds d'épargne gérés par la CDC (ligne 813, 814 et 815)	257	1.197	1.454
Prélèvement sur la COFACE (ligne 812)	500	2.000	2.500
Interruption des versements de la CADES (ligne 811)	- 3.000	3.000	0
Prélèvement sur NATEXIS (ligne 807)	- 15	330	315
Recettes exceptionnelles			
Recettes diverses (ligne 899) hors avances aéronautiques	749	927	1.675
<i>Prélèvement exceptionnel effectué sur le FGAS</i>	<i>1.400</i>	<i>0</i>	<i>1.400</i>
<i>Prélèvement sur le fonds de garantie des assurances obligatoires (FEOGA)</i>	<i>- 300</i>	<i>300</i>	<i>0</i>
<i>Emploi de provisions afférentes au droit à prime des PEP</i>	<i>- 652</i>	<i>652</i>	<i>0</i>
Recettes accidentelles (ligne 805)	- 832	1.388	556
<i>Versement du culot d'émission des billets privés de cours légal</i>	<i>400</i>	<i>400</i>	<i>-</i>
Perception de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat exigible en 2004 (ligne 340)	400	600	-

B.– L'ACCÉLÉRATION DE LA MARCHÉ VERS L'ÉQUILIBRE GRÂCE À L'AFFECTATION INTÉGRALE DES SURPLUS À LA BAISSÉ DU DÉFICIT

● L'affectation de l'intégralité des bonnes surprises fiscales à l'amélioration du solde a permis de diminuer le déficit du budget de l'État de 11,2 milliards d'euros entre les prévisions de la loi de finances initiale et l'exécution. À 35,7 milliards d'euros, le solde se replie de 7,0 milliards d'euros (– 16 %) par rapport à 2005, après une baisse de 13,1 milliards d'euros (– 24 %) entre 2003 et 2004 suivie d'une pause (– 1,1 milliard d'euros, – 3 %) entre 2004 et 2005.

Au total, le déficit du budget de l'État s'est réduit de 21,2 milliards d'euros, soit plus de 37 %, depuis 2003.

Cette performance, réalisée en seulement trois années, est historique. Lors de la précédente phase d'assainissement budgétaire entre 1995 et 2000, il avait fallu cinq années (avec la moitié de l'effort concentrée sur les deux premières années) pour abaisser de 20,0 milliards d'euros le déficit de l'État. La prudence impose aussi de relever que deux années de conjoncture morose et d'impéritie budgétaire avaient suffi, en 2002 et 2003, à dégrader brutalement le solde de 24,9 milliards d'euros, dont 17,3 milliards d'euros pour le seul exercice 2002.

L'ÉQUILIBRE DU BUDGET DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

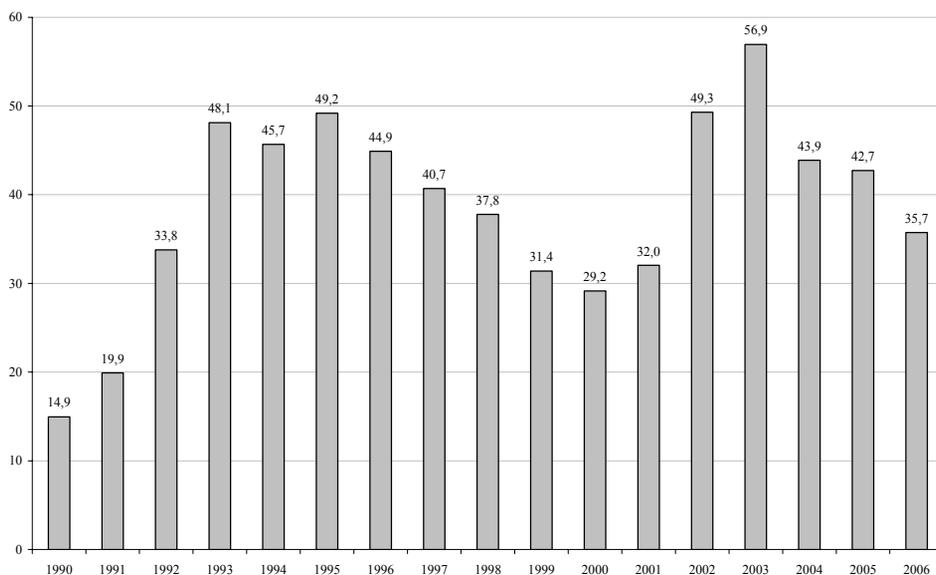
	Exécution 2005	LFI 2006	Exécution 2006	Exécution/LFI		2006/2005	
BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT							
TOTAL des dépenses nettes du budget général	293 520	270 103	269 621	– 481	– 3,1%	– 23 898	
<i>Dépenses nettes du budget général hors fonds de concours</i>	288 576	266 078	266 060	– 18	0,0%	– 22 516	– 7,8 %
<i>Fonds de concours</i>	4 944	4 024	3 561	– 463	– 20,2%	– 1 383	
Recettes fiscales nettes	271 619	257 731	267 893	10 161	3,9%	– 3 726	– 1,4 %
Recettes non fiscales	36 074	24 843	24 780	– 64	– 0,3%	– 11 294	– 31,3 %
Prélèvements sur recettes	– 64 400	– 65 397	– 65 830	– 433	0,7%	– 1 430	2,2 %
<i>Recettes nettes du budget général hors fonds de concours</i>	243 292	217 178	226 842	9 664	4,4%	– 16 450	– 6,8 %
<i>Fonds de concours</i>	5 821	4 024	3 561	– 463	– 20,8%	– 2 260	– 38,8 %
TOTAL des recettes nettes du budget général	249 113	221 202	230 403	9 201	4,0%	– 18 710	– 7,5 %
SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL	– 44 406	– 48 900	– 39 218	9 683	– 19,8%	5 188	– 11,7 %

COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR							
Dépenses des comptes d'affectation spéciale	11 083	60 499	66 422	5 923	9,8%	55 339	499,3%
Recettes des comptes d'affectation spéciale	11 450	61 524	68 282	6 758	1012,0%	56 832	496,4%
Solde des comptes d'affectation spéciale	367	1 025	1 860	835	-548,6%	1 493	407,0%
Dépenses des comptes de concours financiers	75 816	91 956	88 727	-3 229	-3,5%	12 911	17,0%
Recettes des comptes de concours financiers	76 605	92 333	89 612	-2 721	-2,9%	13 007	17,0%
Solde des comptes de concours financiers	789	377	885	508	134,8%	97	12,2%
Solde des comptes de commerce	496	504	633	129	25,7%	137	27,7%
Solde des comptes d'opération monétaires	32	47	105	58	124,2%	74	234,5%
SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX	1 683	1 953	3 484	1 531	78,4%	1 801	107,0%

SOLDE GÉNÉRAL DU BUDGET DE L'ÉTAT	- 42 723	- 46 948	- 35 734	11 214	- 23,9%	6 989	- 16,4%
--	-----------------	-----------------	-----------------	---------------	----------------	--------------	----------------

LE DÉFICIT DU BUDGET DE L'ÉTAT DEPUIS 1990

(en milliards d'euros courants)

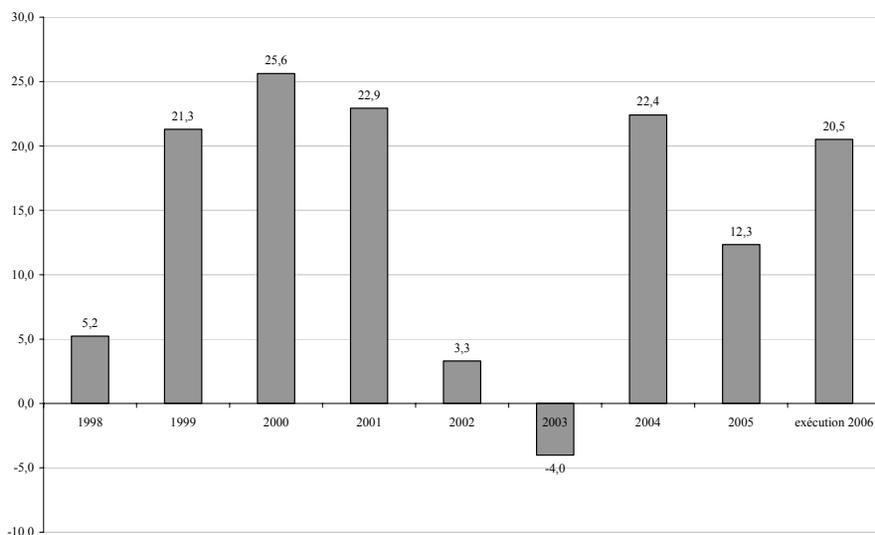


• L'exceptionnel dynamisme des ressources de l'État a évidemment joué un rôle décisif dans la réduction du déficit.

Les marges de manœuvre budgétaires en 2006 ont en effet atteint 21,5 milliards d'euros, grâce à une plus-value fiscale spontanée entre 2005 et 2006 de 20,7 milliards d'euros et une légère moins-value non fiscale spontanée de 0,6 milliards d'euros, partiellement atténuée par une réduction du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne. Ce prélèvement peut être considéré comme exogène dans la mesure où il échappe largement aux choix budgétaires nationaux.

LES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES ANNUELLES DEPUIS 1998 ^(a)

(en milliards d'euros 2006)



(a) Évolution spontanée des ressources fiscales nettes et des recettes non fiscales minorée de l'évolution du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

L'abondance des fruits de la croissance ne peut cependant suffire à rendre compte de l'assainissement budgétaire réalisé en 2006. Entre 1999 et 2001, la XI^{ème} législature avait joui d'une conjoncture budgétaire tout aussi favorable. Pour autant, le déficit de l'État n'avait alors été réduit que de 5,7 milliards d'euros en 1999 avant de se stabiliser en 2000 et en 2001.

L'essentiel de la diminution de déficit constaté en 2006 tient donc à l'usage avisé qui a été fait des marges de manœuvres budgétaires.

LA RÉPARTITION DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES EN 2006 ^(a)

(en milliards d'euros)

Prévision				Exécution			
plus-values spontanées de recettes anticipées				plus-values spontanées de recettes constatées			
12,8				20,5			
baisses d'impôt	hausse des charges globales ^(b)	allègement des charges sociales	évolution du solde	baisses d'impôt	hausse des charges globales ^(b)	allègement des charges sociales	évolution du solde
3,9	8,5	1,8	- 1,4	2,9	9,3	2,3	+ 6,1 ^(a)
principes de gestion prévus : – respect de la norme de dépense pour l'État – affectation intégrale des plus-values éventuelles à la réduction des déficits				gestion réelle : – norme de dépense État tenue – affectation de 100 % (10 milliards d'euros) des plus-values à la réduction des déficits			

(a) Budget général uniquement. La progression de 1 milliard d'euros de l'excédent des comptes spéciaux du Trésor a permis de porter l'amélioration annuelle du déficit du budget de l'État à 7,0 milliards d'euros.

(b) Évolution des charges nettes du budget général de l'État (sur lesquelles porte la norme de stabilisation) + évolution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales + évolution des dépenses effectuées par d'autres organismes publics couvertes par l'État (au moyen, par exemple, d'affectations de ressources). Pour plus de précisions sur cette notion, voir notamment le tome I du rapport n° 3363 du Rapporteur général sur le projet de loi de finances pour 2007, pages 15 à 18.

En 2006, la dépense de l'État a, pour la quatrième année consécutive, été gelée en volume. Ainsi, seulement 4,9 milliards d'euros ont été dévolus à l'accroissement des charges nettes du budget général. L'État a par ailleurs consenti, une nouvelle fois, un très important effort au profit des collectivités territoriales dont le prélèvement sur recettes a progressé de 1,7 milliard d'euros (dont 1,3 milliard d'euros prévus en loi de finances initiale) pour s'établir à 48,9 milliards d'euros. Plus généralement, comme le montre le tableau page suivante, les concours de l'État aux collectivités territoriales ont augmenté de 5,6 % entre 2005 et 2006, sous l'effet de la reconduction pour la cinquième année consécutive du contrat de croissance et de solidarité (+ 1,4 %, soit + 0,6 milliard d'euros) et de la très forte augmentation des dotations hors enveloppe (+ 15,7 %, soit + 2,8 milliards d'euros), en particulier des compensations de perte de bases de taxe professionnelle et de divers dégrèvements législatifs.

CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

	2004	2005	2006	2007
1. Montant (en millions d'euros)				
Dotations sous enveloppe	43.256	43.684	44.315	45.195
<i>dont DGF</i>	36.740	37.949	38.106	39.209
Dotations hors enveloppe	16.213	17.741	20.527	21.713
<i>dont FCTVA</i>	3.710	3.791	4.030	4.711
Total	59.469	61.425	64.842	66.908
2. Évolution (en %)				
Dotations sous enveloppe	n.s.	+ 1,0	+ 1,4	+ 2,0
<i>dont DGF</i>	n.s.	+ 3,3	+ 0,4	+ 2,9
Dotations hors enveloppe	- 3,4	+ 9,4	+ 15,7	+ 5,8
<i>dont FCTVA</i>	+ 1,3	+ 2,2	+ 6,3	+ 16,9
Total	+ 1,3	+ 3,3	+ 5,6	+ 3,2

Source : Direction générale des collectivités locales (données LFI).

En 2006, l'État a également accepté de prendre à sa charge, pour 2,9 milliards d'euros, le financement de nouvelles dépenses publiques, en transférant notamment 0,9 milliard d'euros de nouvelles ressources propres à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) afin de financer la montée en puissance de ses investissements, 0,2 milliard d'euros de TICGN à l'ADEME ou 0,2 milliard d'euros de droits sur les tabacs à la sécurité sociale en contrepartie de l'adossement du régime des marins au régime général⁽¹⁾. Au total, les nouvelles charges entendues au sens large assumées par l'État en 2006 n'ont pas dépassé 9,3 milliards d'euros.

En parallèle, comme il a été vu, les baisses d'impôt, efficacement modérées par un effort de modernisation, d'harmonisation et de rendement fiscal, se sont limitées à 2,9 milliards d'euros (2,7 milliards d'euros portant sur les recettes fiscales nettes et 0,2 milliard d'euros d'allègements compensés par les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales).

Enfin, la dynamique propre des allègements de charges sociales sur les bas salaires mis en place par la loi « Fillon » de 2003 financés par transfert de ressources d'État aux organismes de sécurité sociale a grevé le budget général de 2,3 milliards d'euros supplémentaires en 2006.

Au total, 14,4 milliards d'euros ont été « dépensés » en 2006, dont seulement un peu plus de la moitié (7,8 milliards d'euros) par l'État au sens strict (qu'il s'agisse de l'accroissement de ses charges nettes ou des allègements fiscaux pesant directement sur son budget général), manifestant l'efficacité de la discipline que l'État s'impose et, sans doute, révélant la nécessité d'en étendre le principe à l'ensemble des administrations publiques.

(1) Pour le détail des ressources transférées, se reporter au tome I du rapport n° 3363 précité sur le projet de loi de finances pour 2007, page 16.

Ce montant est sensiblement supérieur aux 10 milliards d'euros qui correspondent aux marges de manœuvre « durables » qu'apporte à long terme une croissance équilibrée et conforme à son potentiel et sur lesquelles la prudence et la responsabilité imposent de construire les budgets annuels. Il reste cependant très éloigné de l'inflation des dépenses publiques qu'avait nourrie la précédente phase haute du cycle au tournant des années 2000. On rappellera en effet que la XIème législature avait dépensé 20,7 milliards d'euros en moyenne par an entre 1999 et 2002 ⁽¹⁾.

LA RÈGLE DES DIX MILLIARDS D'EUROS

L'expérience enseigne que les ressources de l'État sont extrêmement volatiles.

Ainsi, une forte croissance peut apporter des plus-values de recettes d'une année sur l'autre dépassant les 20 milliards d'euros (23 milliards d'euros de surplus fiscaux en 2000 ou en 2006). À l'inverse, un retournement conjoncturel prive brutalement l'État de tout accroissement de ressources (- 0,5 milliard d'euros de recettes fiscales spontanées entre 2002 et 2003 par exemple) alors même qu'il lui faut financer des dépenses dynamiques induites notamment par le ralentissement économique.

Dans ce contexte, il importe de faire la part, au sein des surplus de recettes annuels, entre les ressources qui « durent » et celles qui « disparaissent » lorsque la croissance s'essouffle. Et il devient tout aussi essentiel d'adopter des arbitrages budgétaires responsables et cohérents à long terme, qui ne dilapident pas les « cagnottes » provisoires et qui s'appuient sur une démarche d'assainissement structurel.

À cette fin, votre Rapporteur général a défini une règle simple et parlante, la « règle des dix milliards d'euros » dont l'application aux choix budgétaires annuels permet de porter un jugement sur la qualité de l'assainissement des finances publiques à moyen et long terme.

Les surplus fiscaux annuels spontanés, bien que très instables, n'en obéissent pas moins à une tendance cyclique manifeste. À long terme, en effet, le produit des impôts, hors toute mesure nouvelle, évolue au même rythme que la richesse nationale (c'est-à-dire selon le taux de croissance potentielle de l'économie) : les excédents d'une année dus à une croissance supérieure à son potentiel et à une forte élasticité des recettes fiscales au PIB ont vocation à être compensés par des moins-values aussi importantes lorsque croissance et élasticité diminuent.

Les surplus « durables », ceux qui correspondent aux ressources fiscales qui évoluent à la même vitesse que la croissance potentielle (c'est-à-dire la croissance moyenne à long terme) de l'économie, sont de l'ordre de 10 milliards d'euros (précisément 10,7 milliards d'euros en 2007 pour une croissance potentielle de 2 ¼ %). Il apparaît que la moyenne des surplus fiscaux constatés entre 1997-2006 est en effet très proche de ce montant, à un peu plus de 12 milliards d'euros constants.

Si la somme des montants distribués une année (en dépenses supplémentaires, en nouveaux allègements d'impôts ou en accroissement des baisses de charges sociales) dépasse 10/12 milliards d'euros, les finances de l'État sont structurellement dégradées, quelle que soit l'évolution apparente du déficit. À l'inverse, si les montants distribués lui sont inférieurs, elles sont durablement assainies.

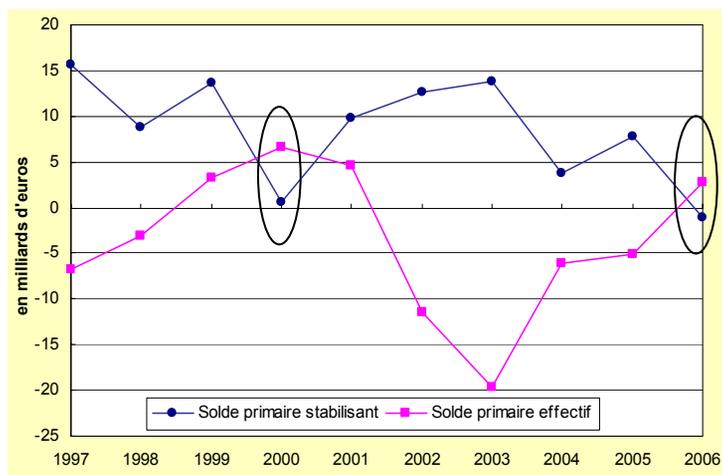
L'application de cette règle permet de porter un jugement sur la qualité réelle, du point de vue de la soutenabilité de nos finances publiques, des choix budgétaires annuels.

Source : Rapport d'information n° 3782 du Rapporteur général sur les premiers éléments relatifs à l'exécution 2006, mars 2007.

(1) Pour le détail de l'usage des marges de manœuvre budgétaires durant les XIème et XIIème législatures, voir le IV du rapport n° 3152 tome I de votre Rapporteur général sur l'application de la loi fiscale depuis 2002, juin 2006.

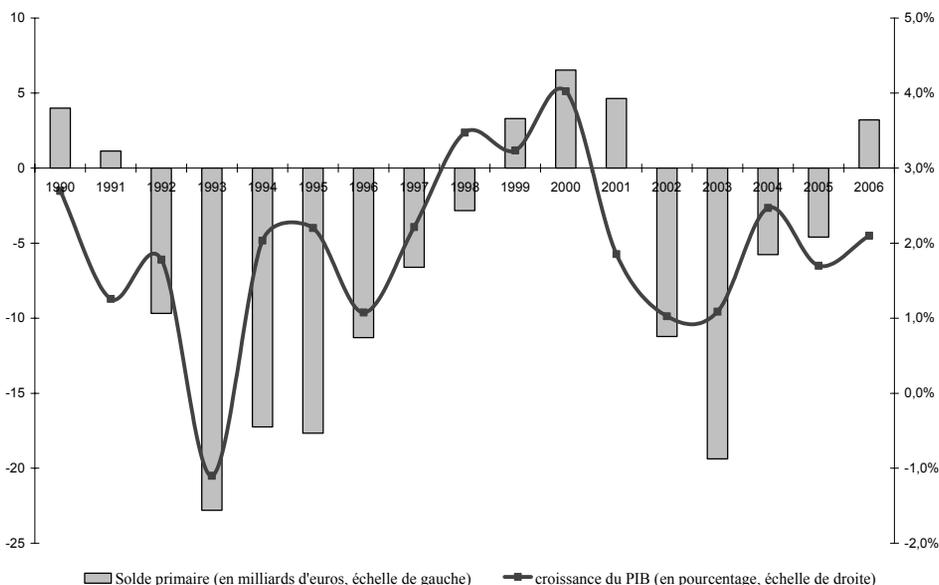
● De manière plus décisive encore, le retour du déficit sous la barre des 40 milliards d'euros consacre le rétablissement des finances de l'État et leur mise sous contrôle. Deux indicateurs en témoignent.

LE RÉTABLISSEMENT DES FINANCES DE L'ÉTAT : UN SOLDE PRIMAIRE POSITIF QUI STABILISE LA DETTE



En premier lieu, l'État n'a pas emprunté en 2006 pour financer les intérêts de sa dette. Le déficit, à 35,7 milliards d'euros, est en effet inférieur à la charge de la dette, qui s'est élevée à 38,9 milliards d'euros en 2006 (charge nette avant *swaps*). Cette performance est d'autant plus remarquable qu'à la différence des années 1988-1991 ou 1998-2000, l'assainissement budgétaire intervient dans un contexte économique modérément favorable. Comme le montre le graphique ci-dessous, qui rapproche l'évolution du solde primaire de l'État à celle du PIB depuis 1990, une croissance de l'économie de 3 % était jusqu'alors nécessaire pour que l'État parvienne à dégager un excédent primaire. En 2006, cette performance a été accomplie en dépit d'une croissance limitée à un peu plus de 2 %.

CROISSANCE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE ET SOLDE PRIMAIRE DE L'ÉTAT DEPUIS 1991



En second lieu, le déficit de l'État est aujourd'hui suffisamment faible pour éviter que la dette publique ne s'accroisse : le solde dit « stabilisant » est atteint.

Là encore, la nouveauté tient à ce que cette performance a été réalisée dans un contexte économique peu porteur. On sait en effet que le solde stabilisant d'un exercice budgétaire est égal au produit de l'endettement de l'année qui précède l'exercice et du taux de croissance du PIB en valeur l'année de l'exercice. Dès lors, l'effort de discipline budgétaire exigé par la stabilisation de la dette est beaucoup plus aisé dans les phases hautes du cycle que lorsque la croissance s'essouffle. C'est ainsi que le déficit nécessaire pour contenir l'endettement public à 66,2 % du PIB (niveau en 2005) atteint 4 % du PIB pour une croissance en volume de 4,0 % du PIB (comme en 2000), alors qu'il ne dépasse pas 2,7 % pour une croissance de 2,0 % (comme en 2006).

III.- UN DÉBUT DE REFLUX DE LA DETTE, UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE DES FINANCES DE L'ÉTAT

A.- UNE RÉDUCTION INÉDITE DE LA DETTE DE L'ÉTAT

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

LE FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN 2006

(en milliards d'euros)

	Prévision	Exécution
I.- Besoin de financement		
Déficit budgétaire	46,9	35,4
Amortissement de la dette à long terme.....	44,1	43,2
Amortissement de la dette à moyen terme.....	39,9	34,4
Amortissement des engagements de l'État ^(a)	2,5	2,8
Total Besoin de financement	133,4	115,8
II.- Ressources de financement		
Émissions à moyen et long terme (OAT et BTAN) ^(b)	125,0	104,1
Annulation de titres par la Caisse de la dette publique ^(c)	-	7,8
Variation nette des BTF ^(d)	+ 2,5	- 29,1
Variation des dépôts des correspondants.....	+ 5,5	+ 5,1
Variation du compte courant du Trésor et divers	+ 0,4	+ 27,8
Total Ressources de financement	133,4	115,8

(a) Le présent projet distingue désormais les engagements de l'État et les reprises de dettes par l'État (voir le commentaire de l'article 2 dans le présent rapport).

(b) OAT : obligations assimilables du Trésor ; BTAN : bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels.

(c) Cette ligne a été insérée au sein du tableau de financement en LFI 2007.

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

Le Rapporteur général fait sien le souhait de la Cour des comptes d'une plus grande fiabilité des données figurant dans ce tableau de financement ⁽²⁾. Pour 2006, la comparaison entre la prévision et l'exécution n'en demeure pas moins éclairante. Elle confirme les remarquables résultats obtenus en gestion, tant dans la réduction du déficit que dans la politique active de désendettement.

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

(2) « Le tableau de financement, qui retrace les ressources et les charges de trésorerie, est (...) établi sans référentiel comptable approprié et sans raccordement avec les systèmes d'information budgétaire et comptable. Sa cohérence avec les résultats de la comptabilité budgétaire et de la comptabilité générale n'est, en l'état, pas assurée » (Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2006, p. 2).

D'abord, pour les raisons déjà évoquées par le Rapporteur général, le déficit à financer a été abaissé en gestion de 11,5 milliards d'euros par rapport à l'évaluation initiale ⁽¹⁾.

En outre, près de 13 milliards d'euros de produits de cessions d'actifs (en particulier les sociétés concessionnaires d'autoroutes) ont été affectés à la Caisse de la dette publique, qui a pu ainsi procéder à des rachats de titres (pour 7,8 milliards d'euros, le reste allant à la couverture provisoire d'un besoin de trésorerie de l'ACOSS), ce qui a réduit la charge de la dette en 2006 de près de 500 millions d'euros. Ajoutés aux opérations directement effectuées par l'État *via* l'Agence France Trésor (AFT), les rachats de dette ont atteint le montant sans précédent de 25 milliards d'euros en 2006.

L'année 2006 a également été marquée par une gestion plus « tendue » de la trésorerie de l'État, grâce à une meilleure coordination des différentes administrations publiques et à la possibilité donnée à l'AFT d'émettre de nouveaux bons du Trésor à très court terme. Cette optimisation de la gestion de la trésorerie a permis d'abaisser le montant du compte courant du Trésor à seulement 13,8 milliards d'euros au 31 décembre 2006, soit près de 26 milliards d'euros de moins qu'à la fin de l'année 2005 (ce qu'exprime la ligne « *Variation du compte courant du Trésor et divers* » du tableau de financement ci-dessus) ⁽²⁾.

Ces éléments ont permis de réduire les émissions de dette à court terme (l'encours des BTF a été réduit de 29,1 milliards d'euros pour atteindre 66,2 milliards d'euros fin 2006) et, de façon plus inédite, de réviser à la baisse le programme de financement à moyen et long terme : les émissions d'OAT et de BTAN ont été inférieures de 21 milliards d'euros à la prévision de septembre 2005.

Il en résulte que le **plafond de variation de la dette**, autre nouveauté introduite par la LOLF, a été largement respecté. Alors qu'il était fixé à 41 milliards d'euros à l'article d'équilibre de la loi de finances initiale pour 2006, la dette négociable d'une durée supérieure à un an n'a *in fine* augmenté « que » de 34,3 milliards d'euros. Ce montant correspond à la différence entre les émissions à moyen et long terme nettes des rachats (111,9 milliards d'euros) et les amortissements des titres à moyen et long terme échus en 2006 (77,6 milliards d'euros).

(1) Est ici concerné non le déficit en exercice tel qu'il figure à l'article 1^{er} de la présente loi (35,7 milliards d'euros hors mesure de régularisation des pensions de décembre 2005), mais le déficit en gestion, c'est-à-dire le solde des opérations exécutées en 2006 quelle que soit la loi de finances dont elles relèvent (35,4 milliards d'euros). Le Rapporteur général rappelle qu'en loi de finances initiale, le déficit à financer figurant dans le tableau de financement est, par convention, le déficit prévu en exercice.

(2) Sur la stratégie de désendettement, le Rapporteur général renvoie également à son rapport d'information préalable au débat d'orientation budgétaire pour 2007 (n° 3151, juin 2006).

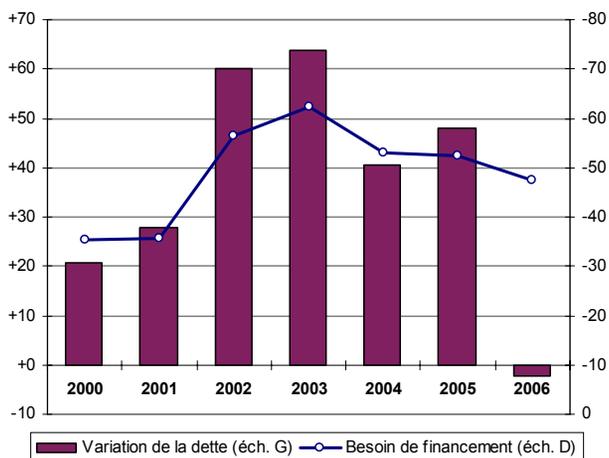
Dans ces conditions, en dépit du contexte économique de remontée des taux d'intérêt, la **charge de la dette** de l'État en 2006 s'est montrée légèrement inférieure à la prévision et a atteint, comme en 2005, 38,4 milliards d'euros (charge nette après *swaps*). Elle demeure néanmoins le deuxième poste budgétaire de l'État, après l'enseignement scolaire et devant la défense.

Au total, la dette négociable de l'État a été limitée à 876,6 milliards d'euros à la fin 2006 (en valeur nominale). Ce résultat est notable puisque, **fait sans précédent, la dette a reculé en euros courants – d'environ 700 millions d'euros – d'une année sur l'autre**. À titre de comparaison, la dette négociable atteignait 877,3 milliards d'euros à la fin 2005, en augmentation de 48 milliards d'euros par rapport à 2004. En tenant compte de la croissance, **la dette négociable de l'État a diminué de plus de 2 points de PIB en 2006**, pour s'établir à 48,9 %.

Le graphique ci-dessous, fondé sur des données issues de la comptabilité nationale ⁽¹⁾, montre clairement la différence entre l'exécution budgétaire des deux dernières années : en 2005, la – modeste – réduction du besoin de financement de l'État s'était paradoxalement accompagnée d'une forte augmentation de sa dette ; en 2006, la – sensible – réduction du besoin de financement est allée de pair avec une diminution de la dette en euros courants.

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

(en milliards d'euros courants)



Source : INSEE, comptes nationaux annuels.

(1) Le paragraphe précédent ne vise que la dette négociable de l'État, exprimée en comptabilité budgétaire. En comptabilité nationale, la dette de l'État au sens du traité de Maastricht est passée de 886,3 milliards d'euros en 2005 à 883,9 milliards d'euros, soit une réduction de 2,3 % du PIB.

Enfin, toutes administrations publiques confondues, **la dette publique s'est élevée à 63,7 % du PIB fin 2006** ⁽¹⁾. Il s'agit d'un résultat bien meilleur que la prévision initiale de 64,6 % et, surtout, d'une spectaculaire réduction par rapport au niveau de 66,2 % atteint en 2005. En conséquence, le Rapporteur général ne peut que se réjouir de constater que les engagements de maîtrise de l'endettement ont été tenus, au-delà même de la prévision. Il importe que la nouvelle législature garde fermement ce cap.

B.– LA RÉVOLUTION COMPTABLE AU SERVICE D'UNE MEILLEURE VISION DE LA SITUATION PATRIMONIALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT

1.– Un résultat comptable désormais soumis à l'approbation du Parlement

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

Concrétisation de cette évolution, le présent projet de loi de règlement est accompagné du nouveau « *Compte général de l'État* » (CGE) prévu à l'article 54 de la LOLF. Il succède à l'ancien Compte général de l'administration des finances (CGAF), qui comportait déjà une présentation patrimoniale des comptes de l'État, mais non exhaustive ⁽³⁾ et seulement indicative. Désormais, ces données comptables acquièrent une portée normative : l'article 3 du présent projet tend ainsi à approuver le compte de résultat de l'exercice 2006, « *établi à partir des*

(1) En valeur absolue, la dette publique a augmenté de 5,4 milliards d'euros, soit un montant très inférieur à la progression enregistrée en 2005 (+ 68,5 milliards d'euros).

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

(3) La comptabilité générale jusqu'alors en vigueur (issue du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique) était déjà très développée sur certains éléments patrimoniaux tels que les dettes ou sur les relations de l'État avec les tiers, mais l'était beaucoup moins sur les immobilisations, les charges ou les produits. Les comptes 2005 n'ayant pu être présentés selon le nouveau référentiel comptable, les comparaisons avec le CGE joint au présent projet ne sont guère pertinentes.

ressources et des charges constatées selon la comptabilité générale de l'État » (III de l'article 37 de la LOLF), à affecter au bilan ce résultat comptable, puis à approuver le bilan après affectation ainsi que son annexe.

Le CGE comporte donc quatre éléments : le bilan, le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie et l'annexe.

• Le **bilan de l'État** recense et valorise son *actif* et son *passif*, desquels découle sa situation nette ⁽¹⁾.

La constitution du bilan d'ouverture de l'État a représenté un travail considérable de recension et d'évaluation – ou de réévaluation – de son patrimoine. Les différents retraitements et reclassements apportés au bilan de clôture du CGAF 2005 ont conduit à revoir à la hausse tant l'actif (+ 265 milliards d'euros) que le passif (104 milliards d'euros), les portant respectivement à 611 milliards d'euros et 1.112 milliards d'euros, soit une situation nette négative de 501 milliards d'euros.

Entre le 1^{er} janvier 2006 et 31 décembre 2006, cette situation nette s'est détériorée de 92 milliards d'euros sous l'effet, pour l'essentiel, de l'affectation du résultat comptable de l'année (– 32 milliards d'euros, voir *infra*) et du transfert de 17.000 kilomètres de voiries routières aux collectivités territoriales (– 67 milliards d'euros).

À la fin 2006, le bilan de clôture fait apparaître un **actif de 538 milliards d'euros**, qui comprend principalement :

– les *immobilisations corporelles* pour 232 milliards d'euros : parc immobilier (27.000 immeubles contrôlés par l'État, soit un patrimoine de 38 milliards d'euros), infrastructures routières (104 milliards d'euros après décentralisation de certaines routes nationales), matériels militaires, matériels techniques et d'outillage etc. ;

– les *immobilisations incorporelles* pour 26 milliards d'euros : brevets, logiciels et, à l'avenir, actes relatifs à l'exploitation et à l'occupation du domaine public ;

– les *immobilisations financières* pour 168 milliards d'euros : participations financières (en augmentation de 13 milliards d'euros en 2006, pour atteindre plus de 30 % de l'actif total) et, plus marginalement, prêts et avances à des États étrangers ou à des collectivités territoriales ;

(1) L'actif peut être défini comme un élément du patrimoine ayant une valeur économique positive pour l'État, c'est-à-dire une ressource contrôlée du fait d'événements passés et dont il attend des avantages économiques futurs ou un potentiel de service. Le passif est une obligation à l'égard de tiers, dont il est probable ou certain, à la date de l'arrêtée des comptes, qu'elle entraînera une sortie de ressources au bénéfice de ce tiers, sans contrepartie attendue de celui-ci après la date de clôture des comptes.

– les *stocks* pour 32 milliards d’euros : alors qu’ils étaient jusqu’alors ignorés des comptes de l’État, leur recensement a porté prioritairement sur les éléments stratégiques pour les ministères qui les contrôlent (carburants, vaccins, médicaments, stocks militaires, munitions etc.). Les stocks militaires représentent 97 % de l’ensemble ;

– les *créances* pour 60 milliards d’euros : créances sur redevables (40 milliards d’euros de créances nettes des dépréciations, dont 92 % sur recettes fiscales), créances sur clients et sur débiteurs divers ⁽¹⁾ ;

– la *trésorerie active* pour 17 milliards d’euros, qui a diminué durant l’exercice sous l’effet de moindres prises en pension de titres d’État.

BILAN DE L’ÉTAT AU 31 DÉCEMBRE 2006

(en millions d’euros)

Actif immobilisé	425 492
<i>dont immobilisations incorporelles</i>	25 511
<i>dont immobilisations corporelles</i>	232 051
<i>dont immobilisations financières</i>	167 930
Actif circulant (hors trésorerie)	87 228
Trésorerie active	17 098
Comptes de régularisation	8 197
TOTAL ACTIF (I)	538 015
Dettes financières	893 936
Dettes non financières	92 758
Provisions pour risques et charges	50 079
Autres passifs	13 594
Trésorerie passive	69 289
Comptes de régularisation	11 503
TOTAL PASSIF (II)	1 131 159
SITUATION NETTE (I – II)	– 593 144

Source : CGE 2006.

Le bilan de clôture dresse également le **passif l’État, qui s’élève à 1 131 milliards d’euros** et comprend principalement :

– les *dettes financières* pour 894 milliards d’euros : elles ont été réduites de 4 milliards d’euros durant l’exercice du fait de la diminution des émissions de dette à moyen et long terme ⁽²⁾ et du remboursement de la dette de 2,5 milliards d’euros reprise du Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA) ;

– les *dettes non financières* pour 93 milliards d’euros : les deux postes les plus importants sont les acomptes d’impôt sur les sociétés pour 42 milliards d’euros (+ 7 milliards d’euros durant l’exercice) ⁽³⁾ et les dettes d’intervention

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

(2) Cf. supra, A.

(3) Les *acomptes d’IS encaissés par l’État en 2006* constituent des recettes de 2006 en comptabilité budgétaire. En comptabilité générale ils sont rattachés à l’exercice 2006 en tant que dettes, avant d’être traités en produits en 2007.

pour 15 milliards d'euros. Une partie de ces dettes non financières constituent des « charges à payer » ⁽¹⁾ : jusqu'ici mal connues (seuls 8 milliards d'euros figuraient dans le CGAF 2005, au titre des remboursements de TVA), leur recension en vue du bilan d'ouverture a abouti à une majoration de 12 milliards d'euros, dont 3,7 milliards d'euros à l'encontre des organismes sociaux ;

– les *provisions pour risques et charges* pour 50 milliards d'euros : elles correspondent à des passifs dont l'échéance ou le montant n'est pas fixé mais qui sont certains ou probables dans leur principe. Limitées à 74 millions d'euros dans le CGAF 2005, elles doivent désormais être constituées dès lors qu'il existe une obligation à l'égard d'un tiers à la date de clôture ;

PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES AU 31 DÉCEMBRE 2006

(en millions d'euros)

1. Provisions pour risques	6 972
<i>dont provisions pour litiges</i>	5 515
2. Provisions pour charges	43 106
Provisions pour charges de fonctionnement	273
Provisions pour charges de personnel	547
Provisions pour transferts	29 554
<i>dont primes épargne logement et rentes viagères</i>	12 584
<i>dont indemnisation actes de barbarie 2nde guerre mondiale</i>	1 151
<i>dont mesures emploi et agriculture via CNASEA</i>	3 505
<i>dont régimes spéciaux de retraites</i>	4 814
<i>dont désendettement SNCF et RFF</i>	1 357
<i>dont investissements ferroviaires</i>	1 143
Provisions pour remises en état	262
Autres provisions	12 470
<i>dont obligations fiscales de l'État</i>	4 000
<i>dont reprise dette Charbonnages de France</i>	2 400
Total provisions (1 + 2)	50 078

Source : CGE 2006.

– la *trésorerie passive* pour 69 milliards d'euros : elle comprend les dettes à court terme, essentiellement les comptes des correspondants du Trésor.

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

Le premier tableau décrit les charges brutes et les produits d'activité correspondant. Leur contraction donne **les charges nettes, soit 302 milliards d'euros en 2006**. Les charges de fonctionnement, nettes des produits de fonctionnement, représentent 148 milliards d'euros (dont 126 milliards d'euros de charges de personnel). Il convient de rappeler que les produits de cessions d'actifs

(1) Il s'agit de dette nées l'année de référence (selon le critère du service fait) pour lesquelles le paiement n'a pu avoir lieu, faute de crédits disponibles ou de réception de la facture ou bien pour des raisons liées au contrôle du comptable. À la différence d'une provision pour charges (cf. infra), l'obligation de l'État est certaine à la clôture de l'exercice, mais une incertitude – faible – demeure sur son montant ou son échéance. La dépense budgétaire, c'est-à-dire le décaissement effectif, interviendra en général lors de l'exercice suivant.

ont été particulièrement importants en 2006 (14 milliards d'euros), du fait de la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Les charges d'intervention, nettes des produits d'intervention, atteignent 129 milliards d'euros, dont 69 milliards d'euros de transferts aux collectivités territoriales, 28 milliards d'euros aux ménages et 18 milliards d'euros aux entreprises. Les charges financières, dominées par les intérêts de la dette, s'élèvent à 25 milliards d'euros nets des produits financiers (produits des participations de l'État, intérêts reçus sur *swaps* de taux etc.).

Le deuxième tableau décrit **les produits régaliens nets, qui représentent 271 milliards d'euros en 2006**. À la différence des produits d'activité ci-dessus, ils sont la conséquence nécessaire de l'exercice par l'État de sa souveraineté et sont dénués de contrepartie directe équivalente pour les tiers. Il s'agit des produits fiscaux (dès lors qu'un titre de perception a été émis à l'encontre du contribuable), des amendes et de divers prélèvements, minorés des ressources propres du budget de l'Union européenne.

Le troisième tableau, reproduit ci-dessous, rapproche les charges et les produits et fait apparaître le solde des opérations de l'exercice, déficitaire de **31,6 milliards d'euros en 2006** ⁽¹⁾.

LE RÉSULTAT PATRIMONIAL DE L'ÉTAT EN 2006

(en millions d'euros)

Charges de fonctionnement nettes	148 160
Charges d'intervention nettes	128 848
Charges financières nettes	25 338
Total des charges nettes	302 346
Produits fiscaux nets	282 841
Autres produits régaliens nets	3 794
Ressources propres du budget de l'Union européenne	- 15 908
Total des produits régaliens nets	270 727
Solde des opérations de l'exercice	- 31 619

Source : CGE 2006.

• Le **tableau des flux de trésorerie** rend compte des entrées et sorties en trésorerie, en distinguant les flux liés à l'activité de l'État (encaissements et décaissements), à ses opérations d'investissement (acquisitions et cessions d'immobilisations) et à ses opérations de financement (émissions et remboursements d'emprunts). Il permet par exemple de constater que le recours à l'emprunt a été beaucoup plus limité en 2006 qu'en 2005 : les flux de financement ont atteint - 4,5 milliards d'euros en 2006, ce qui signifie que les remboursements d'emprunts ont été supérieurs aux émissions.

(1) L'annexe du CGE comporte un tableau de passage entre ce résultat en comptabilité générale et le résultat en comptabilité budgétaire (solde d'exécution des lois de finances, soit - 40,2 milliards d'euros y compris FSC, FMI et régularisation des pensions de décembre 2005).

• L'**annexe** contient des informations complétant et éclairant les éléments précédents. Elle présente en particulier les **engagements hors bilan** (voir l'encadré page suivante), passifs éventuels qu'il n'est pas pertinent de totaliser ⁽¹⁾.

LES ENGAGEMENTS « HORS BILAN » DE L'ÉTAT

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

a) *La dette garantie* regroupe les engagements ayant reçu la garantie de l'État. Son encours a été nettement revu à la hausse par rapport au CGAF 2005 (56 milliards d'euros, au lieu de 25 milliards d'euros fin 2005).

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

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

d) *Les engagements financiers de l'État* comportent des engagements budgétaires (primes d'épargne logement, majoration de rentes viagères, annulations de dettes de pays pauvres très endettés etc.), des engagements juridiques n'ayant pas encore donné lieu à service fait (46 milliards d'euros sur la mission *Défense*), les contrats de plan État-région, les partenariats public-privé etc.

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

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

– en calculant la valeur actuelle des pensions des retraités et des droits à retraite des agents en activité, sur la base de la législation en vigueur (ce qui revient à déterminer ce que l'État aurait dû déboursier au 31 décembre 2006 pour honorer l'intégralité de son engagement). À cette aune, les engagements sont évalués à **941 milliards d'euros**, soit environ 53 % du PIB. Ce montant, correspondant à un taux d'actualisation de 2,5 %, est un ordre de grandeur pouvant évoluer en fonction des changements de comportements induits par la réforme des retraites du 21 août 2003 ;

– en calculant la valeur actuelle des besoins de financement futurs, c'est-à-dire la somme actualisée des déficits annuels des régimes de retraite (ce qui représente l'accumulation des surcoûts annuels par rapport à ce que l'État finance aujourd'hui). À la différence de la méthode précédente, le système est « ouvert » : il prend en compte les actifs recrutés après la date d'évaluation et dont les cotisations limitent le besoin de financement. De ce point de vue, avec un taux d'actualisation de 2,5 %, les engagements sont évalués à **653 milliards d'euros** (dont 423 milliards d'euros pour le seul régime général de la fonction publique), soit environ 37 % du PIB.

2.– Une certification des comptes encourageante

« *Les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* » dispose le 3^{ème} alinéa de l'article 27 de la LOLF ⁽¹⁾.

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

Afin de s'en assurer, le législateur organique a confié à la Cour des comptes la mission de certifier les comptes de l'État (5° de l'article 58 de la LOLF), c'est-à-dire de vérifier la conformité des états financiers au référentiel comptable applicable. Ce dernier résulte de diverses normes réglementaires prises sur le fondement de l'article 30 de la LOLF selon lequel « *les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action* ».

• **Cette prise en compte des spécificités de l'État**, qui justifie des dérogations à l'application du plan comptable général, **doit guider l'interprétation des résultats comptables** présentés dans le présent projet de loi de règlement.

En ce sens, le Rapporteur général tient à souligner que :

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

– le bilan de l'État ne valorise pas, parmi les actifs incorporels, sa capacité à lever l'impôt, jugée trop difficilement évaluable. Compte tenu de l'importance des « *produits régaliens* », qui représentent à eux seuls plus de 70 % de l'ensemble des produits de l'État, il s'agit d'un obstacle de taille à la comparaison du passif et de l'actif. Le « *déséquilibre structurel du bilan de l'État* »⁽²⁾, qui se traduit par une situation nette négative, ne doit donc pas donner lieu à une lecture alarmiste ou catastrophiste. L'intérêt résidera plutôt, à l'avenir, dans l'analyse de l'évolution de cette situation nette d'un exercice à l'autre ;

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

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

(2) Selon l'expression du CGE 2006, p. 22.

la richesse de l'État mais comme la différence entre les actifs et les passifs comptables »⁽¹⁾ ;

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

• Pour ce premier exercice, l'opinion émise par la Cour des comptes – une certification sous réserves – est plutôt encourageante.

D'une part, elle permet de mesurer l'ampleur considérable du chemin déjà parcouru depuis 2001 : élaboration des nouvelles normes comptables, déclinaison du référentiel en instructions, construction du bilan d'ouverture, mise en place de procédures de contrôle interne⁽²⁾, adaptation des systèmes d'information etc. Les efforts réalisés par l'administration pour tenir compte des observations du certificateur ont été réels : 90 % des recommandations de la Cour dans son rapport sur les comptes 2005 ont été appliquées ; la plupart des demandes de correction d'anomalies formulées lors de ses vérifications finales sur les comptes 2006 ont été suivies d'effet, dégradant la situation nette de l'État de près de 42 milliards d'euros et le résultat patrimonial de l'exercice de 3,4 milliards d'euros. Plus généralement, pour forger son opinion, la Cour a tenu compte « *des travaux déjà réalisés par l'administration pour établir le premier compte général de l'État sans avoir bénéficié d'une période transitoire, des informations détaillées contenues dans ce document et des engagements pris pour lever à court ou moyen terme les incertitudes et réduire les limitations et les désaccords qui subsistent* »⁽³⁾.

D'autre part, en formulant treize « *réserves substantielles* », la Cour des comptes trace la voie des nécessaires améliorations à apporter à la comptabilité de l'État. Le constat des progrès restant à accomplir s'inscrit d'ailleurs parfaitement dans la « *logique de trajectoire* » qui préside à la réforme comptable depuis son origine : l'ambition n'était pas de prétendre à un résultat parfait dès la première année, mais de forger les outils permettant une amélioration continue lors des prochains exercices.

Les États qui se sont engagés dans une démarche de certification n'ont d'ailleurs jamais bénéficié d'une certification sans réserve dès la première année. La Nouvelle-Zélande, premier pays à avoir adopté une comptabilité d'exercice en 1994, n'a connu de certification sans réserve que cinq ans plus tard. L'Australie, qui a réformé sa comptabilité à la fin des années 1990, n'a jamais fait l'objet d'une certification sans réserve. Il en va de même pour le Royaume-Uni, dont les comptes sont systématiquement certifiés avec réserves depuis 2000-2001. Les comptes fédéraux des États-Unis n'ont, quant à eux, jamais pu être certifiés par le *General Accounting Office*.

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

(2) *Dont rend compte le Rapport sur le contrôle interne comptable de l'État joint au présent projet.*

(3) *Cour des comptes, Rapport sur la certification des comptes de l'État. Exercice 2006, p. 10.*

En outre, le Rapporteur général souligne que **beaucoup des réserves émises par la Cour des comptes vont dans le sens d'un rééquilibrage du bilan de l'État**. Certes, le passif est vraisemblablement sous-évalué en matière de charges d'intervention (en dépit des « *efforts très substantiels [faits] pour recenser les passifs d'intervention* »⁽¹⁾) et de dettes fiscales de l'État vis-à-vis des contribuables (créances de TVA et d'IS). Mais la plupart des autres réserves de la Cour tendent à majorer un actif de l'État encore sous-évalué, qu'il s'agisse par exemple du recensement des actifs militaires, des participations de l'État dans ses opérateurs, des immobilisations étatiques « spécifiques »⁽²⁾, de la prise en compte des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations ou de la fiabilisation de l'évaluation du parc immobilier.

En définitive, la réforme comptable est sur de bons rails. Elle doit maintenant être confortée et approfondie. Au quotidien, la comptabilité générale doit devenir un outil de pilotage, permettant d'éclairer et de professionnaliser les choix de gestion. À cet égard, les lacunes signalées par la Cour des comptes à propos des systèmes d'information – en particulier la solution transitoire « Palier LOLF »⁽³⁾ – doivent être rapidement comblées. D'un point de vue plus global, la comptabilité générale, « *indicateur avancé des charges budgétaires futures* »⁽⁴⁾, doit offrir au Gouvernement et au Parlement un véritable outil d'information et d'aide à la décision à moyen et long terme.

(1) *Cour des comptes, Rapport sur la certification des comptes de l'État. Exercice 2006*, p. 45.

(2) *Par exemple les biens construits par l'État et remis en concession (autoroutes, barrages etc.) et les autorisations d'occuper ou d'exploiter le domaine public.*

(3) *Après l'échec du projet « Accord II » et avant l'entrée en fonction du progiciel « Chorus » (qui intégrera l'ensemble des acteurs de la dépense, des recettes non fiscales et de la comptabilité au sein d'un applicatif informatique unique), le « Palier LOLF » ne permet pas d'assurer une totale traçabilité des données financières de l'État, c'est-à-dire de suivre les écritures comptables jusqu'à leur origine (démarche désignée par les expressions de « chemin de révision » ou de « piste d'audit »). Quand la traçabilité n'est pas assurée, le certificateur ne peut remplir sa mission, faute de pouvoir se forger une opinion sur l'existence ou non d'anomalies significatives. C'est en partie le cas en 2006 : « les risques propres au Palier LOLF, le morcellement des autres systèmes d'information et les déficiences ou difficultés constatées dans le chemin de révision de plusieurs applications constituent pour le certificateur, une limitation substantielle de l'étendue de ses diligences, y compris sur les charges de personnel » (*Cour des comptes, Rapport sur la certification des comptes de l'État. Exercice 2006*, p. 17).*

(4) *Pour reprendre l'expression de la Cour des comptes (Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État. Exercice 2005*, p. 11).

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

Au cours de sa séance du 10 juillet 2007, la commission des Finances, de l'économie générale et du plan a auditionné M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique sur le projet de loi de règlement définitif du budget de l'année 2006.

Le Président Didier Migaud souhaite la bienvenue à M. le ministre et lui donne la parole en indiquant qu'il sera ensuite procédé à des échanges avec les commissaires.

M. Éric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique insiste d'emblée sur le fait que le débat d'orientation budgétaire et le projet de loi de règlement étaient, non pas, comme ils pouvaient le paraître de prime abord, déconnectés, mais au contraire intimement liés puisque le second est désormais présenté selon une logique non plus de moyens, mais de résultats, lesquels résultats vont, par principe et par logique, nourrir les perspectives d'avenir. La nouvelle présentation en mode LOLF marque le point d'orgue des réformes inscrites dans la nouvelle loi organique et il salue le rôle d'impulsion joué par la commission des finances, notamment par le rapporteur général dans l'élaboration de cette nouvelle constitution budgétaire.

Deux raisons ont présidé à la création d'un ministère responsable de l'ensemble des finances des administrations publiques.

La première est d'ordre organisationnel. Comme les contraintes qui pèsent sur les finances publiques sont globales, elles doivent être pilotées de façon coordonnée, notamment en matière de désendettement. Les stratégies concernant les recettes et leur affectation doivent être étroitement articulées entre l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales. Il en va de même des mesures de maîtrise des dépenses, domaine dans lequel un effort de tous est demandé pour répondre aux besoins de nos concitoyens en matière de santé et de retraite, dans un contexte de vieillissement de la population.

La seconde raison est un besoin de clarification des relations entre la sécurité sociale et l'État. Une première étape a été franchie avec la reconnaissance des créances des régimes de sécurité sociale dans le bilan de l'État en 2006. M. le ministre a précisé que la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale a un impact sur la trésorerie des différents régimes mais ne pèse pas dans les comptes de ces derniers puisqu'ils sont en droits constatés. La clarification améliorera les rapports entre les deux institutions mais ne changera rien à la consolidation de l'ensemble. M. le ministre entend engager dès cette année l'apurement de la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale et envisage de mettre en place des règles de gouvernance et des procédures pour que la dette, une fois remboursée, ne se renouvelle pas. Il veillera en particulier à ce que les gestionnaires de programmes ne puissent pas utiliser les crédits destinés à la compensation des exonérations de cotisations à d'autres fins.

Le déficit budgétaire de l'État se sera élevé, en 2006, à 39 milliards d'euros – 35,7 milliards hors régulation comptable des pensions puisqu'ont été payés treize mois sur douze – contre 45,7 milliards prévus dans la loi de finances rectifiée. Cette amélioration par rapport aux prévisions est le fruit d'une stricte maîtrise des dépenses sur le budget général. Pour la quatrième année consécutive, l'autorisation parlementaire a été respectée et la progression des dépenses en comptabilité budgétaire contenue au niveau de l'inflation, c'est-à-dire à zéro volume.

Le respect du plafond des dépenses s'accompagne de celui du plafond d'emplois, qui témoigne d'un effort important de maîtrise des effectifs. La baisse du nombre d'emplois en équivalent temps plein est de 9 500 sur 2006, contre 5 300 prévus en loi de finances initiale.

La maîtrise de la dépense et celle des effectifs sont deux éléments clés de la crédibilité de la politique budgétaire, et seront assidûment poursuivies.

L'amélioration du montant de déficit est aussi le fruit d'une dynamique marquée des recettes fiscales de plus de 10 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale, essentiellement concentrée sur l'impôt sur les sociétés. Conformément à la règle fixée en loi de finances initiale, l'intégralité du surplus de recette a été consacrée à la réduction du déficit budgétaire, et donc à une moindre augmentation de la dette.

L'intérêt du projet de loi de règlement définitif du budget de 2006 dépasse de beaucoup un simple enregistrement – même s'il est très positif – de ces résultats. Il entérine une véritable révolution comptable et devient l'étape clé de l'amélioration des performances de l'action publique. Le président de la Cour des comptes n'a pas hésité à parler d'un *big bang* comptable. M. le ministre tient d'ailleurs à rendre hommage à tous les artisans de cette réforme. Toutes les administrations gestionnaires et comptables ont réalisé un travail considérable, dont témoigne la qualité des premiers comptes.

Pour la première fois, les comptes de l'État sont présentés, non selon une simple comptabilité de caisse, mais selon une comptabilité générale avec, à l'égal des entreprises ou des associations, un bilan, un compte de résultat et un tableau des flux de trésorerie. Ces comptes présentent un double intérêt : d'abord, ils donnent une vision beaucoup plus précise et détaillée du résultat d'exercice budgétaire, ensuite, ils rendent compte de façon beaucoup plus juste des patrimoines de l'État.

Cette réforme comptable offre plus de fiabilité, plus de transparence dans les comptes, et donc plus de démocratie et de contrôle.

Des efforts devront être poursuivis pour améliorer la qualité de l'information et parvenir à terme à lever les réserves faites par la Cour des comptes. C'est le sens des engagements pris vis-à-vis du certificateur. C'est une tâche de longue haleine qui doit nous inciter collectivement à ne pas relâcher l'effort.

L'enjeu d'un nouveau rendez-vous dans la procédure budgétaire est de permettre de prendre la mesure des performances au-delà des résultats comptables. Le rapport annuel de performance, avec les programmes de règlement annexés, marque un moment clé permettant de juger de l'efficacité de chaque politique, des résultats atteints et des moyens mis en œuvre. Ces innovations ont vocation à sortir de l'ombre pour devenir le moment privilégié du contrôle de l'exécution budgétaire et, par conséquent, un point de passage majeur dans le cycle de la procédure budgétaire.

Les premières analyses de l'exercice auxquelles se sont livrées l'ensemble des administrations ont mis en lumière quelques imperfections.

Comme tout premier exercice, tout n'est pas parfait. Les systèmes d'information des ministères ne sont pas encore totalement en place. Des difficultés en gestion dans l'imputation des dépenses se sont fait connaître. La nouveauté de l'exercice implique également de la part de l'administration un changement culturel très important. Il lui est dorénavant demandé de présenter la stratégie mise en place à l'appui des moyens alloués et de rendre compte des résultats.

Le bilan et les enseignements que l'on peut tirer de ce premier exercice sont cependant très satisfaisants. Les rapports de performance fournissent de nombreuses indications.

La première est l'utilisation par les responsables de programme des crédits dans le nouveau cadre de gestion de la LOLF. Le succès de l'appropriation des nouvelles souplesses de gestion a été total. Les nouvelles modalités de mise en réserve de crédits ont parfaitement répondu aux attentes, en donnant aux ministères la visibilité nécessaire sur les crédits disponibles, en toute transparence vis-à-vis du Parlement. Les ministères ont pleinement exploité les leviers qui leur ont été offerts par la LOLF dans la gestion de leurs crédits au service de leurs priorités. Ils ont pu ainsi financer la plupart des besoins qui sont apparus en cours d'année par redéploiement au sein des programmes, en dégageant notamment des marges de manœuvre sur la masse salariale.

La deuxième indication est le coût réel des politiques publiques. Avant la LOLF, on pouvait seulement connaître le montant des dépenses exécutées sur le budget de chaque ministère. Avec la LOLF, on raisonne désormais en politique publique, qu'elle soit mise en œuvre par un ou plusieurs ministères et on en connaît le coût effectif et non plus prévisionnel. Par exemple, on est en mesure de dire qu'un effort budgétaire de 36,3 milliards d'euros a été consacré à la mission

défense, que 22 milliards ont été alloués à la recherche et à l'enseignement et 15,8 milliards à la sécurité.

Les rapports annuels de performance fournissent même une esquisse complète des politiques publiques grâce à l'apport de la comptabilité générale. Les dépenses budgétaires sont en effet complétées par les charges se rattachant à chaque programme, en particulier les dotations aux amortissements et les provisions. Par exemple, le montant des dépenses budgétaires sur les transports – 9,4 milliards – est corrigé à 7,3 milliards sur la base des coûts complets pour tenir compte de l'amortissement des investissements sur la durée. C'est donc une image beaucoup plus juste du coût des politiques publiques qui est mise à disposition du Parlement et des citoyens, même si des progrès restent à réaliser.

Enfin, les nombreux indicateurs de performance permettent de connaître les résultats des politiques publiques. C'est une avancée majeure qui intéresse tout le monde : les citoyens, les contribuables, les usagers, la presse.

Les citoyens peuvent constater que le renforcement de la sécurité des établissements pénitentiaires est une réalité. Il était prévu un taux d'évasion de 3,6 pour 10 000 détenus dans les projets annuels de performance. Ce taux est deux fois moindre – 1,9 – dans le rapport annuel de performance, et on espère encore l'améliorer.

Le contribuable peut se féliciter que le taux de remplacement des enseignants absents pour congés maladie ou maternité ait été de 96,3 % en 2006 contre 90 % prévus dans les projets annuels de performance.

L'utilisateur peut observer que le délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée est de moins de dix minutes en 2006 contre douze minutes prévues dans les projets annuels de performance.

Tous les objectifs fixés n'ont, bien évidemment, pas été atteints. Mais, pour un premier exercice, le bilan est plutôt satisfaisant. Sur l'ensemble des indicateurs de performance qui peuvent être analysés, on relève un taux de réalisation de 60 % des objectifs. Pour 20 %, on note de réels progrès, mais pas à la hauteur des cibles et, pour les 20 % restants, aucune réelle amélioration n'est observée.

Compte tenu des données dont on dispose actuellement, en cours d'année, la situation 2007 devrait être globalement en phase avec les prévisions de début d'année et aboutir à un déficit de 2,4 points du produit intérieur brut pour l'ensemble des administrations publiques. Les recettes fiscales supplémentaires devraient être de 2 à 5 milliards d'euros par rapport au niveau prévu en loi de finances, grâce, en particulier, au dynamisme de l'impôt sur les sociétés. Comme c'est un impôt volatile, la fourchette est assez large. Une discipline sans faille sera maintenue sur les dépenses de l'État en respectant le niveau de la dépense voté. Le déficit budgétaire devrait donc être inférieur à celui voté en loi de finances initiale.

La principale mauvaise nouvelle, déjà évoquée devant la commission des comptes de la sécurité sociale en compagnie de Mme Roselyne Bachelot il y a quelques jours, est la dégradation de la situation financière du régime général, laquelle est totalement inacceptable. Le déficit attendu, de 12 milliards d'euros, est supérieur de 4 milliards à celui voté en PLFSS et se trouve au niveau de celui de 2004 quand les comptes de la branche maladie atteignaient des déficits records. Il est à noter cependant que la composition du déficit n'est pas la même qu'en 2004 puisqu'il était alors essentiellement dû à l'assurance maladie alors qu'en 2007, cette branche en représente à peu près la moitié. Les résultats de la réforme de 2004 sont quasiment effacés. Après avoir poussé une réforme de maîtrise des dépenses, on retombe, tel Sisyphe, dans des déficits inacceptables.

Face à cette situation, le retour à l'équilibre est un impératif. On n'a pas le droit de reporter cette responsabilité sur la génération suivante.

Conformément aux engagements pris pendant la campagne présidentielle et réaffirmés avec force par le Président de la République à Bruxelles, l'objectif du Gouvernement est de revenir dès que possible à une dette inférieure à soixante points du PIB et à un solde public équilibré. Il veut instaurer des marges de manœuvre suffisantes pour favoriser la croissance et préparer dès aujourd'hui les enjeux du vieillissement de la population.

Cette stratégie s'appuie sur deux piliers : premièrement, des mesures fiscales ambitieuses permettant de revaloriser le travail, de créer un choc de confiance et de relancer durablement la croissance ; deuxièmement, une maîtrise sans précédent de la dépense publique qui prendra une part tout aussi importante au rétablissement de la confiance, en permettant de réduire la dette publique, de préserver l'équité intergénérationnelle et d'améliorer l'efficacité de l'État et des services publics.

Ces deux piliers sont en totale cohérence. Pour faire face à l'ensemble des défis présents et à venir – mondialisation, vieillissement de la population, cohésion sociale – il faut trouver de nouvelles ressources et, pour cela, rationaliser les dépenses actuelles pour dégager des marges de manœuvre, et augmenter les recettes – non pas par des prélèvements nouveaux qui étoufferaient le développement de l'économie, mais en relançant la croissance.

La clé de l'assainissement des finances publiques est assurément la maîtrise des dépenses publiques. Les baisses d'impôt ne seront vraiment efficaces et la confiance ne sera durablement au rendez-vous que si elles s'accompagnent d'une ambition de même ordre sur la maîtrise de la dépense. Si elles étaient financées à crédit, le poids des charges d'intérêt réduirait considérablement les efforts faits sur les autres postes de dépenses. Comme le montrent certains exemples dans d'autres pays de l'OCDE, les consolidations réalisées par la maîtrise de la dépense sont plus durables que celles qui passent par un relèvement des prélèvements obligatoires. Deux exemples sont donnés en annexe au document fourni : le Canada et l'Allemagne.

La maîtrise de la dépense doit réunir plusieurs conditions.

Premier impératif, elle doit être partagée par tous les acteurs de la sphère publique : État, administration de sécurité sociale, collectivités territoriales. C'est un point crucial. L'État ne peut pas être le seul à faire des efforts. Comme l'a annoncé le Premier ministre, les collectivités locales vont être plus équitablement associées, avec la mise en place d'une conférence des exécutifs dès la semaine prochaine, s'inspirant des pistes évoquées par la Conférence nationale des finances publiques et, notamment, de celles figurant dans le rapport présenté par Gilles Carrez. Le calendrier resserré de la session extraordinaire de l'été 2007 n'a pas permis de réunir cette Conférence avant le dépôt de ce rapport. M. le ministre exprime le souhait qu'elle se réunisse en septembre et qu'elle se consacre particulièrement au redressement des comptes de la France.

Deuxième impératif : la maîtrise de la dépense, étendue à l'ensemble de la sphère publique, ne peut connaître aucun report. Différer l'ajustement ne le rendrait que plus dur, avec l'effet boule de neige des intérêts de la dette, particulièrement forts dans le contexte actuel de relèvement des taux.

Troisième et dernier impératif : cette maîtrise doit évidemment s'inscrire dans la durée.

La progression de la dépense publique devra être divisée par deux par rapport aux tendances du passé. Cela correspond à une évolution moyenne légèrement supérieure à 1 % par an en volume sur l'ensemble de la sphère publique, contre 2,25 % en moyenne sur les dix dernières années. L'effort est considérable.

Le double objectif de retour à l'équilibre des finances publiques et de dette inférieure à soixante points du PIB d'ici 2012 est présenté sous l'hypothèse d'une croissance de l'activité durablement portée à 2,5 %.

Il est clair que les ambitions du Gouvernement en termes de croissance ne s'arrêteront pas à ce chiffre. Toutes les politiques mises en place visent à gagner au moins un point de croissance à terme par rapport aux 2 % de croissance qu'on a pu connaître dans le passé.

L'équilibre des finances publiques sera naturellement facilité par une croissance plus forte. Le surplus de recette engendré par une croissance plus forte sera affecté à la poursuite du désendettement aussi longtemps que le retour de la dette à 60 % du PIB ne sera pas acquis. Comme l'a dit le Président de la République, hier soir, on doit s'efforcer d'être près de l'équilibre dès 2010, si les fruits de la croissance sont plus importants.

L'objectif d'assainissement des finances publiques ne doit pas subir un revers passant pouvant affecter la croissance. Il faut une vision prudente des choses. Or certaines conditions sont imprévisibles, comme un retournement soudain de la conjoncture internationale, par exemple.

L'ambition du Gouvernement dans la maîtrise des dépenses permet simplement de préserver une marge de sécurité puisque, même avec une croissance du PIB ne dépassant pas 2,25 %, l'objectif d'une dette à 60 % du PIB serait atteint en 2012.

La réussite ne sera possible qu'avec l'implication de tous les acteurs.

S'agissant de l'État, tout d'abord, une norme « zéro volume » au plus s'appliquera dans un périmètre élargi. C'est une nouvelle étape dans la maîtrise du déficit budgétaire. En effet, cette norme élargie inclura les prélèvements sur recettes pour les collectivités locales. C'est un objectif ambitieux qui est demandé à l'État. De 2002 à 2007, la croissance de la dépense de l'État était en volume de 0,7 %. En 2007, elle est de 0,2 % et, en 2008, il est prévu qu'elle soit à 0 % d'augmentation en volume. L'objectif est d'autant plus ambitieux que l'évolution des dépenses inéluctables – charges de la dette et des pensions – est défavorable. La remontée des taux d'intérêt fait croître la charge de la dette alors qu'elle était quasiment stable depuis quatre ans. Les pensions, quant à elles, progressent fortement, avec le choc démographique majeur que connaît la fonction publique.

L'effort sur les autres dépenses devra donc être encore plus exigeant.

Un taux de 0 % en volume en 2008 est plus exigeant que 0 % en volume par le passé, et même que moins 1 % en volume en 2007, car la LFI 2007 permettait une augmentation de 3 milliards d'euros de dépenses hors charges d'intérêt pensions et rémunérations. Compte tenu de la hausse des taux d'intérêt, il faut que, sur ce périmètre, la dépense soit stabilisée en euros courants dans les années à venir pour respecter la stabilité de l'ensemble de la norme.

Les administrations de sécurité sociale, pour leur part, bénéficieront de la maîtrise des dépenses de santé et de la poursuite de l'amélioration de la situation de l'emploi. Il n'est pas possible de continuer à renvoyer le financement des dépenses de santé courante actuelles sur la génération suivante ou même, plus vraisemblablement, sur celle encore d'après. Il est normal que les dépenses de santé augmentent en parts de PIB à cause du vieillissement et de l'amélioration de la technologie. Mais il est impératif d'en assurer le financement. La franchise actuellement à l'étude permettra de déconnecter la croissance de l'ONDAM de ces nouveaux besoins. En moyenne, la croissance de celle-ci devrait être au plus de 2 % en volume sur la période. C'est un objectif ambitieux – mais réaliste – qui implique que le Gouvernement examine et renforce les leviers de la maîtrise médicalisée avec l'ensemble des acteurs.

Les dépenses de la branche famille devront également participer à l'effort global de la maîtrise de la dépense.

Le scénario proposé repose aussi sur l'hypothèse que les collectivités locales stabilisent leur endettement en modérant leurs dépenses. C'est tout le sens du nouveau pacte que le Gouvernement veut passer avec les collectivités territoriales afin d'améliorer leurs relations financières avec l'État.

La Conférence nationale des exécutifs et collectivités locales permettra d'associer les collectivités à l'élaboration des normes qui les concernent, en liaison avec le Comité des finances locales, qu'il s'agisse des normes techniques qui, chaque jour, augmentent le coût de gestion des collectivités, des normes environnementales ou encore des normes de revalorisation du point de la fonction publique. En contrepartie, les règles gouvernant les dotations aux collectivités locales devront être réformées. Dès 2008, les concours qui relèvent du contrat de croissance et de solidarité se verront appliquer la même norme que les autres dépenses de l'État.

C'est avec ces exigences sans précédent sur la dépense que le Gouvernement arrivera à atteindre les objectifs d'assainissement des finances publiques au cours de la nouvelle législature.

Trois leviers principaux permettront de mener à bien la réalisation des objectifs énumérés précédemment.

Le premier, annoncé ce matin par le Premier ministre, est la révision générale des politiques publiques. Depuis 2005, sous l'impulsion de Jean-François Copé, plusieurs vagues d'audits de modernisation ont été lancées. Elles ont accompagné le processus de mise en œuvre de la LOLF et permis de commencer à rationaliser la dépense publique et à améliorer le service public. La démarche n'avait pas uniquement pour but de faire des économies mais visait également à améliorer le rapport entre les moyens et la qualité des services publics.

Il est temps pour le Gouvernement de passer à une vitesse très nettement supérieure et à mettre en place une démarche tout à fait novatrice dans notre pays, inspirée des meilleures pratiques étrangères, c'est-à-dire une révision générale de l'ensemble des politiques publiques. L'ensemble de la dépense publique et de ses opérateurs sera passé au crible selon les trois dimensions de la performance : efficacité, économie et qualité du service.

La révision générale permettra, d'une part, d'atteindre l'objectif de non-remplacement d'un départ sur deux à la retraite dans la fonction publique d'État et, d'autre part, de programmer des réformes intelligentes et structurantes assurant une diminution durable et bien ciblée de la dépense de l'État.

La révision générale servira ensuite à établir une programmation pluriannuelle détaillée des dépenses, donnant aux gestionnaires et aux parlementaires davantage de visibilité sur leurs crédits et davantage de responsabilité dans la gestion et le contrôle de la dépense.

Le champ de la révision ne sera pas limité aux seules dépenses de l'État. Elle portera aussi sur les politiques sociales qui sont partagées avec les partenaires sociaux, ou d'autres acteurs, comme l'assurance maladie, la famille ou la formation professionnelle.

Les propositions de réforme structurantes issues de cette révision, à laquelle participeront les deux rapporteurs généraux des finances, seront approuvées par le Conseil de la modernisation des politiques publiques qui réunira autour du Président de la République l'ensemble des ministres. Ce conseil se réunira pour la première fois dans le courant de l'automne sur la base d'un certain nombre de propositions.

La revue des politiques publiques devrait être achevée avant le prochain débat d'orientation budgétaire. Sera alors mis en place un dispositif de contrôle régulier de la mise en œuvre des réformes décidées par le Conseil de la modernisation des politiques publiques. Les décisions seront portées par l'ensemble du Gouvernement, dans un processus piloté par le Président de la République, en lien avec les commissions compétentes des Assemblées et avec la Cour des comptes.

Le deuxième levier est l'évolution de la procédure budgétaire. Avec la LOLF, le Parlement a voulu revaloriser le projet de loi de règlement pour en faire un moment de vérité budgétaire. En donnant une dimension nouvelle à cette loi, la LOLF permet au Parlement – et, au-delà, à nos concitoyens – de mieux contrôler l'action du Gouvernement. Le Parlement, à n'en pas douter, s'appropriera totalement cette réforme comme il en a donné la preuve l'année dernière en organisant l'audition de ministres et de responsables de programmes sur l'exécution du budget 2005 en préfiguration de l'exercice qui s'annonçait.

Au vu de ces nouveaux enjeux, la procédure budgétaire évoluera pour concentrer l'attention sur l'examen du projet de loi de règlement et en faire une contrepartie à l'examen du budget lui-même. Ce contrepois entre la réalisation, d'un côté, et la prévision, de l'autre, aura pour avantage d'instaurer les conditions d'exercice d'une vraie responsabilité de chacun des ministres. Ceux-ci seront jugés, non plus uniquement en fonction de la taille du budget qu'ils obtiennent, mais en fonction de la mise en œuvre des politiques publiques dont ils sont responsables, c'est-à-dire en fonction de leurs performances par rapport aux moyens alloués. Comme dans toute entreprise, le moment de la présentation des résultats doit être traité au même niveau que celui de la présentation d'un budget initial – dans la plus stricte transparence et vérité.

En 2009, le budget sera présenté au nom de l'ensemble du Gouvernement par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, et le débat budgétaire sera concentré et recentré. Cette évolution pourrait même commencer, si le Parlement en était d'accord, dès le PLF pour 2008. Le ministre s'est déclaré favorable à ce qu'une réflexion à ce sujet soit engagée dans les semaines suivantes, en étroite concertation avec les commissions et avec l'ensemble du Parlement.

Le troisième levier sur la maîtrise de la dépense est la lutte contre la fraude. La baisse des prélèvements et la lutte contre les dépenses inutiles doivent être accompagnées de la plus grande transparence. C'est un problème d'équité, de

morale, de justice. On ne peut pas à la fois demander plus de rigueur dans la maîtrise des dépenses et ne pas se concentrer sur ceux qui décident de s'exonérer des contraintes de l'action publique. Le ministère va accélérer la mobilisation de tous les services – administration fiscale comme organismes de sécurité sociale – au service de cette priorité.

Lutter contre la fraude revient à expliquer à quoi sert l'argent public, à renforcer le consentement à l'impôt et à faciliter les démarches des contribuables et des cotisants de bonne foi. L'administration fiscale et les organismes de sécurité sociale poursuivront leurs efforts pour que leur stratégie de contrôle ne soit pas fondée sur la défiance. Ce n'est pas la défiance généralisée qui permettra de lutter contre la fraude, mais bien une relation de confiance de l'ensemble des acteurs et un ciblage très précis sur la fraude véritable.

Tels sont les principaux axes de travail structurants que le Gouvernement entend suivre pour mener à bien le chantier qu'il s'est fixé, qui est l'assainissement durable des finances publiques. Cet assainissement suppose une mutation du rapport des différents acteurs à la dépense publique. Il ne s'agit plus de considérer uniquement la dépense publique comme une réponse à un besoin. Il faut la conditionner à un objectif précis et lui communiquer une obligation d'efficacité.

Un assainissement durable de nos finances publiques sera propice au rétablissement de la confiance, tant le dérapage des dépenses publiques entretient une inquiétude latente dans l'opinion publique, qui est de plus en plus sensible aux enjeux financiers.

Le Président Didier Migaud souligne que 2007 était une année particulière et que les conditions d'examen du projet de loi de règlement de 2006 n'étaient à l'évidence pas satisfaisantes. Il convient donc de mener une réflexion sur les modalités d'examen non seulement des projets de loi de règlement mais aussi des projets de loi de finances initiale, afin de parvenir à un meilleur équilibre entre les deux.

La Conférence des Présidents de l'Assemblée a évoqué ce sujet ce matin et elle a demandé au Président de la commission des finances de faire, avant la fin du mois de juillet, des propositions afin d'améliorer l'organisation des débats, en particulier en augmentant le nombre des missions faisant l'objet d'un examen en commission élargie, qui pourrait passer de six l'an dernier à neuf ou dix cette année.

A l'issue d'une réflexion avec le Rapporteur général et avec des représentants des autres commissions et des groupes politiques, le Président fera des propositions à l'occasion d'une prochaine réunion du Bureau de la commission.

Il conviendra aussi de travailler, avec le ministre, sur le rythme des travaux de la Commission sur l'année calendaire.

Au total, on ne saurait exiger que l'État se réforme sans que la commission modifie elle-même des méthodes de travail aujourd'hui inadaptées.

Le **Rapporteur général** remercie le ministre pour cette présentation des comptes passés, actuels et à venir. Il se réjouit également que le Président de la Commission ait refusé de procéder à l'audition du ministre la semaine dernière, sur la seule loi de règlement. On mesure aujourd'hui tout l'intérêt de lier comptes 2006, loi de règlement, exécution à mi-année 2007 et orientations budgétaires.

S'agissant de 2006, il faut souligner à quel point l'exécution budgétaire a été remarquable du point de vue tant des dépenses, puisque la norme – cette fois de 266 milliards d'euros – a été tenue pour la quatrième année consécutive, que des recettes, puisque la prévision, certes très prudente, a été dépassée de près de 10 milliards d'euros, qui ont été affectés en totalité à la réduction du déficit. Par rapport à la prévision, le déficit en exécution a donc diminué de près de 11 milliards d'euros, ce qui ne s'était jamais vu !

Avec 35,7 milliards d'euros de déficit du budget de l'État en 2006, deux principes essentiels sont respectés : l'excédent primaire – si l'on enlève les charges d'intérêts, les charges nouvelles ne sont pas supérieures aux recettes – et la stabilisation de la dette en pourcentage du PIB.

L'exécution 2007 devrait normalement se dérouler dans les mêmes conditions qu'en 2006. Pour les recettes, la prévision est à nouveau très prudente puisqu'on a minoré de 5 milliards d'euros la base d'exécution 2006. Le ministre peut-il donner des précisions sur l'exécution en recettes à mi-année de ce budget ? Dispose-t-il en particulier d'éléments sur le versement au mois de juin des acomptes de l'impôt sur la société ? Peut-il confirmer les probables plus-values en matière de recettes ?

Pour les dépenses on observe, comme en 2006, un sous financement, en particulier de la mission travail-emploi. Des promesses de revalorisation ont également été faites, par exemple pour les bourses universitaires. Fin mai, le rythme des dépenses était très supérieur à ce qu'il était en 2006. Dans ces conditions, le ministre pense-t-il que l'on pourra tenir, à partir de la réserve de précaution et par redéploiements, dans l'enveloppe prévue à moins 1 % en volume ? Où en est-on d'ailleurs de l'utilisation de la réserve de précaution ? Des décrets d'avance sont-ils prévus pour les prochaines semaines ?

S'agissant toujours de l'exécution 2007, quel sera l'impact du projet travail, emploi et pouvoir d'achat (TEPA) que l'Assemblée examine dès cet après-midi ?

En 2006, le déficit a été suffisamment bas pour ne pas faire progresser la dette par rapport au PIB. Elle a même baissé de deux points, en raison de la réduction de 25 milliards de fonds de roulement et de la cession d'actifs, notamment autoroutiers. Quelles sont les prévisions du ministre pour les cessions d'actifs en 2007 ? Quel est son objectif cible pour la dette, en pourcentage du PIB ?

En ce qui concerne enfin 2008, de combien devraient progresser les dépenses liées au passé : frais financiers liés à la dette et pensions ? On s'apprête, d'après ce que vient de dire le ministre, à passer d'une norme à moins 1 % de dépenses en volume à une norme à 0 %. Cela peut sembler moins rigoureux, mais cette norme porte sur un montant bien plus important car elle inclut les prélèvements sur recettes, c'est-à-dire les relations financières entre l'État et les collectivités locales. Cette approche est-elle retenue uniquement pour l'année qui vient ou est-elle destinée à structurer le rétablissement des finances publiques à l'horizon 2010 ou 2012 ?

Quel est par ailleurs l'objectif cible du ministre en matière de dette pour fin 2008 ? Peut-il s'engager à ce que soient à nouveau respectés les principes d'un excédent primaire et d'un déficit stabilisant la dette ?

Le Président Didier Migaud rappelle qu'un certain nombre des mesures prises l'an dernier étaient destinées à faire baisser optiquement l'endettement. Les premiers résultats de l'exercice 2007 montrent qu'elles étaient peu pertinentes, en particulier la réduction de l'encaisse de précaution de l'État. Le ministre entend-il revenir sur ces décisions ?

Le Président souhaite également que le ministre précise comment sera financé l'impact qu'auront les mesures du paquet fiscal dès 2007. Même si cet impact demeure faible cette année, il s'agit de mesures lourdes en année pleine – Mme Lagarde les a estimées à 13 milliards d'euros – et l'on peut se demander pourquoi le ministre a choisi de ne pas présenter de collectif budgétaire.

Pour 2008, le Premier ministre a rappelé l'engagement du Président de la République de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant en retraite. Dans ces conditions, M. Woerth peut-il préciser combien de départs en retraite sont prévus et quelle économie en est attendue ?

M. le ministre du Budget répond au Rapporteur général qu'en effet, les recettes 2007 avaient été calibrées de façon prudente et que l'on pouvait espérer de bonnes nouvelles d'ici la fin de l'année.

Pour l'impôt sur les sociétés, les recettes supplémentaires devraient être de 3 à 6 milliards d'euros par rapport à ce qui avait été inscrit en loi de finances initiale. Les acomptes du mois de juin traduisent un dynamisme plus fort que prévu. Mais il convient bien sûr d'attendre le mois de décembre pour avoir une vision précise. En revanche, les recettes de TVA devraient diminuer d'un milliard d'euros, en raison du nombre important de remboursements au titre de 2006 et

d'un dynamisme des emplois taxables moindre que prévu. Les autres impôts sont à peu près conformes à ce qui avait été voté et l'on peut donc escompter au total un surplus de recettes entre 2 et 6 milliards d'euros.

La réserve de précaution a été jusqu'ici peu entamée et il faut continuer à l'utiliser très peu si l'on veut tenir l'objectif de 2,4 points de PIB pour 2007. Il a été rappelé à l'ensemble des ministres que ces 4 milliards d'euros devaient être le plus possible préservés, en dehors des ajustements nécessaires.

Le coût fiscal du projet TEPA pour 2007 a été évalué à 1,5 milliard, portant essentiellement sur les heures supplémentaires. Mais ce texte va aussi entraîner un surcroît de consommation et de croissance dont il est difficile de mesurer la portée sur trois ou quatre mois. S'il doit y avoir un coût, il sera absorbé de façon prudente, grâce à la réserve de précaution et en tenant les dépenses de façon encore plus serrée que prévu.

Le Président Didier Migaud demande que le ministre confirme que le gouvernement ne financera en aucune façon le paquet fiscal par les plus-values fiscales.

M. le ministre du Budget indique que le prélèvement européen sur recettes serait moins important que prévu et que cela, combiné à la réserve de précaution, à la réduction des dépenses et à l'augmentation des recettes fiscales, permettrait en 2007 d'absorber sans difficulté l'impact de ce projet de loi. Pour l'instant, l'augmentation des recettes fiscales permet de supporter l'augmentation des dépenses de sécurité sociale et les mesures d'urgence proposées par l'assurance-maladie en tiennent compte.

Le Rapporteur général rappelle que l'article d'équilibre de la loi de finances pour 2007 a fixé pour principe que tous les surplus de recettes fiscales seraient affectés à la baisse du déficit. Ce principe demeure respecté et c'est d'ailleurs une des raisons qui expliquent pourquoi un collectif n'est pas nécessaire.

M. le ministre du Budget souligne que le document qui a été distribué montre que l'on prévoit une stabilisation de la dette publique entre 2007 et 2008 à hauteur de 63,7 % du PIB.

En ce qui concerne les dépenses qui paraissent très difficiles à réduire, l'intégration de la hausse prévisible des taux d'intérêt laisse envisager une charge d'intérêts de la dette supplémentaire d'environ 1,5 milliard d'euros. La charge liée à l'augmentation des pensions devrait quant à elle augmenter de 2 milliards. Voilà qui montre la difficulté à tenir l'objectif du 0 % en volume, qui représente environ 4 milliards de plus, dont 3,5 milliards consacrés à faire face aux engagements liés à la dette et aux pensions. Il faudra donc être particulièrement vigilant sur tout le reste des dépenses, qui devront respecter un objectif de 0 % en valeur.

Bien évidemment, le Gouvernement a l'intention de faire en sorte que l'application de la norme aux collectivités territoriales s'inscrive dans la durée. Il faut modifier les rapports entre l'État et collectivité territoriale car il est normal que ces deux partenaires responsables agrègent leurs comptes afin d'assumer cette responsabilité devant les citoyens et devant les partenaires européens de la France. Il faut organiser les transferts entre l'État et les collectivités en prenant en compte un certain nombre de nécessités. Ainsi, il est proposé que dès 2008 ces transferts ne progressent qu'à hauteur de l'inflation.

Le nombre de départs en retraite attendus dans la fonction publique d'État est actuellement estimé à 70 000 personnes. Le ministre a demandé à l'Inspection générale des finances de préciser cette évaluation.

Dès le projet de loi de finances pour 2008 un schéma d'emplois plus contraignant sera présenté : même si des progrès considérables ont déjà été accomplis en 2006 et en 2007, c'est la seule solution pour contenir la masse salariale. Cet effort doit être accompli parce que les choses vont être de plus en plus difficiles en ce qui concerne les pensions, mais aussi parce que l'État, comme tout employeur, est amené à s'interroger sur l'évolution de la démographie. On ne saurait oublier qu'embaucher aujourd'hui un fonctionnaire de 30 ans c'est s'engager pour 50 ans, pension comprise.

Même si c'est extrêmement difficile, il est possible de réduire fortement la première année le nombre des fonctionnaires d'État – car c'est bien de cela qu'il s'agit et non, comme on l'entend parfois, de diminuer le nombre des infirmières. Mais au-delà, un puissant mouvement de modernisation des administrations est indispensable. C'est le but de la revue générale des politiques publiques.

Les mesures de trésorerie prises l'an dernier étaient conjoncturelles. La trésorerie doit être gérée au fur et à mesure. Ce qui est important, c'est de comparer la dette publique à des dates équivalentes et l'on verra donc où l'on en est à la fin 2007.

M. Michel Bouvard se félicite, au nom du groupe UMP, de la bonne exécution de la loi de règlement 2006, le déficit étant ramené de 45,7 à 39 milliards d'euros. C'est d'autant plus remarquable que le rattachement exhaustif des charges et produits voulu par la LOLF a alourdi l'exercice 2006 de plus d'un milliard d'euros. Cette réduction du déficit est également permise par une progression des produits fiscaux, en particulier de l'impôt sur la société et de la TVA, qui montre la bonne santé de l'économie et qui favorise le respect de la norme 0 % en volume.

Il conviendrait toutefois de préciser comment cette norme s'appliquera aux opérateurs publics, notamment en ce qui concerne le respect du plafond d'emploi. On a en effet constaté, en 2006, que si l'on avait réduit de 9 000 le nombre des emplois d'État, on avait, dans le même temps, assisté à une véritable inflation des emplois chez ces opérateurs. Il convient donc de mettre un terme à ce phénomène de vases communicants.

Même s'ils ont peu de temps, en cette année électorale, pour examiner la voie de règlement, les membres de la commission doivent aussi se réjouir de la qualité des documents qui leur sont présentés, car ils sont de véritables mines d'information et permettent une véritable évaluation de ce qu'a été l'exécution budgétaire.

C'est en particulier le cas des documents de cadrage, essentiels pour permettre plus de lucidité dans l'approche de la dépense sur la durée, mais aussi des documents relatifs aux rapports annuels de performance. Il conviendrait toutefois de procéder à un dépoussiérage des indicateurs, trop nombreux et souvent désuets, et d'améliorer sensiblement les systèmes d'information, dont la MEC a permis de constater la grande faiblesse, dans certains ministères comme dans les administrations déconcentrées.

L'exécution du budget 2007 se déroule dans des conditions satisfaisantes, ce qui est la preuve de la sincérité des engagements qui ont été pris. Certains programmes paraissent toutefois sous dotés. Outre la mission travail-emploi, qu'à évoquée le Rapporteur général, c'est aussi le cas de la mission tourisme et patrimoine. Peut-on espérer qu'un décret d'avance permettra d'honorer les autorisations de programme et d'engagement ?

M. Jean-Louis Idiart regrette que les premiers débats de cette législature soient organisés de façon aussi précipitée et désordonnée. S'il est vrai que les documents sont intéressants et lisibles, comme la Commission l'a demandé, le télescopage des textes ne lui permet pas de travailler sereinement : elle consacre trop peu de temps à des textes qui lui sont présentés de façon mêlée.

On sait dans quel contexte s'inscrivent ces projets : dès aujourd'hui, le Gouvernement va commencer à dépenser beaucoup – 11 milliards d'euros cette année, 13 à 15 milliards par an par la suite – au profit de certaines catégories privilégiées. Parallèlement, il s'apprête, par exemple au nom des efforts nécessaires pour résorber le déficit des comptes sociaux, à ponctionner les catégories les moins aisées.

On peut par ailleurs s'étonner que le Président de la République, retrouvant hier soir ses anciens collègues européens de l'économie et des finances, leur ait annoncé que la France ferait tout pour respecter ses engagements en 2010 mais qu'il fallait s'attendre à ce qu'elle y parvienne plutôt en 2012. Pourquoi envisager un report s'il n'est pas indispensable ? Tout simplement parce que le choix politique qui a été fait est de servir tout de suite certaines catégories tout en en pénalisant d'autres.

Il est par ailleurs incohérent que le ministre ait insisté sur la nécessité de lutter contre la fraude tout en annonçant la suppression de postes de fonctionnaires : comment les douanes et les services fiscaux traqueront-ils les fraudeurs s'ils ne disposent pas des effectifs nécessaires ?

De même, si l'on ne peut que souscrire à l'objectif assigné à M. Martin Hirsch – dans une confusion constitutionnelle totale – de réduire d'un tiers le nombre des pauvres en cinq ans, il faudrait quand même que le ministre précisât quels efforts budgétaires seront consentis pour cela...

Il serait également intéressant qu'il indiquât comment il entend convaincre les départements, obligés d'embaucher pour faire face à leurs nouvelles tâches, de consentir des efforts de rigueur, alors qu'il est envisagé de leur faire supporter de nouveaux transferts.

M. Charles de Courson déplore de devoir se montrer moins optimiste que le ministre quant à la présentation des comptes 2006, à l'exécution 2007 et à la prévision 2008.

En 2006, ce sont les 10,2 milliards de plus-values de recettes qui expliquent entièrement la baisse du déficit. On peut donc considérer que cette diminution a été obtenue grâce à une augmentation de 0,6 point du poids des prélèvements obligatoires.

Le rapport de la Cour des comptes montre par ailleurs que l'on en est à 1,9 % d'augmentation de la dépense nette, tandis que la dépense brute, la seule qui importe vraiment puisqu'elle tient compte des prélèvements et des dépenses fiscales, augmente de 4 %. Cela confirme l'impérieuse nécessité d'abandonner cet indicateur, adopté jadis par Laurent Fabius, de la dépense nette, qui ne reflète pas la réalité du budget de l'État. Dans ces conditions, le ministre peut-il préciser ce qu'il entend par « critères élargis » ?

Si l'on s'intéresse à la maîtrise des dépenses de l'État, il faut tenir compte du non-paiement en 2006 d'un certain nombre de dépenses dues. Ainsi, pour la sécurité sociale, le rapport de la Cour des comptes montre que la dette de l'État à l'égard des organismes de sécurité sociale a encore augmenté de 900 millions en 2006 pour atteindre 9,1 milliards d'euros.

Pour 2007, on espère entre 2 et 5 milliards d'euros de recettes supplémentaires. Heureusement, car il va falloir financer les mesures de la loi TEPA, à hauteur de 1,5 milliard d'euros, mais aussi faire face à toute une série de sous-estimations que souligne la Cour des comptes : AME (Aide Médicale d'État), sous dotée de 300 à 400 millions d'euros chaque année ; OPEX (Opérations Extérieures), pour lesquelles on demande année après année au ministre de la Défense de redéployer 400 à 500 millions d'euros ; mission travail-emploi, sous dotée de 1 à 1,6 milliard d'euros ; primes d'épargne, sous dotées d'un peu moins d'un milliard d'euros. Dans ces conditions, le ministre a raison de prôner la préservation de la réserve de précaution, qui sera en totalité nécessaire pour faire face à ces sous dotations.

Aussi, si le Gouvernement parvient tant bien que mal à tenir l'exécution en dépenses 2007, il lui faut se garder de tout triomphalisme !

Pour 2008, le groupe Nouveau centre ne trouve pas le ministre assez rigoureux : ce n'est pas un objectif de 0 % en volume mais de 0 % en valeur qu'il faudrait fixer, en particulier pour faire face au dérapage des dépenses sociales, d'autant que le véritable indicateur devrait être les dépenses brutes de l'État et des ODAC (Organismes divers d'administrations centrales). Le « concept élargi » intègre-t-il bien l'ensemble des dépenses du budget général, des budgets annexes, des comptes spéciaux du trésor et des ODAC ? C'est seulement ainsi que la commission des finances disposerait d'un véritable indicateur de la rigueur budgétaire.

On en est à 2 milliards de dérapages au titre de la sécurité sociale sur l'exécution 2004. Chacun savait d'ailleurs que l'objectif fixé était intenable. Pour les retraites, le dérapage des départs anticipés persiste, avec 10 à 20 000 départs de plus que ce qui était prévu dans la loi de financement de la sécurité sociale, soit un milliard d'euros en plus.

Pour tenir les finances publiques, pour rétablir l'équilibre, au moins de fonctionnement, dans cinq ans, conformément aux engagements qui ont été pris devant le peuple français, sans augmenter les prélèvements obligatoires, il faut mener une politique budgétaire encore plus rigoureuse. C'est si l'on s'engage dans cette voie que le débat d'orientation budgétaire aura été efficace.

M. Pascal Terrasse rappelle que M. Dominique de Villepin s'était engagé à ce que les dépenses des organismes de sécurité sociale n'augmentent pas de plus de 2,5 %. Pour sa part, M. Woerth vient d'annoncer un objectif de 2 % d'augmentation des dépenses, dont on peut penser qu'il produira aussi peu d'effets... Faut-il rappeler qu'en quatre ans le déficit s'est creusé de près de 40 milliards d'euros ? La commission des comptes de la sécurité sociale considère d'ailleurs qu'il s'agit moins d'un déficit comptable que d'un déficit de ressources, notamment en raison des exonérations de cotisations. Il serait donc particulièrement intéressant de savoir quel sera l'impact des nouvelles exonérations massives des heures supplémentaires.

Des engagements ont été pris sur le plan « solidarité – grand âge » financé par la CNSA (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie). Mais les ressources de cet organisme ne suffisent plus à financer à la fois les engagements antérieurs et ceux qui ont été pris par le Président de la République en ce qui concerne le cinquième risque. Le ministre peut-il donner son sentiment à ce propos ?

Par ailleurs, quel sera l'impact des exonérations supplémentaires de cotisations sur les heures supplémentaires sur l'ACOSS (Agence centrale des organismes de sécurité sociale) qui a déjà bien du mal à joindre les deux bouts, en raison de difficultés de trésorerie ?

Le ministre a indiqué que le non remplacement des fonctionnaires partant en retraite ne concernerait pas les infirmières. Mais comment ignorer que la lutte contre le déficit de la sécurité sociale aura d'importants effets sur l'hôpital public, qui est pourtant déjà dans une situation dramatique ? Comment réduira-t-on les frais de fonctionnement autrement qu'en supprimant des personnels ?

Pour justifier l'idée d'intégrer les comptes des collectivités territoriales dans ceux de la nation, le ministre a parlé de responsabilité conjointe, mais pourrait-il préciser quel sera l'impact des normes, des règlements et des lois qui pèsent inévitablement sur les collectivités ?

Enfin, en tant que rapporteur sur le tourisme, M. Pascal Terrasse a souhaité, comme M. Michel Bouvard, que des décrets d'avance permettent de respecter les engagements pris par le gouvernement précédent.

M. Pierre Alain Muet se montre, comme M. de Courson, pessimiste sur la situation des comptes 2006. En effet, le déficit de l'ensemble des comptes publics n'est pas de 2,5 milliards d'euros mais de 2,8 milliards si l'on tient compte de certaines mesures comme la soulte sur la poste, la taxation anticipée de plans d'épargne-logement, le décalage d'un acompte de l'impôt sur les sociétés.

De même, alors que le déficit ne permettait pas une réduction de la dette, celle-ci a été obtenue par d'importantes cessions d'actifs – à hauteur de 16 milliards d'euros –, dont la Cour des comptes rappelle justement qu'elles ne sont pas reconductibles. On peut dès lors se demander si le Gouvernement envisage des mesures similaires pour réduire – légèrement – le déficit en 2007 et en 2008.

Pour l'avenir, le ministre considère qu'il sera possible à terme de réduire les déficits grâce à la stratégie fiscale et à une maîtrise sans précédent des comptes publics. S'agissant de la stratégie, fort peu d'économistes semblent pourtant convaincus que le paquet fiscal aura un quelconque effet sur la croissance. Peut-être la distribution d'avantages aura-t-elle un léger impact sur la demande des milieux les plus aisés, mais l'on n'en attend pas grand-chose du côté de l'offre...

Quant à la maîtrise des comptes publics, au lieu de faire référence en bloc aux dix dernières années, il faut distinguer deux périodes. De 1997 à 2002, l'accroissement des recettes a été à peu près constamment supérieur d'un point à celui des dépenses, permettant une réduction du déficit d'un demi point par an. Dans le même temps, la dette a été réduite d'un point et demi. En revanche, de 2002 à 2007, on a assisté à une augmentation de dix points de la dette tandis que les déficits ne diminuaient plus. Le rapport de la Cour des comptes montre d'ailleurs que les dépenses de l'ensemble des administrations publiques ont augmenté beaucoup plus fortement qu'au cours des cinq années précédentes. Et mieux vaut ne pas parler des recettes : la croissance a été tellement faible que, en dépit d'un point de hausse des prélèvements obligatoires, le déficit n'a pu être réduit.

Point n'est donc besoin de se rendre au Canada pour constater qu'il est possible d'améliorer l'état des finances publiques en maintenant un point d'écart entre la croissance des dépenses et celle des recettes. Peut-être conviendrait-il simplement de continuer à appliquer cette règle simple.

M. Daniel Garrigue tient à souligner l'excellente exécution de la loi de finances de 2006. La situation de 2007 se situe à l'opposé de celle connue en 2002 où la croissance était arrêtée, le chômage progressait et les déficits explosaient. Aujourd'hui le chômage recule, le déficit de l'État est contrôlé, et la LOLF est effectivement mise en œuvre.

Ses deux questions concernent la dette publique.

Il se demande d'abord pourquoi le pourcentage de la dette publique par rapport au PIB continue de progresser. Sa progression n'a atteint l'an dernier que 39 milliards d'euros alors que l'on estime généralement qu'à 35 milliards, il n'y a pas accroissement de la dette publique.

Ensuite il veut connaître l'impact prévisible de la hausse des taux sur le poids de la dette publique.

M. le ministre du Budget répond d'abord à M. Bouvard que le but est bien d'assurer une progression zéro en volume pour les dépenses des opérateurs publics, même s'ils sont dans des situations diverses et variées. Cela concernera tant les relations entre l'État et les opérateurs que les obligations de ces derniers qui devront améliorer le rapport coût-efficacité de leurs actions.

Pour ce qui est du nombre des indicateurs retenus pour le rapport annuel de performance, tout ne figure pas cette année dans les documents publiés car il s'agit de la première année de l'exercice. Les choses s'amélioreront forcément au fil du temps. Un tableau de bord aussi complexe ne demande qu'à être enrichi ; il le sera même par les opérateurs qui opéreront eux-mêmes une sorte de hiérarchisation des indicateurs.

Les systèmes d'information constituent un énorme chantier, ouvert parfois depuis des années, comme cela est le cas pour CHORUS, pour HELIOS, le projet informatique dédié aux collectivités locales ou, encore, pour le dossier médical personnalisé.

M. Pascal Terrasse parle de 2010.

M. le ministre du Budget ne dit pas le contraire !

M. Pascal Terrasse relève alors sa lucidité en soulignant que cela constitue un changement !

M. le ministre du Budget répond qu'il s'agit surtout d'un changement majeur dans la maîtrise des dépenses médicales, car il est indispensable de disposer des outils appropriés si on veut les maîtriser. On ne peut pas demander sans cesse aux administrations de se réformer et de se moderniser pour améliorer leur productivité sans leur donner les outils nécessaires pour surmonter leurs retards et leurs difficultés.

Il est normal que, dans un budget, il y ait des programmes sous-dotés. M. le ministre ne peut pas se prononcer à ce propos pour ce qui concerne le tourisme, mais il est évident que cela est le cas pour le patrimoine. En ce qui concerne les emplois aidés la courbe est ascendante et la progression est supérieure à ce qui était attendu. Il conviendra de trouver des solutions de régulation.

Si les conditions de travail de la Commission n'ont pas été excellentes, M. le ministre en est désolé, mais il lui a semblé préférable d'attendre de pouvoir mettre à sa disposition des documents parfaitement à jour au regard des discussions les plus récentes.

Actuellement le travail est dense mais il en aurait sans doute été de même si l'opposition avait gagné les élections, car il faut bien mettre en œuvre le programme annoncé. Cela est peut-être lourd sur le plan du travail, mais on verrait mal les nouveaux élus se mettre immédiatement en vacances !

M. Jean-Michel Idiart se demande cependant si ce n'est pas une mauvaise habitude.

M. le ministre du Budget a entendu le Président de la commission des Finances indiquer qu'il allait falloir trouver un rythme et adopter un bon calendrier de travail.

Il a été souligné qu'il y avait beaucoup de déficits. C'est vrai et c'est bien pourquoi M. le ministre est ici ! Il y a des tâches plus agréables, comme celle de remettre des médailles aux Jeux Olympiques, mais il faut bien essayer de faire face et de réduire ces déficits. Le chemin choisi est celui du réalisme et le rendez-

vous de 2010 sera tenu si la croissance est au rendez-vous, sinon il faudra sans doute attendre 2012.

M. le ministre ne veut pas relever les allégations selon lesquelles le Gouvernement agirait plutôt pour telle ou telle catégorie : les efforts sont demandés à tous les Français. À cet égard la lutte contre la fraude va être amplifiée, car on ne peut pas tolérer que certains trichent alors que l'on demande de plus en plus aux gens. Cette lutte contre la fraude devrait d'ailleurs être financée directement par les gains de productivité.

M. le ministre ne connaît pas la lettre de mission de M. Martin Hirsch mais il conçoit que le RSA est un sujet très important. L'avenir dira s'il s'agit d'un outil efficace. Il faudra surtout travailler sur le reste à charge pour l'État

Quant aux priorités, elles seront financées, dans le budget pour 2008, par un surcroît d'investissements dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, en liaison avec le projet de loi sur l'enseignement supérieur préparé par Mme Valérie Pécresse.

En ce qui concerne les collectivités locales une démarche de responsabilisation est indispensable, car il n'est pas possible de poursuivre selon les schémas du passé. Dans un ensemble consolidé on ne saurait admettre qu'un secteur laisse filer les dépenses plus vite que ne croît la richesse nationale alors que les autres font leur possible pour les maîtriser. Il y a bien des tensions au sein des collectivités locales, mais elles doivent réagir car, de décisions individuelles en décisions individuelles, on aboutit à un accroissement des prélèvements obligatoires et des déficits.

M. Charles de Courson a fait montre de pessimisme, mais d'un pessimisme positif ! En 2006, il y a bien eu davantage de recettes et de prélèvements obligatoires, mais l'élasticité de ces prélèvements par rapport à la croissance a été positive.

M. Pascal Terrasse rappelle que cela avait déjà expliqué ainsi en 2000 !

M. le ministre du Budget répond qu'il s'agit d'une bonne formule.

M. Pascal Terrasse estime que M. le ministre dit maintenant le contraire.

M. le ministre du Budget réfute cette affirmation.

Il indique à M. Charles de Courson que la dette de l'État envers la sécurité sociale n'a pas été de 9 milliards d'euros mais de 7, dont 5 envers le régime général, après régulation de fin d'année. Ainsi qu'il l'a déclaré devant la commission des comptes de la sécurité sociale, il souhaite que la dette de l'État envers la sécurité sociale soit ramenée à ce niveau de 5 milliards d'euros avant fin octobre, période où doivent être payées les pensions. Sinon le plafond de la dette de l'ACOSS – 28 milliards d'euros – sera dépassé.

Il a également l'intention de se pencher sur ce que font d'autres ministères qui accordent de très importantes exonérations de charges sociales. Il convient de s'assurer que ces mesures font ensuite l'objet du versement des compensations correspondantes et n'aboutissent pas à accroître le montant de la dette de l'État envers la sécurité sociale.

Cela étant, les comptes de la sécurité sociale ne dépendent pas que de la dette de l'État et du non paiement des compensations pour exonérations de charges sociales. La réalité est structurelle ; il faut donc y faire face de manière structurelle, ce qui demande une réforme structurelle qui aille au-delà de mesures d'urgence. Cette question sera au centre des débats sur le PLFSS pour 2008.

En ce qui concerne la question de la limitation de la progression des dépenses – zéro en volume ou zéro en valeur – M. Charles de Courson a estimé que le Gouvernement n'était pas assez ambitieux et demandé que les dépenses soient davantage serrées pour atteindre la progression zéro en valeur.

Il ne semble cependant pas possible de s'en tenir au zéro en volume pour les pensions. On peut simplement agir sur le niveau des intérêts de la dette. Néanmoins le zéro en valeur est déjà la réalité pour les autres dépenses de l'État, ce qui constitue un effort significatif. Il sera très difficile d'arriver à une progression zéro en volume au cours des prochaines années : ce serait un effort considérable de limiter la progression des dépenses de personnel à zéro en valeur.

Pour ce qui est de la progression de 2 % de l'ONDAM, M. le ministre ne considère pas qu'il soit irréaliste. Le programme de stabilité prévoyait 0,8 % et le taux a été de 1 % l'an dernier.

M. Pascal Terrasse parle de 2,5 %.

M. le ministre du Budget répond qu'il s'agit du taux en valeur puisqu'il a été de 2,6 % en euros courants. Avec 2 % en valeur on se situe donc au-dessus de ce taux constaté l'an dernier. Néanmoins il convient d'être réaliste et de ne pas fixer un taux dont chacun sait qu'il ne sera pas possible de le tenir.

Pour **M. Jean-Louis Idiart** le résultat est là.

M. le ministre du Budget répond que c'est sans doute parce que l'objectif retenu avait été trop ambitieux. Il faut essayer de fixer une norme à la fois réaliste et ambitieuse. Il est probable que l'ONDAM pour 2008 devra être inférieur au taux d'augmentation des dépenses constatées en 2007, mais au-dessus des prévisions faites pour 2007 qui avaient été trop optimistes.

Pour la CNSA, ainsi que cela a été annoncé au cours de la campagne présidentielle, les dépenses nouvelles devront être financées par des recettes nouvelles.

En ce qui concerne les franchises sur l'ensemble de la protection sociale, aucune décision n'a encore été prise, car il existe plusieurs possibilités.

M. le ministre n'est pas d'accord avec l'affirmation selon laquelle l'hôpital devra licencier des infirmières. Il lui semble possible de tenir le rythme de progression de l'ONDAM et de conserver le personnel hospitalier à son niveau, d'autant qu'il n'est déjà pas en nombre suffisant.

S'agissant des collectivités locales, beaucoup trop de dépenses sont imposées par l'État. En la matière il faut engager des discussions responsables et provoquer une responsabilisation plus importante au niveau local afin d'assurer un partage plus collectif de l'effort. L'État doit s'engager norme par norme et mettre en place un système de compensation.

M. Pascal Terrasse approuve.

M. le ministre du Budget en est bien conscient car, gestionnaire d'une collectivité locale, il en souffre aussi.

M. Muet, contrairement à M. de Courson, a fait preuve d'un pessimisme négatif ! Il a déjà répondu en ce qui concerne la stratégie fiscale, mais il tient à insister sur l'archaïsme de certaines positions. Il remarque d'ailleurs que, entre 1997 et 2002, le nombre des fonctionnaires a considérablement augmenté et que les compensations dues pour la mise en place des 35 heures ont coûté 35 milliards d'euros.

Certes il y a également eu des erreurs entre 2002 et 2007, mais cette période a été marquée par la volonté de maîtriser la dépense publique : pendant cinq années consécutives a été assurée une progression zéro en volume.

Enfin M. le ministre rappelle à M. Daniel Garrigue qu'il a déjà répondu sur la dette. En tout état de cause, il faut établir les comparaisons au même moment dans l'année.

Pour ce qui est des taux d'intérêt, selon les prévisions des économistes et les travaux des services de Bercy nous sommes dans un cycle d'augmentation. Il faut savoir que cela accroît la charge des intérêts de 1,3 à 1,5 milliard d'euros.

Le Président Didier Migaud remercie M. le ministre et lève la séance.



EXAMEN DES ARTICLES

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du 11 juillet 2007.

Article premier

Résultats du budget de l'année 2006

• Les **I** et **II** du présent article tendent à arrêter le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État en 2006, duquel découle le résultat budgétaire ou solde d'exécution des lois de finances.

Comparé à 2005, le tableau d'équilibre porte la marque des changements introduits par la LOLF : suppression de la distinction entre dépenses ordinaires civiles, dépenses civiles en capital et dépenses militaires ; suppression de la distinction entre opérations à caractère définitif et opérations à caractère temporaire ; disparition des recettes en atténuation de la charge de la dette ; introduction des fonds de concours ; nouvelle classification des comptes spéciaux.

Sur le fond, ces résultats sont analysés dans la partie générale du présent rapport.

• Le **III** du présent article tend à donner un effet rétroactif au décret n° 2007-687 du 4 mai 2007 relatif à la période complémentaire à l'année civile.

Ce décret s'est substitué au décret n° 86-451 du 14 mars 1986, pris sur le fondement de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et frappé de caducité par l'article 28 de la LOLF, lequel dispose notamment : « *dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, des recettes et des dépenses budgétaires peuvent être comptabilisées au cours d'une période complémentaire à l'année civile, dont la durée ne peut excéder 20 jours. En outre, lorsqu'une loi de finances rectificative est promulguée au cours du dernier mois de l'année civile, les opérations de recettes et de dépenses qu'elle prévoit peuvent être exécutées au cours de cette période complémentaire* ».

La période complémentaire relative à l'exercice 2006 (qui a pris fin le 19 janvier 2007) s'est toutefois déroulée sans que le nouveau décret n'ait encore été publié⁽¹⁾. Les règles qu'il contient ayant été suivies en pratique, le présent article tend à conférer *a posteriori* un fondement législatif à cette application anticipée⁽²⁾.

Pour mémoire, le Rapporteur général rappelle que la pleine entrée en vigueur de la LOLF a conduit à un encadrement plus serré de la période complémentaire. Cette dernière, limitée à 20 jours, est désormais réservée aux opérations comptables : les seuls actes d'ordonnancement ou de mandatement possibles concernent des opérations autorisées en loi de finances rectificative. Les régularisations comptables doivent avoir lieu avant la fin de la période complémentaire : en particulier, les comptes transitoires et les comptes d'attente⁽³⁾ doivent être totalement apurés en matière de dépenses (c'est quasiment le cas en 2006 : ne subsistaient qu'environ 11 millions d'euros sur ces comptes, à comparer à 1,3 milliard d'euros en 2001) et doivent l'être normalement en matière de recettes (en 2006, 255 millions d'euros restaient non définitivement imputés, à comparer à 2,7 milliards d'euros en 2001). Enfin, sont dorénavant supprimés les règlements réciproques entre l'État et divers « satellites » (établissement publics, entreprises publiques, organismes de sécurité sociale, d'assurance chômage, Banque de France, Caisse des dépôts et consignations et institutions financières spécialisées) : dans le silence de la LOLF et conformément aux recommandations de la Cour des comptes, il a été considéré que ces règlements réciproques, qui permettaient parfois d'opportuns ajustements du solde budgétaire en fin de gestion, ne sont plus admis.

*
* *

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

*
* *

(1) Le Rapporteur général l'avait signalé dans son rapport d'information sur les premiers éléments disponibles concernant l'exécution du budget en 2006, n° 3782, mars 2007, p. 4.

(2) La Cour des comptes a approuvé cette démarche : « compte tenu des constatations qu'elle a faites (...) sur l'ensemble des opérations exécutées au cours de la période complémentaire de janvier 2007, la Cour a admis le rattachement à l'exercice budgétaire 2006 des recettes et dépenses effectuées à ce titre entre le 1^{er} et le 19 janvier 2007, par application anticipée du texte précité » (*Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2006*, p. 36).

(3) Il s'agit de la nouvelle dénomination des anciens comptes d'imputation provisoire (CIP). Les comptes transitoires retracent des opérations ne pouvant se dénouer pour des raisons techniques ou réglementaires. Les comptes d'attente retracent des opérations « non déterminées » ne pouvant se régulariser ou s'imputer dans les délais prévus par la réglementation en raison de l'impossibilité de connaître la nature desdites opérations.

Article 2

Tableau de financement de l'année 2006

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

Ce tableau, qui peut ainsi être comparé à celui figurant à l'article d'équilibre de la loi de finances de l'année, permet au Parlement de mieux appréhender l'évolution des charges de remboursement de la dette de l'État.

Formellement, il convient de relever que, par rapport à sa présentation en loi de finances initiale, le tableau de financement figurant au présent article est enrichi d'une ligne nouvelle intitulée « *Amortissement de dettes reprises par l'État* ». En exécution 2006, y figurent les reprises de dettes du Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA, pour 2,5 milliards d'euros) et de l'Entreprise minière et chimique (EMC, pour 0,3 milliard d'euros). La ligne « *Engagements de l'État* », sur laquelle avaient été imputées ces reprises de dettes en loi de finances initiale ⁽¹⁾, ne retrace donc plus désormais que les besoins de financement qui ne relèvent ni de l'amortissement de dettes financières, ni du déficit budgétaire.

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

*
* *

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

*
* *

(1) Seule celle du FFIPSA avait été prise en compte au stade de la loi de finances initiale.

Article 3

**Résultat de l'exercice 2006.
Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe**

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

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

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

*
* *

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

*
* *

Article 4

**Budget général.
Dispositions relatives aux autorisations d'engagement
et aux crédits de paiement**

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

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

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

*
* *

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

*
* *

Article 5

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

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

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

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

*
* *

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

*
* *

Article 6

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

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

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

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

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

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

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

*
* *

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

*
* *

Article 7

**Règlement du compte spécial 906
« Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation
française »**

Le présent article a pour objet d'arrêter les résultats et le solde du compte spécial 906 « *Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française* » clos au 31 décembre 2006 par l'article 35 de la loi de finances initiale pour 2007.

***I.– La clôture du compte de commerce « Opérations à caractère industriel
et commercial de la Documentation française »***

A.– Le compte de commerce

Créé par l'article 58 de la loi de finances pour 1979 (n°78-1239 du 29 décembre 1978), le compte de commerce « *Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française* » avait pour objet de retracer l'ensemble des opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnaient lieu l'élaboration, l'édition et la diffusion des études et documents d'information générale et de vulgarisation réalisés par la direction de la Documentation française, de même que la diffusion, sous toute forme et sur tout support, des documents et informations des administrations et services publics.

Le compte était crédité :

– du produit des opérations d'élaboration, d'édition et de diffusion des études, documents et publications visées par le décret n° 76-126 du 28 janvier 1976 ;

– des versements du budget général, des administrations de l'État, autres services, collectivités, organismes, établissements publics ;

– et des recettes diverses ou accidentelles.

Il était débité :

– des achats de matières premières, des dépenses de matériel, d'équipement, de travaux, fournitures et services et des frais de fonctionnement liés à l'activité industrielle et commerciale de la direction de la Documentation française ;

– des frais de personnel à rembourser au budget général ;

– et des dépenses diverses et accidentelles.

Étaient ainsi retracées, par l'intermédiaire de ce compte spécial, les dépenses liées à l'activité industrielle et commerciale de la direction qui étaient financées par les recettes issues de la vente des publications éditées et des versements des administrations clientes.

Le directeur de la Documentation française était l'ordonnateur de ce compte de commerce, par délégation du Premier ministre.

B.– La clôture du compte de commerce en loi de finances pour 2007

Un rapprochement entre la Documentation française et les Journaux officiels avait été engagé en 2005, en réponse aux demandes de la Cour des comptes et dans le cadre de modernisation de l'État. Parallèlement, le compte de commerce – en déficit récurrent – avait fait l'objet de critiques, tant en ce qui concerne son fonctionnement propre (sincérité des prévisions, modalités de comptabilisation des dépenses et de certaines recettes, couverture des dépenses de personnel) que s'agissant de son coût administratif, non négligeable. Enfin, la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 imposait, à compter de l'année 2007, de mettre en conformité le budget annexe des Journaux officiels avec les dispositions de l'article 7 de la LOLF ⁽¹⁾.

Une mission d'étude a donc été confiée M. André Barilari, Président du Comité interministériel d'audit des programmes, sur le cadre budgétaire des deux directions de la Documentation française et des Journaux officiels, en vue de proposer une formule, compatible avec les dispositions de la LOLF, qui puisse permettre l'inscription de leur budget dans une mission unique. Ce dispositif devait préserver l'autonomie de chaque direction, tout en permettant la constitution d'un cadre budgétaire unique et efficient pour les activités qu'elles mettent en commun. Il en est ressorti que l'intégration sous la forme d'un programme identifié de la Documentation française au sein d'un budget annexe dont l'autre programme serait constitué des Journaux officiels était compatible à la fois avec les dispositions organiques et avec les objectifs de « management » du Gouvernement.

Mettant en application des conclusions de cette étude, l'article 35 de la loi de finances initiale pour 2007 (n° 2006-1666 du 21 décembre 2006) a clôturé au 31 décembre 2006 le compte spécial 906 « *Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française* », ainsi que le budget annexe « *Journaux officiels* », et rassemblé les deux directions au sein d'un même budget annexe, intitulé « *Publications officielles et information administrative* », dont elles composent les deux programmes ⁽²⁾.

(1) En effet, érigé en mission hors budget général, le budget annexe des Journaux officiels ne comportait qu'un seul programme, ce qui n'était pas conforme à l'article 7 alinéa 2 de la LOLF, qui dispose qu'une mission « comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ».

(2) Voir Gilles Carrez, Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2007 (n°3363) Tome II, p. 264, pour une analyse complète des dispositions de cet article.

II.– Les dispositions du présent article

Si le I de l'article 35 de la loi de finances pour 2007 précité a clôturé au 31 décembre 2006 le compte spécial 906 (ainsi que le budget annexe des Journaux officiels), il revient à la présente loi de règlement, en application de l'article 37 de la LOLF, d'arrêter à cette date les résultats et le solde dudit compte spécial ⁽¹⁾.

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

Désignation	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)	Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)	Majorations du découvert (en euros)
A. COMPTES À DECOUVERT					
Comptes de commerce					
906- Opérations à caractère industriel et commercial de la documentation française	16 891 560,80	17 590 977,75			
TOTAUX	16 891 560,80	17 590 977,75	0,00	0,00	0,00

Le II du présent article arrête le solde débiteur du compte spécial à 2 090 557,65 euros. Ce solde, en application du deuxième alinéa du II de l'article 35 de la loi de finances pour 2007 précité, a été repris en balance d'entrée du budget annexe « *Publications officielles et information administrative* ».

*
* *

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

*
* *

(1) Les résultats du budget annexe des Journaux officiels pour l'année 2006 sont arrêtés par l'article 5 du présent projet de loi de règlement.

Article 8

Ratification de décrets relatifs à la rémunération de services rendus par l'État

Le présent article tend, sur le fondement de l'article 4 de la LOLF, à ratifier trois décrets relatifs à la rémunération de certains services rendus par l'État.

La rémunération des services rendus fait partie des recettes budgétaires de l'État énumérées à l'article 3 de la LOLF. Elle se traduit par le versement d'une redevance pour service rendu qui, selon le Conseil d'État, est « *demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage* »⁽¹⁾.

Avant 2005, la rémunération des services rendus par l'État ne pouvait être « *établie et perçue que si elle [était] instituée par décret en Conseil d'État pris sur le rapport du ministre des finances et du ministre intéressé* » (article 5 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959). Tout en reprenant cette disposition à son compte, le législateur organique de 2001 a entendu aller plus loin, prévoyant que « *ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée* » (article 4 de la LOLF). Le Parlement peut ainsi mieux appréhender les ressources de l'État⁽²⁾.

En l'espèce, il est proposé de ratifier trois décrets.

Le décret n° 2006-1639 du 19 décembre 2006 relatif à la rémunération de certains services rendus par le ministère de l'écologie et du développement durable vise diverses prestations fournies par les services de ce ministère, telles que la cession de documents administratifs ou d'information (ou la cession des droits de reproduction ou de diffusion qui y sont attachés), l'organisation de sessions de formation ou encore la location de salles, d'espaces ou de matériels. Les produits attendus à ce titre en 2007 seraient d'environ 1,3 million d'euros.

(1) Conseil d'État, Assemblée, 21 novembre 1958, « *Syndicat national des transporteurs aériens* ». Cette définition traditionnelle a été assouplie ces dernières années, les juges administratif et constitutionnel admettant la possibilité de moduler le tarif en fonction de considérations d'intérêt général (par exemple : Conseil d'État, 28 février 1996, « *Association FO consommateurs* » ; Conseil constitutionnel, 2005-513 DC, 14 avril 2005, « *Loi relative aux aéroports* »).

(2) Pour une présentation de la portée de cette procédure, voir Gilles Carrez, *Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2006*, n° 3469, décembre 2006, p. 184-189.

Le décret n° 2006-1725 du 23 décembre 2006 relatif à la rémunération de certains services rendus par la Cour des comptes et les autres juridictions financières concerne des recettes procurées par la cession d’ouvrages et de documents produits ou édités par ces juridictions, par la vente de produits liés à la célébration du bicentenaire de la Cour des comptes, par la mise à disposition de locaux pour l’organisation de manifestations et par la vente d’espaces pour insertion de messages publicitaires dans des publications spécialisées. Les produits attendus à ce titre en 2007 seraient d’environ 100 000 euros.

Ces recettes sont attribuées à la Cour des comptes et aux autres juridictions financières par le décret n° 2006-1730 du même jour portant attribution de produits. Le Rapporteur général rappelle que cette dernière procédure, destinée à mettre fin aux affectations abusives de recettes par fonds de concours par assimilation, consiste précisément à affecter à un service de l’État « *les recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies* » par lui (III de l’article 17 de la LOLF).

Le décret n° 2006-1810 du 23 décembre 2006 instituant des redevances pour services rendus par la direction générale de l’aviation civile vise diverses prestations fournies par cette direction, notamment celles demandées par l’Agence européenne de la sécurité aérienne. Les produits attendus à ce titre en 2007 seraient de l’ordre de 6,2 millions d’euros. Ces recettes sont attribuées au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (2 millions d’euros constatés à la mi-juin 2007).

*
* *

La Commission a *adopté* l’article 8 sans modification.

*
* *

Article additionnel après l'article 8

Rapport sur les opérateurs de l'État

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à compléter le contenu du rapport récapitulatif l'ensemble des opérateurs de l'État ou catégories d'opérateurs, les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés, et présentant le total des emplois rémunérés par eux ou mis à disposition par des tiers.

M. Charles de Courson a expliqué qu'il était essentiel de perfectionner ce rapport afin de préciser à quelles années il s'applique et de faire en sorte qu'il couvre la dernière année dont l'exécution est définitivement connue, l'année en cours et l'année suivante.

Après que le **Rapporteur général** eut donné un avis favorable, la Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 1**) et le projet de loi ainsi modifié.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi

**Propositions
de la Commission**

Article premier

Article premier
Sans modification.

- I. – Le résultat budgétaire est arrêté à la somme de – 38 999 871 540,16 €*, y compris la mesure de régularisation concernant les pensions de décembre 2005.
- II. – Le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'année 2006 est arrêté aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après :

	<i>(en euros)</i>	
	Dépenses	Recettes
Budget général		
Recettes		
Recettes fiscales brutes		340 131 625 381,99
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>		<i>72 238 715 516,10</i>
Recettes fiscales nettes (a)		267 892 909 865,89
Recettes non fiscales hors fonds de stabilisation des changes (b)		24 779 442 387,98
Montant net des recettes hors fonds de concours (c) = (a) + (b)		292 672 352 253,87
<i>À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes (d)</i>		<i>65 830 410 782,95</i>
Total net des recettes hors fonds de stabilisation des changes, hors prélèvements sur recettes (e) = (c) – (d)		226 841 941 470,92
Fonds de concours (f)		3 561 296 999,39
Montant net des recettes hors fonds de stabilisation des changes y compris fonds de concours (g) = (e) + (f)		230 403 238 470,31
Dépenses		
Dépenses brutes hors fonds de concours	341 564 417 665,65	
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	<i>72 238 715 516,10</i>	
Montant net des dépenses (h)	269 325 702 149,55	
Fonds de concours (i)	3 561 296 999,39	
Montant net des dépenses y compris fonds de concours (j) = (h) + (i)	272 886 999 148,94	
Montant net des dépenses y compris fonds de concours, hors mesure de régularisation concernant les pensions (j') = (h) + (i)	269 621 184 864,98	
Total du budget général y compris fonds de concours	272 886 999 148,94	230 403 238 470,31
Total du budget général y compris fonds de concours, hors mesure de régularisation concernant les pensions	269 621 184 864,98	230 403 238 470,31
		- 42 483 760 678,63
		- 39 217 946 394,67

Texte du projet de loi

Budgets annexes			
Contrôle et exploitation aériens	1 696 283 768,97	1 696 283 768,97	
Journaux officiels	161 863 685,50	161 863 685,50	
Monnaies et médailles	89 829 815,18	89 829 815,18	
Montant des budgets annexes hors fonds de concours	1 947 977 269,65	1 947 977 269,65	
Fonds de concours	5 944 687,20	5 944 687,20	
Total des budgets annexes y compris fonds de concours	1 953 921 956,85	1 953 921 956,85	
Comptes spéciaux			
Comptes d'affectation spéciale	66 422 146 507,87	68 281 826 743,46	1 859 680 235,59
Comptes de concours financiers	88 726 888 003,78	89 612 024 509,47	885 136 505,69
Comptes de commerce (solde)		633 469 732,79	633 469 732,79
Comptes d'opérations monétaires hors Fonds monétaire international (solde)		105 602 664,40	105 602 664,40
Total des comptes spéciaux hors Fonds monétaire international	155 149 034 511,65	158 632 923 650,12	3 483 889 138,47
Solde d'exécution des lois de finances hors Fonds de stabilisation des changes, hors Fonds monétaire international			- 38 999 871 540,16
Solde d'exécution des lois de finances hors Fonds de stabilisation des changes, hors Fonds monétaire international et hors mesure de régularisation concernant les pensions			- 35 734 057 256,20

* Hors mesure de régularisation concernant les pensions, le résultat budgétaire s'établit à -35 734 057 256,20 €

III. – Le décret n° 2007-687 du 4 mai 2007 pris en application de l'article 28 de la loi organique n° 2001-692 modifiée du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et en ce qui concerne la période complémentaire à l'année civile, s'applique à la période complémentaire de l'année 2006.

Texte du projet de loi

Article 2

I. – Le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2006 est arrêté aux sommes présentées dans le tableau de financement figurant au II ci-après.

II. –

(en milliards d'euros)

	Loi de finances initiale 2006	Exécution 2006
Besoin de financement		
Amortissement de la dette à long terme	44,1	43,2
Amortissement de la dette à moyen terme	39,9	34,4
Amortissement de dettes reprises par l'État	0,0	2,8
Engagements de l'État	2,5	0,0
Impact en trésorerie du solde de la gestion 2006 ⁽¹⁾	46,9	35,4
Total du besoin de financement	133,4	115,8
Ressources de financement		
Émissions à moyen et long termes (obligations assimilables du Trésor et bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels), nettes des rachats	125,0	104,1
Annulation de titres de l'État par la Caisse de la dette publique	0,0	7,8
Variation nette des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés	2,5	-29,1
Variation des dépôts des correspondants	5,5	5,1
Variation du compte du Trésor et divers	0,4	27,8
Total des ressources de financement	133,4	115,8

(1) Cet impact prend compte des seules opérations qui se sont déroulées bancairement sur le compte unique au Trésor entre le 1^{er} et le 31 décembre 2006, quelle que soit leur loi de finances de rattachement.

I. – Le compte de résultat de l'exercice 2006 est approuvé tel que présenté dans le tableau ci-après. Le résultat comptable de l'exercice 2006 s'établit à – 31 619 millions d'euros.

Sans modification.

	2006	<i>(en millions d'euros)</i>
CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES		
Charges de personnel		126 454
Achats, variations de stocks et prestations externes		17 138
Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations		50 652
Autres charges de fonctionnement		16 004
Total des charges de fonctionnement direct (I)		210 248
Subventions pour charges de service public		16 165
Dotations aux provisions		0
Total des charges de fonctionnement indirect (II)		16 165
Total des charges de fonctionnement (III = I + II)		226 413
Ventes de produits et prestations de service		3 114
Production stockée et immobilisée		20
Reprises sur provisions et sur dépréciations		44 528
Autres produits de fonctionnement		30 591
Total des produits de fonctionnement (IV)		78 254
TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES (V = III - IV)		148 160
CHARGES D'INTERVENTION NETTES		
Transferts aux ménages		27 926
Transferts aux entreprises		18 148
Transferts aux collectivités territoriales		69 163
Transferts aux autres collectivités		18 487
Charges résultant de la mise en jeu de garanties		264
Dotations aux provisions et aux dépréciations		13 102
Total des charges d'intervention (VI)		147 089
Contributions reçues de tiers		9 080
Reprises sur provisions et sur dépréciations		9 161
Total des produits d'intervention (VII)		18 241
TOTAL DES CHARGES D'INTERVENTION NETTES (VIII = VI - VII)		128 848

CHARGES FINANCIÈRES NETTES	
Intérêts	37 256
Pertes de change liées aux opérations financières	96
Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	1 388
Autres charges financières	4 465
Total des charges financières (IX)	43 205
Produits des créances de l'actif immobilisé	10 302
Gains de change liés aux opérations financières	92
Reprises sur provisions et sur dépréciations	1 821
Autres intérêts et produits assimilés	5 652
Total des produits financiers (X)	17 867
TOTAL DES CHARGES FINANCIÈRES NETTES (XI = IX - X)	25 338
TOTAL DES CHARGES NETTES (XII = V + VIII + XD)	302 346

2006

(en millions d'euros)

Impôt sur le revenu	53 266
Impôt sur les sociétés	45 221
Taxe sur les salaires	963
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	18 407
Taxe sur la valeur ajoutée	127 787
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	21 681
Autres produits de nature fiscale et assimilés	15 516
TOTAL DES PRODUITS FISCAUX NETS (XIII)	282 841
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités	3 794
TOTAL DES AUTRES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XIV)	3 794
Ressource propre de l'Union européenne basée sur le produit national brut	- 11 581
Ressource propre de l'Union européenne basée sur la taxe sur la valeur ajoutée	- 4 327
TOTAL RESSOURCES PROPRES DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE BASÉES SUR LE PRODUIT NATIONAL BRUT ET LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (XV)	- 15 908
TOTAL DES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XV = XIII + XIV - XV)	270 727

2006	<i>(en millions d'euros)</i>
Charges de fonctionnement nettes (V)	148 160
Charges d'intervention nettes (VIII)	128 848
Charges financières nettes (XI)	25 338
CHARGES NETTES (XII)	302 346
Produits fiscaux nets (XIII)	282 841
Autres produits régaliens nets (XIV)	3 794
Ressources propres de l'Union européenne basées sur le produit national brut et la taxe sur la valeur ajoutée (XV)	- 15 908
PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI)	270 727
SOLDE DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE (XVI - XII)	- 31 619

II – Le résultat comptable de l'exercice 2006 est affecté au bilan à la ligne « report des exercices antérieurs ».

III – Le bilan, après affectation du résultat, s'établit comme suit :

31 décembre 2006

	<i>(en millions d'euros)</i>		
	Brut	Amortissements Dépréciations	Net
			1 ^{er} janvier 2006 Net
ACTIF IMMOBILISÉ			
Immobilisations incorporelles	34 829	9 318	25 511
Immobilisations corporelles	287 044	54 993	232 051
Immobilisations financières	173 648	5 719	167 930
Total actif immobilisé	495 522	70 030	425 492
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie)			
Stocks	34 240	2 011	32 229
Créances	88 731	33 782	54 949
<i>Redevables</i>	<i>71 950</i>	<i>31 777</i>	<i>40 173</i>
<i>Clients</i>	<i>4 822</i>	<i>1 099</i>	<i>3 723</i>
<i>Autres créances</i>	<i>11 959</i>	<i>906</i>	<i>11 053</i>
Charges constatées d'avance	50	0	50
Total actif circulant (hors trésorerie)	123 020	35 792	87 228
TRÉSorerIE			
Disponibilités	3 372		3 372
Autres composantes de trésorerie	13 621		13 621
Equivalents de trésorerie	105		105
Total trésorerie	17 099		17 099
COMPTES DE RÉGULARISATION	8 197		8 197
TOTAL ACTIF (0)	643 837	105 822	538 015
DETTES FINANCIÈRES			
Titres négociables			892 356
Titres non négociables			289
Autres emprunts			1 291
Total dettes financières			893 937
DETTES NON FINANCIÈRES (hors trésorerie)			
Dettes de fonctionnement			4 464
Dettes d'intervention			15 473
Produits constatés d'avance			4 032
Autres dettes non financières			68 789
Total dettes non financières			92 758
			77 970

PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES			
Provisions pour risques	6 973	6 690	
Provisions pour charges	43 106	40 233	
Total provisions pour risques et charges	50 079	46 923	
AUTRES PASSIFS (hors trésorerie)	13 594	12 192	
TRÉSORERIE			
Correspondants du Trésor et personnes habilitées	65 528	60 351	
Autres	3 761	2 830	
Total trésorerie	69 289	63 181	
COMPTES DE RÉGULARISATION			
TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II)	1 131 159	1 112 443	
Report des exercices antérieurs	- 752 089	- 655 447	
Ecart de réévaluation et d'intégration	1 58 946	154 209	
Solde des opérations de l'exercice			
SITUATION NETTE (III = I - II)	- 593 144	- 501 238	

IV – L'annexe du compte général de l'État de l'exercice 2006 est approuvée.

Article 4

I. – Le montant des autorisations d'engagement engagées sur le budget général au titre de l'année 2006 est arrêté par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ces tableaux.

Article 4

Sans modification.

Désignation des missions et des programmes	(en euros)		
	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non reportées
Action extérieure de l'État	2 491 733 249,65	1 128 840,80	37 430 484,15
Action de la France en Europe et dans le monde	1 540 531 822,35	0,00	32 953 106,65
Rayonnement culturel et scientifique	510 599 376,36	1 128 840,80	1 128 839,44
Français à l'étranger et étrangers en France	283 245 390,94	0,00	3 348 538,06
Audiovisuel extérieur	157 356 660,00	0,00	0,00
Administration générale et territoriale de l'État	2 413 105 328,24	0,00	144 899 989,76
Administration territoriale	1 622 899 793,04	0,00	121 239 804,96
Vie politique, culturelle et associative	141 736 189,34	0,00	6 067 779,66
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	648 469 345,86	0,00	17 592 405,14
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	4 624 288 138,71	16 714 010,26	156 361 384,55
Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural	2 317 344 120,09	0,00	66 361 698,91
Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	1 489 590 677,97	0,00	67 251 805,03
Forêt	325 875 974,16	0,00	3 409 429,84
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	491 477 366,49	16 714 010,26	19 338 450,77
Aide publique au développement	6 327 262 890,47	19 389 407,45	3 745 338,98
Aide économique et financière au développement	4 113 692 339,56	0,00	500 052,44
Solidarité à l'égard des pays en développement	2 213 570 550,91	19 389 407,45	3 245 286,54
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 987 227 638,83	514 508,79	18 973 724,96
Liens entre la nation et son armée	289 151 145,36	0,00	6 122 096,64
Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 371 604 121,47	514 508,79	774 000,32
Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde guerre mondiale	326 472 372,00	0,00	12 077 628,00
Conseil et contrôle de l'État	443 370 305,00	0,00	22 299 425,00
Conseil d'État et autres juridictions administratives	239 126 698,36	0,00	14 636 831,64
Conseil économique et social	35 592 227,00	0,00	319,00
Cour des comptes et autres juridictions financières	168 651 379,64	0,00	7 662 274,36

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
Culture	2 711 620 491,13	721 012,84	58 137 639,71
Patrimoines	1 079 195 567,31	0,00	51 712 652,69
Création	786 217 466,69	721 012,84	721 058,15
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	846 207 457,13	0,00	5 703 928,87
Défense	47 206 547 134,73	0,00	264 124 478,27
Environnement et prospective de la politique de défense	1 684 415 461,39	0,00	33 291 714,61
Préparation et emploi des forces	22 167 659 349,71	0,00	159 827 885,29
Soutien de la politique de la défense	2 605 767 773,66	0,00	70 160 646,34
Équipement des forces	20 748 704 549,97	0,00	844 232,03
Développement et régulation économiques	4 125 606 896,10	16 408 825,46	21 881 884,36
Développement des entreprises	1 265 854 738,27	1 724 578,01	3 633 171,74
Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel	325 591 257,79	9 754 248,21	9 817 209,42
Régulation et sécurisation des échanges de biens et services	1 902 896 474,51	4 929 999,24	8 101 320,73
Passifs financiers miniers	631 264 425,53	0,00	330 182,47
Direction de l'action du Gouvernement	504 614 887,32	0,00	24 424 435,68
Coordination du travail gouvernemental	378 451 476,73	0,00	22 285 043,27
Fonction publique	126 163 410,59	0,00	2 139 392,41
Écologie et développement durable	394 762 336,40	927 398,38	23 628 704,98
Prévention des risques et lutte contre les pollutions	164 840 339,11	0,00	15 558 293,89
Gestion des milieux et biodiversité	157 315 484,02	0,00	4 855 733,98
Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable	72 606 513,27	927 398,38	3 214 677,11
Engagements financiers de l'État	40 864 976 572,67	0,00	100 823 427,33
Charge de la dette et trésorerie de l'État	38 945 816 205,24	0,00	82 783 794,76
Appels en garantie de l'État	265 862 858,58	0,00	18 037 141,42
Épargne	1 420 000 000,00	0,00	0,00
Majoration de rentes	233 297 508,85	0,00	2 491,15
Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales	0,00	0,00	0,00

(en euros)

	59 475 953 279,82	85 806 377,88	116 410 613,06
Enseignement scolaire			
Enseignement scolaire public du premier degré	15 756 545 133,15	441 109,97	5 661 577,82
Enseignement scolaire public du second degré	27 605 915 598,15	28 200 000,20	31 710 960,05
Vie de l'élève	5 893 169 588,79	19 400 000,16	21 460 674,37
Enseignement privé du premier et du second degrés	6 998 371 190,08	7 158 714,62	9 816 529,54
Soutien de la politique de l'éducation nationale	1 957 666 503,06	0,00	14 294 002,94
Enseignement technique agricole	1 264 285 266,59	30 606 552,93	33 466 868,34
Gestion et contrôle des finances publiques	9 219 965 123,64	50 656 309,81	52 435 197,17
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 493 869 844,76	46 756 309,84	48 092 336,08
Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle	726 095 278,88	3 899 999,97	4 342 861,09
			(en euros)
		Ajustements de la loi de règlement	
			Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
			Ouvvertures d'autorisations d'engagement complémentaires
		12 291 774,97	157 150 964,63
Justice	6 342 320 245,34		
Justice judiciaire	2 513 498 313,70	0,00	3 555 200,30
Administration pénitentiaire	2 444 274 527,54	0,00	140 601 042,46
Protection judiciaire de la jeunesse	736 731 991,09	6 209 900,15	6 502 323,06
Accès au droit et à la justice	337 713 398,51	0,00	410 524,49
Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	310 102 014,50	6 081 874,82	6 081 874,32
Médias	393 969 571,11	0,00	5 507 629,89
Presse	330 969 571,11	0,00	5 507 629,89
Chaîne française d'information internationale	63 000 000,00	0,00	0,00
Outre-mer	2 198 482 802,00	0,00	68 097 853,00
Emploi outre-mer	1 258 516 812,57	0,00	13 599 414,43
Conditions de vie outre-mer	502 206 408,08	0,00	36 374 634,92
Intégration et valorisation de l'outre-mer	437 759 581,35	0,00	18 123 803,65
Politique des territoires	937 796 563,99	0,00	42 791 173,01
Stratégie en matière d'équipement	96 617 305,59	0,00	3 008 588,41
Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	124 114 948,06	0,00	15 769 489,94
Information géographique et cartographique	65 744 240,05	0,00	5 583 444,95
Tourisme	82 118 494,36	0,00	5 395 074,64
Aménagement du territoire	411 343 403,04	0,00	13 034 574,96
Interventions territoriales de l'État	157 858 172,89	0,00	0,11

Pouvoirs publics	872 559 156,00	0,00	28 377,00
Présidence de la République	32 465 683,00	0,00	0,00
Assemblée nationale	502 179 400,00	0,00	0,00
Sénat	308 917 700,00	0,00	0,00
La Chaîne parlementaire	21 741 000,00	0,00	0,00
Conseil constitutionnel	6 309 473,00	0,00	0,00
Haute Cour de justice	0,00	0,00	0,00
Cour de justice de la République	945 900,00	0,00	28 377,00
Provisions	0,00	0,00	52 493 212,00
Provision relative aux rémunérations publiques	0,00	0,00	0,00
Dépenses accidentelles et imprévisibles	0,00	0,00	52 493 212,00
Recherche et enseignement supérieur	20 808 831 921,94	25 758 749,20	976 504 576,26
Formations supérieures et recherche universitaire	10 000 712 796,05	18 472 615,90	23 445 658,85
Vie étudiante	1 795 252 942,83	0,00	230 365,17
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3 099 544 972,02	0,00	483 618 897,98
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	968 873 857,41	0,00	143 384 224,59
Recherche spatiale	1 239 304 000,00	0,00	0,00
Orientation et pilotage de la recherche	379 663 418,38	0,00	1 545 111,62
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	265 470 337,25	0,00	333 372,75
Recherche dans le domaine de l'énergie	1 785 059 258,00	0,00	3,00
Recherche industrielle	328 098 542,09	0,00	279 435 075,91
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	358 780 580,85	0,00	33 018 471,15
Recherche duale (civile et militaire)	198 105 266,00	0,00	0,00
Recherche culturelle et culture scientifique	140 408 914,78	0,00	3 141 408,22
Enseignement supérieur et recherche agricoles	249 557 036,28	7 286 133,30	8 351 987,02

(en euros)

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
Régimes sociaux et de retraite	7 755 837 129,00	0,00	8 484 000,00
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 029 086 845,00	0,00	0,00
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	658 000 000,00	0,00	8 180 000,00
Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	4 068 750 284,00	0,00	304 000,00
Relations avec les collectivités territoriales	3 361 781 949,10	0,00	47 402 790,90
Concours financiers aux communes et groupements de communes	756 088 960,96	0,00	33 604 346,04
Concours financiers aux départements	949 740 241,16	0,00	3 030 130,84
Concours financiers aux régions	1 395 304 708,89	0,00	0,11
Concours spécifiques et administration	260 648 038,09	0,00	10 768 313,91
Remboursements et dégrèvements	72 238 715 516,10	0,00	339 028 483,90
Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	59 496 011 842,79	0,00	237 732 157,21
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	12 742 703 673,31	0,00	101 296 326,69
Santé	383 207 881,17	0,00	5 962 694,83
Santé publique et prévention	231 988 556,18	0,00	4 609 884,82
Offre de soins et qualité du système de soins	99 213 801,96	0,00	0,04
Drogue et toxicomanie	52 005 523,03	0,00	1 352 809,97
Sécurité	15 936 954 366,42	0,00	198 589 383,58
Police nationale	8 480 505 456,09	0,00	141 924 703,91
Gendarmerie nationale	7 456 448 910,33	0,00	56 664 679,67
Sécurité civile	431 838 977,26	0,00	31 934 004,74
Intervention des services opérationnels	216 595 348,17	0,00	18 338 941,83
Coordination des moyens de secours	215 243 629,09	0,00	13 595 062,91
Sécurité sanitaire	1 313 618 441,16	0,00	145 159 033,84
Veille et sécurité sanitaires	552 705 603,77	0,00	0,23
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	760 912 837,39	0,00	145 159 033,61

Solidarité et intégration	12 582 009 225,08	2 538 185,27	50 864 715,19
Politiques en faveur de l'inclusion sociale	1 378 154 535,31	0,00	2 666 051,69
Accueil des étrangers et intégration	422 545 128,18	2 200 000,34	2 332 317,16
Actions en faveur des familles vulnérables	1 146 747 978,62	0,00	0,38
Handicap et dépendance	7 956 611 592,02	0,02	0,00
Protection maladie	607 471 197,15	0,15	0,00
Égalité entre les hommes et les femmes	25 932 639,10	338 184,76	805 426,66
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 044 546 154,70	0,00	45 060 919,30
Sport, jeunesse et vie associative	824 854 858,15	0,63	7 082 364,48
Sport	284 147 228,63	0,63	0,00
Jeunesse et vie associative	122 881 927,51	0,00	987 835,49
Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	417 825 702,01	0,00	6 094 528,99

(en euros)

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	865 589 356,59	984 100,13	6 319 721,54
Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat	401 744 482,43	48 248,30	2 014 086,87
Statistiques et études économiques	463 844 874,16	935 851,83	4 305 634,67
Transports	11 351 274 196,73	5 075 999,96	63 711 018,23
Réseau routier national	2 478 903 319,27	76 000,03	527 251,76
Sécurité routière	119 158 067,28	0,00	8 169 720,72
Transports terrestres et maritimes	2 783 288 118,61	0,00	26 771 298,39
Passifs financiers ferroviaires	1 357 200 000,00	0,00	0,00
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	139 427 942,04	0,00	7 654 622,96
Sécurité et affaires maritimes	173 287 162,18	0,00	15 586 382,82
Transports aériens	155 076 851,00	0,00	0,00
Météorologie	4 144 932 736,35	4 999 999,93	5 001 741,58
Conduite et pilotage des politiques d'équipement			
Travail et emploi	14 107 583 194,94	7 442 177,04	19 066 128,10
Développement de l'emploi	849 077 247,23	0,23	0,00
Accès et retour à l'emploi	7 693 941 493,31	0,31	0,00
Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	4 696 885 594,60	0,00	0,40
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	122 145 594,59	0,00	3 402 154,41
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	745 533 265,21	7 442 176,50	15 663 973,29
Ville et logement	7 057 622 946,22	0,00	53 088 674,78
Rénovation urbaine	362 355 777,78	0,00	2 688 722,22
Équité sociale et territoriale et soutien	626 651 511,77	0,00	40 724 281,23
Aide à l'accès au logement	5 114 811 020,00	0,00	90 070,00
Développement et amélioration de l'offre de logement	953 804 636,67	0,00	9 585 601,33
TOTAL	364 555 882 571,01	246 357 678,87	3 324 843 527,86

II. - Le montant des dépenses relatives au budget général au titre de l'année 2006 est arrêté par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits de paiement ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des missions et des programmes	(en euros)		
	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	Annulations de crédits non consommés et non reportés
Action extérieure de l'État	2 464 805 528,31	5 168 677,96	7 593 499,65
Action de la France en Europe et dans le monde	1 516 614 004,41	4 039 838,30	4 039 837,89
Rayonnement culturel et scientifique	508 889 361,22	1 128 839,66	1 128 839,44
Français à l'étranger et étrangers en France	281 945 502,68	0,00	2 424 822,32
Audiovisuel extérieur	157 356 660,00	0,00	0,00
Administration générale et territoriale de l'État	2 180 662 589,62	20 162 078,92	36 405 142,30
Administration territoriale	1 587 129 079,36	20 162 078,92	20 231 382,56
Vie politique, culturelle et associative	135 583 435,79	0,00	7 109 919,21
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	457 950 074,47	0,00	9 063 840,53
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	3 379 833 231,98	22 994 870,09	23 198 014,11
Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural	1 488 753 623,10	4 470 000,44	4 470 000,34
Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	1 129 515 511,42	0,42	0,00
Forêt	292 368 321,10	0,10	0,00
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	469 195 776,36	18 524 869,13	18 728 013,77
Aide publique au développement	2 989 890 045,10	1 200 000,64	1 200 000,54
Aide économique et financière au développement	939 572 858,43	0,43	0,00
Solidarité à l'égard des pays en développement	2 050 317 186,67	1 200 000,21	1 200 000,54
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3 960 145 049,13	774 000,18	7 052 126,05
Liens entre la nation et son armée	278 201 023,27	0,00	6 278 125,73
Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 364 944 025,86	774 000,18	774 000,32
Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	317 000 000,00	0,00	0,00
Conseil et contrôle de l'État	431 957 256,96	0,00	10 616 412,04
Conseil d'État et autres juridictions administratives	232 837 223,62	0,00	943 512,38
Conseil économique et social	35 592 227,00	0,00	0,00
Cour des comptes et autres juridictions financières	163 527 806,34	0,00	9 672 899,66
Culture	2 632 888 014,45	11 916 744,64	12 228 198,19
Patrimoine	1 024 079 463,25	7 643 941,71	7 695 702,46
Création	787 352 932,52	721 012,67	721 058,15
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	821 455 618,68	3 551 790,26	3 811 437,58

(en euros)

Désignation des missions et des programmes	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés
Défense	35 309 038 161,14	19 177 286,01	94 730 610,87
Environnement et prospective de la politique de défense	1 554 591 855,99	0,00	13 409 818,01
Préparation et emploi des forces	21 950 458 256,59	19 177 285,66	70 718 954,07
Soutien de la politique de la défense	2 321 913 293,39	0,00	10 601 838,61
Équipement des forces	9 482 074 755,17	0,35	0,18
Développement et régulation économiques	4 052 738 800,11	9 230 411,08	19 580 687,97
Développement des entreprises	1 253 549 439,20	1 724 577,94	1 662 157,74
Contrôle et prévention des risques technologiques et développement industriel	325 946 500,32	5 026 365,74	9 817 209,42
Régulation et sécurisation des échanges de biens et services	1 838 281 200,67	2 479 467,40	8 101 320,73
Passifs financiers miniers	634 961 659,92	0,00	0,08
Direction de l'action du Gouvernement	462 497 622,75	0,00	24 288 218,25
Coordination du travail gouvernemental	338 261 403,70	0,00	22 930 227,30
Fonction publique	124 236 219,05	0,00	1 357 990,95
Écologie et développement durable	378 624 479,02	466 627,34	3 355 679,32
Prévention des risques et lutte contre les pollutions	158 298 563,79	0,00	141 002,21
Gestion des milieux et biodiversité	153 804 727,22	0,22	0,00
Conduite et pilotage des politiques environnementales et développement durable	66 521 188,01	466 627,12	3 214 677,11
Engagements financiers de l'État	40 864 976 572,67	0,00	100 823 427,33
Charge de la dette et trésorerie de l'État	38 945 816 205,24	0,00	82 783 794,76
Appels en garantie de l'État	265 862 858,58	0,00	18 037 141,42
Épargne	1 420 000 000,00	0,00	0,00
Majoration de rentes	233 297 508,85	0,00	2 491,15
Versement à la Caisse nationale d'allocations familiales	0,00	0,00	0,00
Enseignement scolaire	59 465 653 277,81	91 651 110,37	104 499 742,56
Enseignement scolaire public du premier degré	15 755 480 565,83	441 109,65	5 661 577,82
Enseignement scolaire public du second degré	27 604 332 276,19	28 200 000,24	31 710 960,05
Vie de l'élève	5 888 524 391,13	19 399 999,50	21 460 674,37
Enseignement privé du premier et du second degrés	6 995 962 898,85	7 760 000,39	9 816 529,54
Soutien de la politique de l'éducation nationale	1 957 053 198,71	4 800 000,15	4 800 000,44
Enseignement technique agricole	1 264 299 947,10	31 050 000,44	31 050 000,34

Gestion et contrôle des finances publiques	8 682 833 438,87	46 543 561,76	60 323 987,89
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	7 995 621 280,68	46 543 561,76	46 541 085,08
Conduite et pilotage des politiques économique, financière et industrielle	687 212 158,19	0,00	13 782 902,81
Justice	5 925 937 329,57	18 957 306,93	19 610 582,36
Justice judiciaire	2 500 183 559,14	0,00	171,86
Administration pénitentiaire	2 108 232 029,93	9 030 038,74	9 030 038,81
Protection judiciaire de la jeunesse	740 912 242,98	5 795 540,04	5 795 550,06
Accès au droit et à la justice	337 587 690,99	8,30	247,31
Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	239 021 806,53	4 131 719,85	4 784 574,32

(en euros)

Désignation des missions et des programmes	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés
Médias	316 420 750,11	0,00	41 154 499,89
Presse	253 420 750,11	0,00	41 154 499,89
Chaîne française d'information internationale	63 000 000,00	0,00	0,00
Outre-mer	2 012 294 324,05	4 363 147,84	12 137 351,79
Emplit outre-mer	1 199 405 782,70	3 839 760,37	3 853 145,67
Conditions de vie outre-mer	406 228 094,76	0,00	0,24
Intégration et valorisation de l'outre-mer	406 660 446,59	523 387,47	8 284 205,88
Politique des territoires	767 495 846,10	971 336,80	10 466 908,70
Stratégie en matière d'équipement	94 487 187,93	0,00	3 464 728,07
Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	111 807 249,05	399 999,77	399 999,72
Information géographique et cartographique	65 727 542,82	0,00	5 600 142,18
Tourisme	86 710 003,37	211 999,66	212 000,29
Aménagement du territoire	326 414 091,96	359 337,37	359 337,41
Interventions territoriales de l'État	82 349 770,97	0,00	430 701,03
Pouvoirs publics	872 290 618,55	0,00	296 914,45
Présidence de la République	32 465 683,00	0,00	0,00
Assemblée nationale	502 179 400,00	0,00	0,00
Sénat	308 917 700,00	0,00	0,00
La Chaîne parlementaire	21 741 000,00	0,00	0,00
Conseil constitutionnel	6 309 473,00	0,00	0,00
Haute Cour de justice	0,00	0,00	0,00
Cour de justice de la République	677 362,55	0,00	296 914,45
Provisions	0,00	0,00	30 821 818,00
Provision relative aux rémunérations publiques	0,00	0,00	0,00
Dépenses accidentelles et imprévisibles	0,00	0,00	30 821 818,00

Recherche et enseignement supérieur	21 776 496 762,45	32 039 126,61	32 239 473,16
Formations supérieures et recherche universitaire	10 116 199 477,01	23 444 909,86	23 445 658,85
Vie étudiante	1 795 061 117,57	0,00	0,43
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3 583 163 869,33	0,00	0,67
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 112 258 082,00	0,00	0,00
Recherche spatiale	1 239 304 000,00	0,00	0,00
Orientation et pilotage de la recherche	382 152 168,20	0,00	14 995,80
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	265 234 492,54	0,00	0,46
Recherche dans le domaine de l'énergie	1 785 864 747,00	0,00	0,00
Recherche industrielle	524 955 514,48	0,00	0,52
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	381 412 518,46	0,46	0,00
Recherche duale (civile et militaire)	198 105 266,00	0,00	0,00
Recherche culturelle et culture scientifique	143 662 343,77	310 000,18	494 600,41
Enseignement supérieur et recherche agricoles	249 123 166,09	8 284 216,11	8 284 216,02

(en euros)

Désignation des missions et des programmes	Dépenses	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés
Régimes sociaux et de retraite	7 754 999 061,38	0,00	8 500 997,62
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 028 265 774,77	0,00	0,23
Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	658 000 000,00	0,00	8 180 000,00
Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	4 068 733 286,61	0,00	320 997,39
Relations avec les collectivités territoriales	3 273 761 684,86	331 440,94	331 442,08
Concours financiers aux communes et groupements de communes	700 534 631,58	0,00	0,42
Concours financiers aux départements	938 425 701,74	0,00	0,26
Concours financiers aux régions	1 389 246 443,56	0,00	0,44
Concours spécifiques et administration	245 554 907,98	331 440,94	331 440,96
Remboursements et dégrèvements	72 238 715 516,10	0,00	339 028 483,90
Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État	59 496 011 842,79	0,00	237 732 157,21
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	12 742 703 673,31	0,00	101 296 326,69
Santé	380 185 129,87	0,00	2 352 676,13
Santé publique et prévention	229 130 197,79	0,00	0,21
Offre de soins et qualité du système de soins	100 052 903,76	0,00	0,24
Drogue et toxicomanie	51 002 028,32	0,00	2 352 675,68
Sécurité	15 326 516 150,86	30 534 238,39	54 418 383,53
Police nationale	7 976 505 627,70	30 534 238,04	53 618 383,34
Gendarmerie nationale	7 350 010 523,16	0,35	800 000,19
Sécurité civile	422 250 048,49	6 976 082,11	17 057 962,62
Interventions des services opérationnels	191 930 095,40	6 976 082,11	8 206 936,71
Coordination des moyens de secours	230 319 953,09	0,00	8 851 025,91
Sécurité sanitaire	932 402 265,78	2 440 386,17	2 440 386,39
Vieillesse et sécurité sanitaires	331 000 999,72	0,00	0,28
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	601 401 266,06	2 440 386,17	2 440 386,11

Solidarité et intégration	12 526 531 392,34	2 502 314,97	19 643 369,63
Politiques en faveur de l'inclusion sociale	1 377 422 037,42	0,42	0,00
Accueil des étrangers et intégration	418 358 714,41	1 609 701,57	2 332 317,16
Actions en faveur des familles vulnérables	1 145 947 123,81	0,00	0,19
Handicap et dépendance	7 918 130 470,54	0,00	0,46
Protection maladie	607 312 824,92	0,00	158 372,08
Égalité entre les hommes et les femmes	25 871 365,27	346 294,93	805 426,66
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 033 488 855,97	546 318,05	1 634 725,08
Sport, jeunesse et vie associative	722 393 543,91	0,00	10 582 896,09
Sport, jeunesse et vie associative	184 266 226,01	0,00	8 278 015,99
Jeunesse et vie associative	124 549 695,92	0,00	1 358 489,08
Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	413 577 621,98	0,00	946 391,02

Désignation des missions et des programmes	Dépenses	(en euros)	
		Ajustements de la loi de règlement	Annulations de crédits non consommés et non reportés
		Ouvertures de crédits complémentaires	
Stratégie économique et pilotage des finances publiques	830 874 573,13	0,23	7 276 070,10
Stratégie économique et financière et réforme de l'Etat	392 148 006,23	0,23	0,00
Statistiques et études économiques	438 726 566,90	0,00	7 276 070,10
T transports	10 846 999 340,25	6 089 780,70	15 407 364,45
Réseau routier national	2 252 429 081,49	0,00	268 334,51
Sécurité routière	128 264 116,85	0,13	1 663 611,28
Transports terrestres et maritimes	2 551 002 524,96	530 000,39	530 000,43
Passifs financiers ferroviaires	1 357 200 000,00	0,00	0,00
Sécurité et affaires maritimes	144 211 390,50	559 780,57	2 660 676,07
Transports aériens	155 661 012,42	0,00	5 283 000,58
Météorologie	155 076 851,00	0,00	0,00
Conduite et pilotage des politiques d'équipement	4 103 154 363,03	4 999 999,61	5 001 741,58
Travail et emploi	13 835 132 627,16	9 527 984,98	105 646 055,82
Développement de l'emploi	837 626 789,36	0,00	72 221 205,64
Accès et retour à l'emploi	7 646 181 530,27	0,27	0,00
Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques	4 561 613 123,09	0,00	18 430 369,91
Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	73 445 048,02	0,00	2 370 219,98
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	716 266 136,42	9 527 984,71	12 624 260,29
Ville et logement	7 107 473 632,16	0,03	100 208 361,87
Rénovation urbaine	216 887 459,98	0,00	94 882 087,02
Équité sociale et territoriale et soutien	725 544 009,15	0,00	5 236 204,85
Aide à l'accès au logement	5 114 811 020,00	0,00	90 070,00
Développement et amélioration de l'offre de logement	1 050 231 143,03	0,03	0,00
TOTAL	345 125 714 665,04	344 018 515,69	1 335 517 745,65

Article 5

I. – Le montant des autorisations d'engagement engagées sur les budgets annexes au titre de l'année 2006 est arrêté par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des budgets annexes	Autorisations d'engagement engagées	Ajustement de la loi de règlement	
		Ouvertures d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
Contrôle et exploitation aériens	1 732 965 804,80	163 563 518,00	40 237 195,00
Soutien aux prestations de l'aviation civile	295 717 371,00	25 604 005,00	11 146 037,00
Navigation aérienne	1 300 308 523,80	135 027 930,00	16 589 856,00
Surveillance et certification	74 740 412,00	2 931 583,00	5 569 561,00
Formation aéronautique	62 199 498,00	0,00	6 931 741,00
Journaux officiels	138 593 785,89	0,00	27 950 981,92
Journaux officiels	138 593 785,89	0,00	27 950 981,92
Monnaies et médailles	93 584 284,30	13 702 851,57	26 091 411,27
Activités régaliennes	38 062 856,31	6 087 328,31	16 041 316,00
Activités commerciales	55 521 427,99	7 615 523,26	10 050 095,27
TOTAL	1 965 143 874,99	177 266 369,57	94 279 588,19

II. – Les résultats relatifs aux budgets annexes au titre de l'année 2006 sont arrêtés par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des budgets annexes	Dépenses	Recettes	Ajustements de la loi de règlement	
			Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations des crédits non consommés et non reportés
Contrôle et exploitation aériens	1 696 283 768,97	1 696 283 768,97	0,00	78 530 980,24
Soutien aux prestations de l'aviation civile	272 038 330,41			29 870 729,00
Navigation aérienne	1 293 439 613,05		0,00	30 999 271,47
Surveillance et certification	69 238 122,88		0,00	7 633 698,12
Formation aéronautique	61 567 702,63		0,00	10 027 281,65
Journaux officiels	161 863 685,50	161 863 685,50	26 577 957,80	35 798 289,30
Journaux officiels	161 863 685,50		26 577 957,80	35 798 289,30
Monnaies et médailles	89 829 815,18	89 829 815,18	10 710 450,20	26 653 479,02
Activités régaliennes	37 512 938,99		5 828 953,49	16 332 858,50
Activités commerciales	52 316 876,19		4 881 496,71	10 320 620,52
TOTAL	1 947 977 269,65	1 947 977 269,65	37 288 408,00	140 982 748,56

Article 5

Sans modification.

I. – Le montant des autorisations d'engagement engagées sur les comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2007 est arrêté, au 31 décembre 2006, par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des comptes spéciaux	(en euros)		
	Autorisations d'engagement engagées	Ajustement de la loi de règlement	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
A. COMPTES À CRÉDITS			
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>			
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale	509 925 995,76	0,00	1 617 952,24
Industries cinématographiques	261 733 000,00	0,00	0,00
Industries audiovisuelles	222 241 000,00	0,00	1 617 952,00
Soutien à l'expression radiophonique locale	25 951 995,76	0,00	0,24
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	135 982 862,05	0,00	457 759,95
Radars et aide au financement du permis de conduire des jeunes	128 840 520,05	0,00	0,95
Fichier national du permis de conduire	7 142 342,00	0,00	457 759,00
Développement agricole et rural	124 754 909,31	0,31	0,00
Développement agricole et rural	124 754 909,31	0,31	0,00
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	396 577 485,58	0,00	146 415,42
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	396 577 485,58	0,00	146 415,42
Participations financières de l'État	17 170 216 126,16	0,00	2 032 374,84
Participations financières de l'État	17 170 216 126,16	0,00	2 032 374,84
Pensions	48 264 213 206,04	0,44	328 153 045,40
Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	43 449 478 948,39	0,00	303 051 752,61
Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 705 750 521,28	0,44	0,16
Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	3 108 983 736,37	0,00	25 101 292,63
Total des comptes d'affectation spéciale	66 601 670 584,90	0,75	332 407 547,85

(en euros)

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement engagées	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées
Comptes de concours financiers			
Accords monétaires internationaux	0,00	0,00	0,00
Relations avec les banques centrales liées à la France par un accord international	0,00	0,00	0,00
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	12 073 320 782,76	0,00	1 526 679 217,24
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	12 073 320 782,76	0,00	1 526 679 217,24
Avances à l'audiovisuel public	2 720 540 000,00	0,00	0,00
Avances aux organismes de l'audiovisuel public	2 720 540 000,00	0,00	0,00
Avances aux collectivités territoriales	73 807 125 442,01	0,00	1 249 674 557,99
Avances aux collectivités et établissements publics, territoires, établissements et États d'Outre-mer	45 735,00	0,00	6 754 265,00
Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	73 807 079 707,01	0,00	1 242 920 292,99
Prêts à des États étrangers	732 309 671,39	239 808 110,25	596 158 438,86
Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	539 808 110,25	239 808 110,25	0,00
Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	89 301 561,14	0,00	224 758 438,86
Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	103 200 000,00	0,00	371 400 000,00
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	2 650 810,76	0,00	8 299 189,24
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	2 650 810,76	0,00	8 299 189,24
Total des comptes de concours financiers	89 335 946 706,92	239 808 110,25	3 380 811 403,33
TOTAL COMPTES À CRÉDITS	155 937 617 291,82	239 808 111,00	3 713 218 951,18

II. – Les résultats des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2007 sont arrêtés, au 31 décembre 2006, par missions et programmes aux sommes mentionnées dans les tableaux ci-après. Les crédits de paiement ouverts et les découverts autorisés sont modifiés comme indiqué dans ces tableaux.

Désignation des comptes spéciaux	<i>(en euros)</i>			
	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés
A. COMPTES À CREDITS				
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>				
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale	509 910 984,76	521 094 723,06	0,00	1 617 952,24
Industries cinématographiques	261 733 000,00	265 510 196,65	0,00	0,00
Industries audiovisuelles	222 241 000,00	230 152 048,31	0,00	1 617 952,00
Soutien à l'expression radiophonique locale	25 936 984,76	25 432 478,10	0,00	0,24
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	83 984 372,60	140 000 115,20	0,26	457 758,66
Radars et aide au financement du permis de conduire des jeunes	79 787 939,26		0,26	0,00
Fichier national du permis de conduire	4 196 433,34		0,00	457 758,66
Développement agricole et rural	99 691 023,36	145 968 645,10	0,36	0,00
Développement agricole et rural	99 691 023,36	145 968 645,10	0,36	0,00
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	293 661 605,59	798 895 273,13	0,00	0,41
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	293 661 605,59	798 895 273,13	0,00	0,41
Participations financières de l'État	17 170 108 486,16	17 180 298 406,36	0,00	2 140 014,84
Participations financières de l'État	17 170 108 486,16	17 180 298 406,36	0,00	2 140 014,84
Pensions	48 264 790 035,40	49 495 569 580,61	0,44	327 576 216,04
Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	43 449 478 948,39	44 602 606 028,43	0,00	303 051 752,61
Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 705 750 521,28	1 770 944 807,35	0,44	0,16
Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	3 109 560 565,73	3 122 018 744,83	0,00	24 524 463,27
Total des comptes d'affectation spéciale	66 422 146 507,87	68 281 826 743,46	1,06	331 791 942,19

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement		(en euros)
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés	
Comptes de concours financiers					
Accords monétaires internationaux					
Relations avec les banques centrales liées à la France par un accord international	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Avances à divers services de l'État ou organismes géant des services publics					
Avances à divers services de l'État ou organismes géant des services publics	12 073 320 782,76	11 608 458 374,76	0,00	0,00	1 526 679 217,24
	12 073 320 782,76	11 608 458 374,76	0,00	0,00	1 526 679 217,24
Avances à l'audiovisuel public					
Avances aux organismes de l'audiovisuel public	2 720 540 000,00	2 720 539 322,00	0,00	0,00	0,00
	2 720 540 000,00	2 720 539 322,00	0,00	0,00	0,00
Avances aux collectivités territoriales					
Avances aux collectivités et établissements publics, territoriaux, établissements et États d'Outre-mer	73 672 421 617,01	74 208 319 645,80	0,00	0,00	1 384 378 382,99
Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	45 735,00	0,00	0,00	0,00	6 754 265,00
	73 672 375 882,01	74 208 319 645,80	0,00	0,00	1 377 624 117,99
Prêts à des États étrangers					
Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	257 968 797,99	1 055 140 557,21	0,00	0,00	309 291 202,01
Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	65 467 236,85	479 765 431,75	0,00	0,00	84 532 763,15
Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	89 301 561,14	521 656 768,42	0,00	0,00	224 758 438,86
	103 200 000,00	53 718 357,04	0,00	0,00	0,00
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés					
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	2 636 806,02	19 566 609,70	0,00	0,00	8 313 193,98
	2 636 806,02	8 313 193,98	0,00	0,00	8 313 193,98
TOTAL des comptes de concours financiers	88 726 888 003,78	89 612 024 509,47	0,00	0,00	3 228 661 996,22
TOTAL COMPTES À CRÉDITS	155 149 034 511,65	157 893 851 252,93	1,06	1,06	3 560 453 938,41

(en euros)

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement
	Dépenses	Recettes	
B. COMPTES À DÉCOUVERT			
<i>Comptes de commerce</i>			
Approvisionnement des armées en produits pétroliers	559 338 808,14	629 151 705,67	0,00
Constructions navales de la marine militaire	4 224 853,20	930 920,49	0,00
Couverture des risques financiers de l'État	753 701 824,38	753 701 824,37	0,00
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État	333 639 657,03	365 003 030,54	0,00
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	43 059 415 055,55	43 578 248 944,31	0,00
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	30 804 547,05	9 593 999,98	0,00
Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses	1 098 520,71	1 098 520,71	0,00
Opérations commerciales des domaines	132 540 584,65	144 530 538,37	0,00
Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'Équipement	837 490 902,18	857 383 535,32	0,00
Régie industrielle des établissements pénitentiaires	18 306 343,48	22 589 871,74	0,00
Total des comptes de commerce	45 729 462 575,66	46 362 232 891,50	0,00
<i>Comptes d'opérations monétaires</i>			
Emission des monnaies métalliques	113 285 009,18	211 043 333,54	0,00
Opérations avec le Fonds monétaire international	1 957 318 413,49	715 473 679,80	11 454 198 706,83
Pertes et bénéfices de change	12 124 063,79	19 968 403,83	0,00
Total des comptes d'opérations monétaires	2 082 727 486,46	946 485 417,17	11 454 198 706,83
TOTAL COMPTES À DÉCOUVERT	47 812 190 062,12	47 308 718 308,67	11 454 198 706,83

III. – Les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2007 sont arrêtés, à la date du 31 décembre 2006, aux sommes ci-après :

Désignation des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2006	
	Débiteurs	Créditeurs
A. COMPTES À CRÉDITS		
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>		
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale		129 281 544,14
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route		56 015 742,60
Développement agricole et rural		46 277 621,74
Gestion du patrimoine immobilier de l'État		920 435 633,32
Participations financières de l'État		210 519 220,16
Pensions		1 230 779 545,21
<i>Comptes de concours financiers</i>		
Accords monétaires internationaux		
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	626 862 408,00	693 424,92
Avances à l'audiovisuel public		
Avances aux collectivités territoriales	12 176 619 985,12	
Prêts à des États étrangers	13 391 386 055,17	
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	211 605 301,66	
Total des comptes à crédits	26 406 473 749,95	2 594 002 732,09
B. COMPTES À DÉCOUVERT		
<i>Comptes de commerce</i>		
Approvisionnement des armées en produits pétroliers		58 737 644,65
Constructions navales de la marine militaire		15 039 712,62
Couverture des risques financiers de l'État	0,01	
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État		93 727 864,96
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État		1 683 434 555,77
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes		45 518 884,47
Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses		16 486 756,36
Opérations commerciales des domaines		132 383 089,36
Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement		75 091 466,47
Régie industrielle des établissements pénitentiaires		14 020 454,10
<i>Comptes d'opérations monétaires</i>		
Émission des monnaies métalliques		2 361 909 735,86
Opérations avec le Fonds monétaire international	11 454 198 706,83	
Pertes et bénéfices de change		7 844 340,04
Total des comptes à découvert	11 454 198 706,84	4 504 194 504,66
TOTAUX	37 860 672 456,79	7 098 197 236,75

(en euros)

IV. – Les soldes arrêtés au III sont reportés à la gestion 2007 à l'exception d'un solde débiteur de 455 968 357,61 € concernant le compte de concours financiers « *Prêts à des Etats étrangers* » et correspondant au capital des échéances de l'année 2006 au titre des remises de dettes aux pays étrangers ainsi que d'un solde créditeur de 7 844 340,04 € afférent au compte d'opérations monétaires « *Pertes et bénéfices de change* ».

Article 7

Article 7

I. – Les résultats du compte spécial 906 « Opérations à caractère industriel et commercial de la Documentation française » sont arrêtés, au 31 décembre 2006, aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après.

Sans modification.

(en euros)

Désignation	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement		
	Dépenses	Recettes	Ouvertures de crédits complémentaires	Annulations de crédits non consommés et non reportés	Majorations de crédits non consommés et du découvert
A. COMPTES À DECOUVERT <i>Comptes de commerce</i>					
906- Opérations à caractère industriel et commercial de la documentation française	16 891 560,80	17 590 977,75			
TOTAUX	16 891 560,80	17 590 977,75	0,00	0,00	0,00

II. – Le solde du compte spécial 906 repris en balance d'entrée par le budget annexe « Publications officielles et information administrative » est arrêté, au 31 décembre 2006, au montant mentionné ci-dessous :

(en euros)

Désignation	Soldes au 31 décembre 2006	
	Débiteurs	Créditeurs
A. COMPTES À DECOUVERT <i>Comptes de commerce</i>		
906- Opérations à caractère industriel et commercial de la documentation française	2 090 557,64	
TOTAUX	2 090 557,64	0,00

Article 8

Est autorisée, à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, la perception des rémunérations de services rendus instituées par les décrets suivants :

1° Décret n° 2006-1639 du 19 décembre 2006 relatif à la rémunération de certains services rendus par le ministère de l'écologie et du développement durable ;

2° Décret n° 2006-1725 du 23 décembre 2006 relatif à la rémunération de certains services rendus par la Cour des comptes et les autres juridictions financières ;

3° Décret n° 2006-1810 du 23 décembre 2006 instituant des redevances pour services rendus par la direction générale de l'aviation civile.

Article 8

Sans modification.

Article 8 bis (nouveau)

Dans l'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005, après le mot : « rapport » sont insérées les mots : « sur la dernière année dont l'exécution est définitivement connue, l'année en cours et l'année suivante, ».

(Amendement n° 1)