

N° 1775

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 juin 2009

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE LOI (N° 1695) *de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008*,

TOME I

EXPOSÉ GÉNÉRAL ET EXAMEN DES ARTICLES

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– DES DÉPENSES DIFFICILEMENT MAÎTRISÉES	7
A.– L'ÉVOLUTION GLOBALE DES DÉPENSES	7
B.– LA GESTION DES CRÉDITS EN COURS D'ANNÉE	16
1.– Les modifications de crédits approuvées par le Parlement	16
2.– Les modifications réglementaires de crédits	18
3.– Les autres modalités de gestion des crédits	23
C.– LES OUVERTURES ET ANNULLATIONS PROPOSÉES DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE RÉGLEMENT	24
II.– DES RECETTES INSUFFISAMMENT SÉCURISÉES	30
A.– LES RECETTES FISCALES NETTES : ENTRE CRISE ÉCONOMIQUE ET ABSENCE DE SÉCURISATION	32
1.– Une évolution spontanée des recettes amputée par le ralentissement économique	36
2.– Une maîtrise limitée des mesures nouvelles et des mesures de périmètre	37
B.– LES RECETTES NON FISCALES : UNE STABILITÉ EN TROMPE-L'ŒIL	40
C.– LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES	40
III.– UN CREUSEMENT DU DÉFICIT EN EXÉCUTION	41
A.– UN DÉFICIT DE L'ÉTAT PROCHE DU NIVEAU DE 2003	41
1.– Le déficit de l'État en hausse de plus de 14 milliards d'euros par rapport à la prévision	41
2.– Un creusement par rapport à la prévision dû principalement à la conjoncture économique et à des sous-évaluations en LFI	41
3.– Le financement des besoins nouveaux par l'endettement	44
B.– UN DÉFICIT DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AU-DELÀ DU SEUIL DE 3 % DU PIB	47
IV.– LA SITUATION PRÉOCCUPANTE DES COMPTES PUBLICS	49
A.– UNE DETTE PUBLIQUE EN FORTE AUGMENTATION	49
B.– LA DÉGRADATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT	54
1.– La poursuite de la réforme comptable	54
2.– Les résultats comptables soumis à l'approbation du Parlement	58

AUDITION DE M. PHILIPPE SÉGUIN, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES	69
EXAMEN DES ARTICLES	89
<i>Article premier</i> : Résultats du budget de l'année 2008	89
<i>Article 2</i> : Tableau de financement de l'année 2008	89
<i>Article 3</i> : Résultat de l'exercice 2008 – affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe	90
<i>Article 4</i> : Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement	90
<i>Article 5</i> : Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement	91
<i>Article 6</i> : Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés – Affectation des soldes	92
<i>Article 7</i> : Règlement du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » clos au 31 décembre 2008	93
<i>Article 8</i> : Constatation d'une perte au titre d'avances consenties	93
<i>Article 9</i> : Reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans une gestion de fait	94
TABLEAU COMPARATIF	99

INTRODUCTION

Contrairement aux années précédentes, le présent projet de loi de règlement n'est pas le premier projet de loi de finances soumis au Parlement en 2009 : deux lois de finances rectificatives pour 2009 ont déjà été adoptées, l'une dès le mois de janvier pour mettre en place les moyens nécessaires au plan de relance de l'économie, l'autre en avril pour tirer les conséquences d'une nouvelle révision à la baisse des perspectives économiques et pour financer de nouvelles mesures de soutien à l'activité.

Depuis le début de cette année, le Rapporteur général a donc déjà eu à plusieurs reprises l'occasion de se prononcer sur la politique budgétaire de notre pays et sur la situation de nos finances publiques. L'examen du présent projet de loi de règlement n'en constitue pas moins un enjeu essentiel : il invite à tirer les enseignements d'une exécution budgétaire 2008 difficile, marquée par le développement de la crise mondiale et par une croissance du PIB tombée à + 0,4 %.

Le tableau ne doit certes pas être exagérément noirci. L'exécution 2008 fournit plusieurs motifs de satisfaction, tels qu'une dépense de l'État⁽¹⁾ globalement stabilisée en volume, dans un contexte d'inflation particulièrement élevée (2,8 % en moyenne annuelle) ou qu'une nouvelle avancée dans la maîtrise de ses effectifs (- 28 000 équivalents temps plein par rapport à 2007, soit un taux de non remplacement des agents partant à la retraite d'environ 40 %)⁽²⁾.

Pour autant, force est de constater que les motifs d'inquiétude ne manquent pas : des moins-values de recettes fiscales de 11,7 milliards d'euros par rapport aux prévisions initiales ; des dépenses effectives supérieures de 4 milliards d'euros à la loi de finances initiale, du fait notamment du bondissement de la charge de la dette (en hausse de 5 milliards d'euros par rapport à 2007) ; un déficit budgétaire se creusant de près de 18 milliards d'euros pour atteindre 56,3 milliards d'euros⁽³⁾ ; une dette publique supérieure à 68,1 % du PIB.

(1) Au sens de la norme de dépense fixée par le Gouvernement et appliquée, depuis la loi de finances pour 2008, à un périmètre élargi de charges (voir infra, I, A).

(2) Ce taux était d'environ 33 % dans la loi de finances initiale pour 2008. Exprimée en équivalents temps plein travaillé, la diminution par rapport à 2007 est d'environ 23 300 ETPT (au lieu de 17 987 ETPT dans les prévisions initiales). Selon l'exposé des motifs du présent projet, « cette diminution supplémentaire des effectifs est principalement due à l'anticipation par certains ministères, comme le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire ou le ministère de la défense, de suppressions d'emploi prévues sur la période du budget triennal 2009-2011 ».

(3) Le déficit budgétaire a atteint 38,4 milliards d'euros en 2007 (hors recettes exceptionnelles de 3,7 milliards d'euros issues de la cession en décembre 2007 de 2,5 % du capital d'EDF, enregistrées sur le compte d'affectation spéciale Participations financières de l'État et destinées à financer l'« opération campus » en faveur du patrimoine universitaire). La loi de finances initiale pour 2008 prévoyait un déficit de 41,7 milliards d'euros.

Le présent projet de loi invite néanmoins le Parlement à prolonger son analyse au-delà de la seule dimension budgétaire et à tirer parti du considérable accroissement des informations financières qui lui sont désormais fournies depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001. Sont ainsi expressément soumis à l'approbation parlementaire les modalités de financement (emprunts, trésorerie etc.) de l'État en 2008 et ses nouveaux états financiers – en particulier le bilan et le compte de résultat – résultant de l'ambitieuse réforme comptable menée depuis plusieurs années. De tels éléments paraissent particulièrement utiles en cette période de crise : la transparence de la situation financière de l'État ne peut que contribuer à la qualité de sa « signature » lorsqu'il sollicite les marchés ; la comptabilité générale et la logique actif/passif permettent de mieux appréhender la portée des mesures prises en réaction à la crise, qui ne passent pas nécessairement par le canal budgétaire traditionnel (que l'on songe par exemple au recours à des organismes *ad hoc*, bénéficiant de la garantie étatique, pour soutenir le secteur bancaire).

Enfin, l'examen du projet de loi de règlement constitue désormais le « rendez-vous » de l'analyse des résultats des politiques publiques présentés dans les rapports annuels de performances (RAP) joints au présent projet. C'est pourquoi, à l'instar de l'année dernière, le second tome du présent rapport est consacré aux observations de l'ensemble des rapporteurs spéciaux sur les missions et programmes dont ils sont chargés. C'est également pourquoi la discussion du présent projet donne lieu à plusieurs débats thématiques en commission élargie, en présence des ministres concernés et de la presse.

La crise actuelle ne saurait en effet détourner l'attention du Parlement et le dispenser de s'intéresser à l'efficacité de la dépense publique : dans un contexte de raréfaction de la ressource publique, il en a au contraire l'ardente obligation.

I.- DES DÉPENSES DIFFICILEMENT MAÎTRISÉES

A.- L'ÉVOLUTION GLOBALE DES DÉPENSES

La mesure de l'évolution globale des dépenses en 2008 est une tâche doublement malaisée.

D'une part, limité aux seules dépenses nettes du budget général sous la précédente législature, le périmètre de la norme de dépense a été élargi en 2008 aux prélèvements sur recettes et aux nouvelles affectations de ressources à des organismes distincts de l'État (par exemple ses opérateurs). S'il constitue un progrès dans la maîtrise de la dépense de l'État, cet élargissement complique la comparaison entre les exercices 2007 et 2008.

D'autre part, le rythme d'évolution des dépenses tel que déterminé par la norme de dépense est exprimé en volume – c'est-à-dire en euros constants. Or, contrairement aux années précédentes, l'exercice 2008 est marqué par un très grand décalage entre l'hypothèse d'inflation associée à la loi de finances initiale (1,6 %) et l'inflation réellement observée (2,8 %) ⁽¹⁾. Cela rend délicate la comparaison entre prévision et exécution et fait peser une incertitude quant au respect de la norme d'évolution, selon qu'on en juge à l'aune de l'inflation prévisionnelle ou de l'inflation constatée.

• Si, dans un premier temps, l'on considère **l'évolution des seules dépenses nettes du budget général** ⁽²⁾, force est de constater que :

– **l'autorisation parlementaire délivrée en loi de finances initiale a été dépassée de 3,8 milliards d'euros** (voir le premier encadré ci-après). En revanche, par rapport au montant des crédits arrêté après les deux lois de finances rectificatives ⁽³⁾, les dépenses constatées sont inférieures de 0,3 milliard d'euros ;

– comparées à l'exécution 2007, **les dépenses du budget général ont augmenté de 8,8 milliards d'euros à périmètre constant, soit une augmentation de 0,5 % en volume**, compte tenu de l'inflation constatée en 2008 (voir le deuxième encadré ci-après).

(1) Moyenne annuelle de l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac.

(2) Dépenses du budget général hors remboursements et dégrèvements et hors fonds de concours, en crédits de paiement.

(3) Lois de finances rectificatives n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 et n° 2008-1443 du 30 décembre 2008.

**LE DÉPASSEMENT DE L'ENVELOPPE DE CRÉDITS
VOTÉE EN LOI DE FINANCES INITIALE**

(crédits de paiement du budget général, en millions d'euros)

Crédits approuvés par le Parlement ⁽¹⁾

A.– Crédits LFI	271 285
B.– Modifications prises en compte dans les LFR ⁽²⁾ :	
– ouvertures	+ 6 869
– annulations	– 2 798
– variation nette	+ 4 071
C.– Prévisions des lois de finances (A + B)	275 356

Modifications réglementaires des crédits

D.– Fonds de concours ⁽³⁾	+ 3 186
E.– Reports depuis 2007	+ 3 832
F.– Crédits ouverts (C + D + E)	282 374
G.– Reports vers 2009	– 3 172

Exécution budgétaire

H.– Dépenses nettes totales	278 235
I.– Dépenses nettes hors fonds de concours (H – D)	275 049
J.– Écart à la LFI (I – A)	+ 3 764

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

(2) Lois de finances rectificatives) n° 2008-1061 du 16 octobre et n° 2008-1443 du 30 décembre.

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

**UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL
DE 0,5 % EN VOLUME ENTRE 2007 ET 2008**

(crédits de paiement du budget général, en millions d'euros)

Exercice 2007

A.– Dépenses nettes totales	270 632
B.– Fonds de concours ⁽¹⁾	3 798
C.– Dépenses nettes (A – B)	266 834

Exercice 2008

D.– Dépenses nettes totales	278 235
E.– Fonds de concours ⁽¹⁾	3 186
F.– Dépenses nettes (D – E)	275 049

Évolution des dépenses

G.– Changements de périmètre 2007/2008 ⁽²⁾	– 628
H.– Progression 2007/2008 (F – C – G)	+ 8 843
soit	+ 3,3 % en valeur
soit ⁽³⁾	+ 0,5 % en volume

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

(2) Changements de périmètre identifiés dans la charte de budgétisation annexée au PLF 2008 (– 123 millions d'euros), majorés des transferts aux collectivités territoriales effectués par amendement lors de la discussion budgétaire (– 505 millions d'euros).

(3) L'inflation (IPC hors tabac en moyenne annuelle) constatée en 2008 est de 2,8 %, au lieu de 1,6 % prévu en loi de finances initiale.

La principale source du dépassement des crédits votés en loi de finances initiale réside, **pour 3,3 milliards d'euros**, dans l'évolution de **la charge de la dette de l'État**. À 44,5 milliards d'euros, celle-ci a largement excédé la prévision initiale de 41,2 milliards d'euros ⁽¹⁾.

Ce dépassement s'explique à hauteur de près de 2,5 milliards d'euros par l'exceptionnelle hausse des prix constatée au premier semestre 2008 (2,8 % en moyenne annuelle), qui a pesé sur la fraction des titres indexés sur l'inflation (OAT*i* et BTAN*i*), qui représentaient 15,2 % de la dette à moyen et long terme à la fin 2007. La revalorisation des emprunts en fonction de l'inflation crée pour l'État une charge d'indexation qui ne donne pas lieu à un décaissement mais à une provision annuelle dont le cumul sert, à l'échéance, à rembourser l'emprunt ⁽²⁾. Cette charge d'indexation dépend du niveau de l'inflation à la date anniversaire des titres, soit le 25 juillet de chaque année : en l'occurrence, le surcroît d'inflation observé entre le 25 juillet 2007 et le 25 juillet 2008 a porté cette charge à 4,6 milliards d'euros, au lieu de 2,2 milliards d'euros prévu initialement ⁽³⁾.

Les autres facteurs de surcoût pour le programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État*, qui ont joué à hauteur de 815 millions d'euros, tiennent à l'accroissement du besoin de financement de l'État entraîné par l'augmentation du déficit en gestion, à l'absence de réalisation de cessions d'actifs permettant d'alléger la dette, au préfinancement des mesures de soutien au secteur bancaire et du plan de relance de l'économie ⁽⁴⁾ et aux tensions sur les marchés entraînées par la crise financière, laquelle a incité l'AFT, dans un souci de sécurisation de sa politique d'émission, à rouvrir d'anciennes lignes obligataires plutôt que de lancer de nouvelles lignes lorsque la liquidité était au plus bas.

Après retranchement de 156 millions d'euros d'excédents dégagés par les opérations d'échanges de taux d'intérêt, **la charge de la dette après swaps a atteint 44,3 milliards d'euros en 2008, soit 5 milliards d'euros de plus qu'en 2007** (voir le graphique ci-après).

(1) En revanche, par rapport à la loi de finances rectificative du 16 octobre 2008, qui a ouvert 4 milliards d'euros de crédits supplémentaires sur le programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État*, la dépense finale est inférieure de 0,7 milliard d'euros.

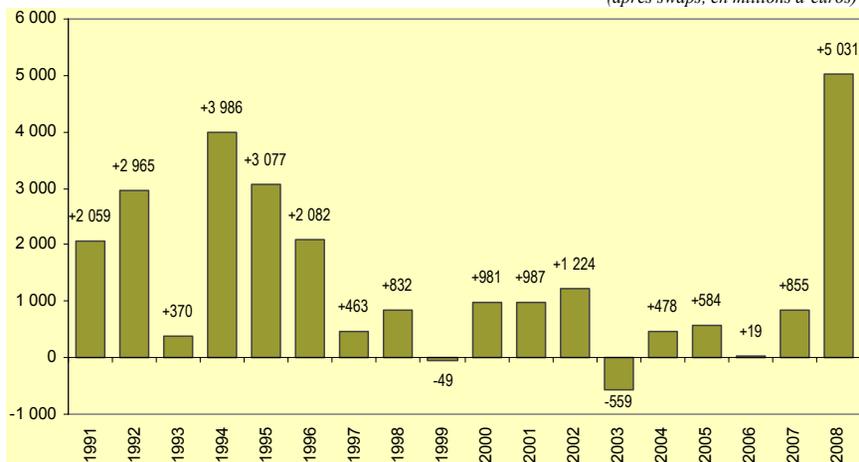
(2) Le principe d'un provisionnement budgétaire a été posé par le législateur, à l'article 125 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999).

(3) En pratique, la provision d'indexation, arrêtée le 25 juillet, dépend de l'inflation annuelle constatée en avril et en mai. Lors de l'élaboration de la loi de finances initiale pour 2008, l'inflation anticipée à cet horizon était de 1,5 % pour la France et de 1,6 % pour la zone euro. Elle s'est in fine établie à respectivement 3,2 % et 3,6 %, sous l'effet de la forte hausse des prix des matières premières au premier semestre 2008.

(4) Voir infra, IV, A.

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

(après swaps, en millions d'euros)



L'évolution de la charge de la dette n'explique cependant qu'une partie du dépassement des crédits votés en loi de finances initiale, soit 3,3 milliards d'euros sur 3,8 milliards d'euros. Hors charge de la dette, le dépassement s'établit à **496 millions d'euros**.

Celui-ci est essentiellement imputable au dérapage des dépenses de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, qui ont atteint 13,1 milliards d'euros, à comparer à 12 milliards d'euros de crédits initiaux. En particulier, le programme *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* a excédé les crédits initiaux de 625 millions d'euros (dont 379 millions d'euros au titre de la prime de Noël aux bénéficiaires du RMI), tandis que le programme *Handicap et dépendance* a dépassé l'enveloppe initiale de 347 millions d'euros, sous l'effet principalement du dynamisme de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Ce surcoût de 1,1 milliard d'euros n'a pu être que partiellement compensé par diverses économies sur les dépenses hors titre 2 des autres programmes (soit environ 0,3 milliard d'euros) et sur les dépenses de personnel (soit environ 0,3 milliard d'euros)⁽¹⁾.

D'une manière plus générale, il convient de signaler **l'augmentation sensible des dépenses de transfert aux ménages** entre 2007 et 2008, qui progressent de près de 800 millions d'euros hors remboursements et dégrèvements. L'essentiel de cette hausse est imputable aux deux missions

(1) Alors qu'elles avaient été surévaluées les années précédentes, les dépenses de personnel en 2008 ont été quasiment en ligne avec la prévision (moyennant un dépassement d'environ 72 millions d'euros). Toutefois, hors crédits ouverts par voie de fonds de concours sur le titre 2 (330 millions d'euros), les dépenses de personnel s'avèrent inférieures de près de 260 millions d'euros aux crédits initiaux. À périmètre constant, elles ont augmenté par rapport à 2007 de 2,6 milliards d'euros (dont 2,2 milliards d'euros du seul fait des charges de pensions).

concentrant à elles seules 56 % de cette catégorie de dépenses (soit 14,7 milliards d'euros sur 26,3 milliards d'euros) : *Ville et logement* et *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

La première subit principalement l'augmentation des aides au logement (+ 240 millions d'euros par rapport à 2007), les dépenses liées à l'allocation de logement social (ALS) et à l'aide personnalisée au logement (APL) ayant notablement progressé en raison tant de la hausse du chômage que de la réforme de la période de paiement des aides ⁽¹⁾.

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* connaît, quant à elle, une hausse de 336 millions d'euros des dépenses liées à l'AAH, qui a été revalorisée de 5 % en 2008 (conformément au plan de revalorisation de 25 % d'ici 2012) et a vu le nombre de ses bénéficiaires continuer à progresser (833 000, après 809 000 en 2007). En outre, les dépenses au titre de l'aide médicale de l'État (AME) sont passées d'environ 240 millions d'euros en 2007 à 513 millions d'euros en 2008. Cette augmentation est néanmoins essentiellement optique, la modération de la dépense en 2007 ayant été obtenue au prix d'une augmentation des dettes de l'État à l'égard de l'assurance maladie, faute de crédits suffisants sur le programme *Protection maladie*.

• Dans un second temps, il convient de considérer l'évolution des charges de l'État au sens de **la norme de dépense désormais élargie aux prélèvements sur recettes et aux nouvelles affectations de ressources à des organismes publics** (voir les deux tableaux ci-après).

De ce point de vue, l'exécution 2008 se caractérise par :

– **un dépassement de 4 milliards d'euros par rapport aux dépenses prévues dans la loi de finances initiale**. Aux 3,8 milliards d'euros de surcroît de dépenses nettes du budget général déjà évoqués s'ajoute en effet un dépassement des prélèvements sur recettes de 0,3 milliard d'euros, entièrement imputable au prélèvement au profit de l'Union européenne (18,7 milliards d'euros en exécution). Au total, les dépenses de l'État prises en compte dans la norme ont atteint 344,9 milliards d'euros en 2008 (soit 344,6 milliards d'euros à structure 2007) ;

– **une progression des dépenses par rapport à 2007 de 9,6 milliards d'euros à périmètre constant, soit une quasi-stabilisation en volume** (+ 2,9 % en valeur, soit + 0,1 % en volume) ⁽²⁾ : aux 8,8 milliards d'euros de dépenses

(1) Celle-ci a consisté à repousser de six mois le calcul des droits en fonction des nouveaux revenus des bénéficiaires : ce calcul n'a pas été réalisé à la date du 1^{er} juillet comme les années précédentes mais au 1^{er} janvier 2009, ce qui s'est traduit par une forte hausse du nombre de bénéficiaires pour le second semestre 2008.

(2) Le léger décalage par rapport à la progression mise en avant par le Gouvernement (+ 2,8 % en valeur) découle d'une différence – habituelle – de comptabilisation des fonds de concours, lesquels doivent être neutralisés pour apprécier le respect de la norme de dépense. Dans sa présentation des résultats de l'exécution, le Gouvernement soustrait des dépenses effectives l'ensemble des recettes de fonds de concours

supplémentaires sur le budget général déjà évoqués s'ajoute en effet une progression par rapport à 2007 de 0,6 milliard d'euros des prélèvements sur recettes et de 0,1 milliard au titre des affectations de recettes ⁽¹⁾. C'est l'évolution par rapport à la loi de finances initiale pour 2007 qui est ici présentée, dans la mesure où c'est cette dernière qui a servi de référence pour le calcul de la norme de dépense lors de l'élaboration de la loi de finances initiale pour 2008. Par rapport à l'exécution 2007, l'augmentation des dépenses en 2008 est supérieure : elle atteint 10,9 milliards d'euros à périmètre constant, soit + 0,5 % en volume.

LA NORME DE DÉPENSE DANS LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2008

(en milliards d'euros)

	LFI 2007	LFI 2008	Variation		
			en Mds€	en valeur	en volume
Dépenses nettes du budget général	266,9	271,3			
Changements de périmètre		- 0,6			
<i>soit à périmètre constant (1)</i>	266,9	271,9	+ 5,1	+ 1,9 %	+ 0,3 %
Prélèvements sur recettes Union européenne (2)	18,7	18,4	- 0,3	- 1,6 %	- 3,2 %
Prélèvements sur recettes collectivités territoriales	49,5	51,2			
Changements de périmètre		+ 1,1			
<i>soit à périmètre constant (3)</i>	49,5	50,1	+ 0,6	+ 1,3 %	- 0,3 %
Nouvelles affectations de recettes à des organismes publics (4)		0,1			
Total à périmètre constant (1 + 2 + 3 + 4)	335,0	340,5	+ 5,5	+ 1,6 %	0,0 %

N.B. : La colonne « en volume » est calculée compte tenu d'une inflation prévisionnelle de 1,6 %.

LA NORME DE DÉPENSE DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT

(en milliards d'euros)

	LFI 2007	Exécution 2008	Variation		
			en Mds€	en valeur	en volume
Dépenses nettes du budget général	266,9	275,0			
Changements de périmètre		- 0,6			
<i>soit à périmètre constant (1)</i>	266,9	275,7	+ 8,8	+ 3,3 %	+ 0,5 %
Prélèvements sur recettes Union européenne (2)	18,7	18,7	n.s.	n.s.	- 2,8 %
Prélèvements sur recettes collectivités territoriales	49,5	51,2			
Changements de périmètre		+ 1,1			
<i>soit à périmètre constant (3)</i>	49,5	50,1	+ 0,6	+ 1,2 %	- 1,6 %
Nouvelles affectations de recettes à des organismes publics (4)		0,1			
Total à périmètre constant (1 + 2 + 3 + 4)	335,0	344,6	+ 9,6	+ 2,9 %	+ 0,1 %

N.B. : La colonne « en volume » est calculée compte tenu d'une inflation réelle de 2,8 %.

encaissées en 2008, soit 3 202 millions d'euros. Comme les années précédentes, le Rapporteur général estime cependant plus rigoureux de déduire, non la totalité de ces recettes de fonds de concours, mais les seuls crédits effectivement ouverts par cette voie, soit 3 186 millions d'euros de crédits nets des annulations sur exercices antérieurs.

- (1) Les affectations de recettes n'ayant pas vocation à être reprises « en base » chaque année dans les dépenses de l'État, le produit des nouvelles affectations comptabilisées dans la norme en 2008 est ici, par convention, égal au produit prévu dans la loi de finances initiale (soit 116 millions d'euros). Pour une présentation de ces affectations, voir Gilles Carrez, Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2008, n° 276, Tome 1, octobre 2007, p. 92.

• Au-delà de la question du respect de la norme de dépense, le présent projet de loi de règlement invite à procéder à **une analyse plus globale des autres déterminants de l'évolution des charges de l'État**. L'un des mérites de la LOLF est d'ailleurs d'offrir de nouveaux outils au Parlement lui permettant de mieux appréhender les divers engagements de l'État, au-delà des seules dépenses *stricto sensu*.

Comme l'année dernière, le Rapporteur général souhaite plus particulièrement attirer l'attention sur deux aspects.

D'une part, au-delà de la consommation des crédits de paiement (CP) au cours d'une année donnée, il incombe à l'État de maintenir ses engagements sur une trajectoire budgétairement soutenable à moyen terme. C'est tout l'intérêt de la notion d'autorisation d'engagement (AE), qui tend à rendre compte des engagements juridiques contractés par les responsables de programme et, partant, des contraintes budgétaires pesant sur les exercices suivants. En dépit des demandes répétées du Rapporteur général, aucune information consolidée sur l'encours global d'engagements à couvrir par des CP – les « **restes à payer** » – n'est présentée au Parlement, ni dans les projets de loi de finances de l'année, ni dans les projets de loi de règlement ⁽¹⁾.

Toutefois, selon les informations recueillies auprès de la Direction du Budget, les engagements réalisés mais non couverts par des paiements étaient d'environ 76 milliards d'euros à la fin 2007. S'y sont ajoutés 373 milliards d'euros d'AE engagées en 2008 ⁽²⁾, soit un montant total de 449 milliards d'euros d'engagements réalisés au 31 décembre 2008. Ces engagements ayant été couverts par des CP à hauteur de 370 milliards d'euros en 2008, **ce ne sont pas moins de 78 milliards d'euros de restes à payer qui appellent à l'ouverture de CP au-delà de 2008, soit environ 2,1 milliards d'euros de plus qu'à la fin de l'année 2008**. Les investissements militaires sont, sans surprise, les plus concernés (44 milliards d'euros pour la mission *Défense*), loin devant les missions *Aide publique au développement* (5,7 milliards d'euros), *Ville et logement* (5 milliards d'euros), *Écologie, développement et aménagement durables* (4,5 milliards d'euros) et *Justice* (3,8 milliards d'euros).

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

(2) Ce montant correspond au montant des AE ouvertes en 2008 (382 milliards d'euros), minoré des AE non engagées (2,5 milliards d'euros d'AE non affectées et 7,3 milliards d'euros d'AE affectées non engagées). Il est supérieur – d'environ 778 millions d'euros – à la somme totale des AE consommées en 2008 figurant à l'article 4 du présent projet (371,8 milliards d'euros). En effet, comme dans le projet de loi de règlement des budgets de 2006 et de 2007, il n'a pas été possible de reventiler par programmes et actions dans les RAP les retraits d'engagements sur années antérieures effectués par les gestionnaires, d'où un décalage entre les AE consommées selon qu'elles figurent dans les RAP ou dans le présent projet de loi de règlement. Ce décalage devrait être progressivement résorbé, au fur et à mesure du raccordement des différents programmes à Chorus.

Naturellement, ces montants demeurent théoriques, dès lors que certains engagements pourront ultérieurement être retirés, par exemple en cas de rupture de contrat ou d'abandon d'une opération. Par leur ampleur, ils rappellent néanmoins la nécessité de renforcer le contrôle des engagements de l'État⁽¹⁾ et confirment l'intérêt d'une gestion pluriannuelle, qui a commencé à prendre corps avec la loi de programmation des finances publiques n° 2009-135 du 9 février 2009 pour les années 2009 à 2012.

En outre, le caractère croissant des restes à payer sur certains programmes pose la question de leur soutenabilité budgétaire. À titre d'illustration, entre la fin 2007 et la fin 2008, les restes à payer ont augmenté de 1,4 milliard d'euros sur le programme *Aide économique et financière au développement* (pour atteindre plus de 5 milliards d'euros), de 670 millions d'euros sur le programme *Administration pénitentiaire* (pour atteindre 2,4 milliards d'euros) et de 597 millions d'euros sur la mission *Ville et logement* (dont 324 millions d'euros sur le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* et 303 millions d'euros au titre du programme *Rénovation urbaine*).

D'autre part, il convient de rester attentif à l'évolution **des reports de charges d'une année sur l'autre**. Là encore, la comptabilité générale mise en place en application de la LOLF offre de nouvelles perspectives d'analyse.

Elle permet en particulier de constater la nouvelle aggravation des dettes de l'État à l'égard des organismes de sécurité sociale (voir le tableau ci-après).

Cette situation est d'autant plus regrettable que les dettes accumulées jusqu'à la fin 2006 à l'égard du régime général (soit 5,1 milliards d'euros) avaient fait l'objet d'un apurement en 2007 et que la budgétisation des dépenses – notamment sociales – dans la loi de finances initiale pour 2008 était censée avoir progressé par rapport aux années précédentes.

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

DETTES DE L'ÉTAT À L'ÉGARD DE LA SÉCURITÉ SOCIALE AU 31 DÉCEMBRE 2008

(en millions d'euros)

	Régime général	Autres régimes	Total
1. Dettes antérieures à 2008	2 616	1 391	4 007
2. Dettes antérieures à 2008 soldées en période complémentaires 2009	–	753	753
3. Dettes nées en 2008	3 277	380	3 657
4. dont charges à payer aux organismes sociaux	1 997	72	2 069
5. Dettes nées en 2008 soldées en période complémentaire 2009	682	91	773
6. Provision pour charges au titre des affiliations rétroactives	151	–	151
Dettes cumulées avant la période complémentaire (1 + 3 + 6)	6 044	1 772	7 815
Dettes cumulées après la période complémentaire (1 – 2 + 3 – 5 + 6)	5 362	927	6 289
<i>dont dettes exigibles (1 – 2 + 3 – 4 – 5)</i>	<i>3 214</i>	<i>855</i>	<i>4 069</i>

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

Selon le compte général de l'État joint au présent projet de loi de règlement ⁽¹⁾, les dettes brutes à l'égard de la sécurité sociale au 31 décembre 2008 s'établissent à 7,8 milliards d'euros (après 6,3 milliards d'euros à la fin 2007), soit **6,3 milliards d'euros** après prise en compte des paiements et remboursements effectués durant la période complémentaire de janvier 2009 en application de la loi de finances rectificative pour 2008. Ce montant inclut l'ensemble des dettes de l'État, y compris les charges à payer correspondant aux produits à recevoir inscrits dans les comptes de l'ensemble des organismes de sécurité sociale, ainsi que certaines provisions pour charges.

En excluant ces deux derniers éléments, les seules dettes exigibles au 31 décembre 2008 s'établissent à **4,1 milliards d'euros**, à comparer à 3 milliards d'euros à la fin 2007. En tenant compte des créances de l'État sur les organismes sociaux (371 millions d'euros), d'un trop perçu au titre des exonérations de charges sur les heures supplémentaires prévues par la loi « TEPA » du 21 août 2007 (35 millions d'euros) et de différences de périmètre (29 millions d'euros), **les dettes de l'État au sens de l'état semestriel transmis au Parlement** ⁽²⁾ s'élèvent à **3,6 milliards d'euros à la fin 2008**, après 3 milliards d'euros à la fin 2007. Cette augmentation recouvre des évolutions contrastées : les dettes à l'égard du régime général ont progressé de 1,3 milliard d'euros, tandis que celles vis-à-vis des autres régimes ont diminué de 0,6 milliard d'euros (en raison

(1) Voir infra, IV, B.

(2) Le passage du bilan de clôture de l'État en comptabilité générale à l'état semestriel des sommes dues par l'État aux organismes de sécurité sociale prévu par l'article LO 111-10-1 du code de la sécurité sociale est explicité dans le compte général de l'État joint au présent projet (p. 113).

principalement d'un apurement de dettes anciennes, par affectation d'un produit de 753 millions de la taxe sur les véhicules de société)⁽¹⁾.

En conséquence, quel que soit l'agrégat retenu, force est de constater la poursuite de la reconstitution des dettes de l'État à l'égard des organismes de sécurité sociale, qui prend principalement sa source en 2008 dans l'insuffisance des dotations en faveur des aides aux logements (+ 247 millions d'euros au titre des aides personnalisées au logement et de l'allocation de logement social) et dans l'incomplète compensation de certaines exonérations ciblées de cotisations sociales, en particulier sur les services à la personne (+ 164 millions d'euros) et sur les contrats d'apprentissage et de professionnalisation (+ 366 millions d'euros).

Plus globalement, la Cour des comptes a évalué, « *sans que cette estimation revête un caractère exhaustif* », les principaux reports de charges de 2008 à près de 7 milliards d'euros : aux 3,6 milliards d'euros de dettes à l'égard de la sécurité sociale précitées, s'ajoutent notamment des reports de charges sur les missions *Défense, Ville et logement* et *Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales*⁽²⁾.

B.– LA GESTION DES CRÉDITS EN COURS D'ANNÉE

Après la deuxième loi de finances rectificative pour 2008 (loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008), les crédits du budget général pris en compte dans l'équilibre financier déterminé par le Parlement s'établissaient pour 2008, hors remboursements et dégrèvements, à 275,4 milliards d'euros.

À la différence des exercices précédents, le plafond global des dépenses nettes du budget général fixé dans la loi de finances initiale (271,3 milliards d'euros) a été relevé en cours d'année : le premier collectif budgétaire (loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 pour le financement de l'économie) a ouvert 4 milliards d'euros de crédits supplémentaires en vue de couvrir l'augmentation de la charge de la dette de l'État.

1.– Les modifications de crédits approuvées par le Parlement

Les crédits votés initialement par le Parlement ont été modifiés en cours d'année par trois décrets d'avance et par les deux lois de finances rectificatives précitées.

Les trois décrets d'avance (n° 2008-629 du 27 juin, n° 2008-1089 du 24 octobre et n° 2008-1244 du 28 novembre) ont déplacé 1,9 milliard d'euros d'AE et 1,8 milliard d'euros de CP. Ils ont principalement servi à financer des mesures de soutien à l'agriculture et à la pêche, à renforcer les moyens de l'hébergement d'urgence, à combler les insuffisances constatées sur la mission

(1) Article 9 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2008.

(2) Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2008, mai 2009, p. 82.

Travail et emploi (en particulier les crédits des contrats aidés) et à couvrir les surcoûts liés aux opérations extérieures du ministère de la Défense (OPEX). À chaque fois, les ouvertures de crédits ont été strictement compensées par des annulations, portant pour l'essentiel sur des crédits mis en réserve en début d'exercice.

Outre l'ouverture déjà évoquée de 4 milliards d'euros de crédits au bénéfice de la charge de la dette, la loi de finances rectificative du 16 octobre a annulé 1,5 milliard d'euros de crédits sur le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*.

Quant au collectif budgétaire de fin d'année, il a ouvert 1,1 milliard d'euros d'AE et de CP hors remboursements et dégrèvements. Si les annulations d'AE (3,4 milliards d'euros) ont largement excédé les ouvertures, les annulations de CP ont été légèrement inférieures aux ouvertures (de 71 millions d'euros). Les principales missions bénéficiaires de ces crédits supplémentaires ont été les missions *Solidarité, insertion et égalité des chances, Régimes sociaux et de retraite et Outre-mer*⁽¹⁾.

Au total, les ouvertures de crédits par décrets d'avance et en lois de finances rectificatives ont représenté 6,9 milliards d'euros de crédits de paiement, soit 2,5 % des CP initiaux. Elles n'ont été compensées par des annulations de crédits qu'à hauteur de 2,8 milliards d'euros (soit 1 % des crédits initiaux).

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.

(1) Pour davantage de précisions sur les ouvertures de crédits par décrets d'avance et dans les collectifs budgétaires, voir Gilles Carrez, *Rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2008*, n° 1297, décembre 2008.

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

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

	Loi de finances initiale	Modifications en cours d'année				Prévisions des lois de finances
		Ouvertures	Annulations	Variation nette des crédits	En % des crédits initiaux	
Budget général						
Crédits bruts du budget général	354 501	14 725	2 798	+ 11 927	+ 3,4 %	366 428
Remboursements et dégrèvements	83 217	7 856	–	+ 7 856	+ 9,4 %	91 073
Crédits nets du budget général	271 285	6 869	2 798	+ 4 071	+ 1,5 %	275 356
Budgets annexes	1 901	35	35	–	–	1 901
Comptes spéciaux						
Comptes d'affectation spéciale	54 458	1 051	1 066	– 15	n.s.	54 442
Comptes de concours financiers	93 965	–	1 607	– 1 607	– 1,7 %	92 358
Comptes de commerce (solde)	199	–	112 ^(a)	– 112	– 56,2 %	87
Comptes d'opérations monétaires (solde)	59	–	–	–	–	59

(a) Diminution de l'excédent du compte *Approvisionnement des armées en produits pétroliers*.

2.– Les modifications réglementaires de crédits

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

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

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

Le tableau de la page suivante récapitule les divers mouvements intervenus en 2008.

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 2008/2009	Crédits avant présent PLR
	Fonds de concours (a)	Reports 2007/2008	Autres mesures (b)	Transferts	Virements	Répartitions (d)						
Budget général												
Crédits bruts du budget général	366 428	+ 3 186	—	[559]	[86]	[165]	373 446	— 3 172	370 274			
Remboursements et dégrèvements	91 073	—	—	—	—	—	91 073	—	91 073			
Crédits nets du budget général	275 356	+ 3 186	—	[559]	[86]	[165]	282 373	— 3 172	279 201			
Budgets annexes	1 901	+ 16	—	—	—	—	1 925	— 3	1 922			
Comptes spéciaux												
Crédits des CAS	54 442	n.s.	+ 1	—	—	—	59 301	— 5 290	54 011			
Crédits des CCF	92 358	—	—	—	—	—	92 358	— 5	92 353			
Commerce (solde)	87	—	—	—	—	—	87	—	87			
Monétaires (solde)	59	—	—	—	—	—	59	—	59			

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

(b) Annulations non associées à un décret d'avance ou à une loi de finances rectificative, ou majorations de crédits gagées par une augmentation de ressources (budgets annexes et comptes d'affectation spéciale). En 2008, il s'agit de la constatation de plus-values de recettes sur le CAS Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale (arrêté du 13 janvier 2009).

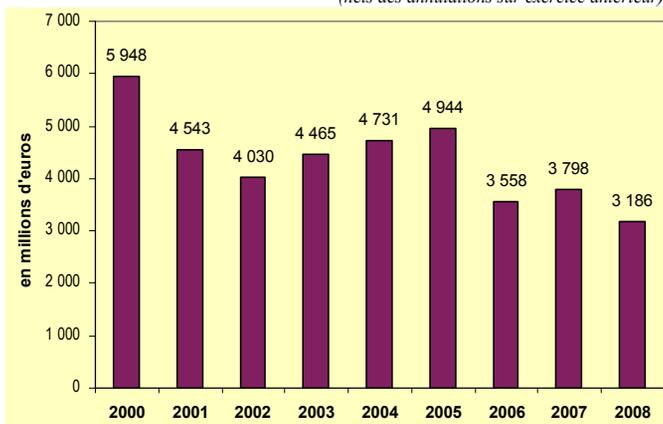
(c) Les montants portés entre crochets retracent la somme des mouvements réglementaires concernés en valeur absolue. Ceux-ci sont sans influence sur le montant total des crédits ouverts.

(d) Répartition des dotations de la mission Provisions.

• Les **crédits ouverts par voie de fonds de concours et d’attribution de produits** en 2008 ont diminué par rapport à 2007, passant de 3,8 milliards d’euros d’AE et de CP à 2,7 milliards d’euros d’AE et à 3,2 milliards d’euros de CP. Ces derniers ne représentent que 1,2 % des crédits initiaux nets du budget général.

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

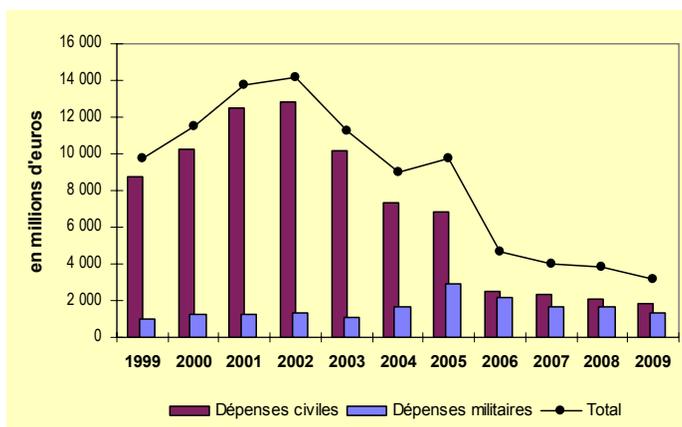
(nets des annulations sur exercice antérieur)



Globalement, les crédits effectivement ouverts par voie de fonds de concours ont été légèrement inférieurs à la prévision en AE (– 604 millions d’euros) comme en CP (– 252 millions d’euros). Dans les deux cas, l’essentiel du décalage est imputable à la mission *Écologie, développement et aménagement durables* qui, à elle seule, bénéficie de plus de la moitié des ouvertures sur fonds de concours. Comparées à la loi de finances initiale, ces ouvertures ont été inférieures de 774 millions d’euros d’AE et de 429 millions d’euros de CP. En particulier, de moindres encaissements ont été constatés sur le programme *Réseau routier national*, qui bénéficie traditionnellement des concours des collectivités territoriales et de l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) dans le cadre d’opérations co-financées. Le RAP précise que l’écart s’explique, d’une part, par la baisse du budget de l’AFITF liée à la sous-exécution des recettes tirées des radars automatiques et, d’autre part, par la surestimation dans les prévisions initiales des apports des collectivités territoriales, en raison du décroissement des financements avec les départements.

• Les **reports de crédits** sont restés maîtrisés en 2008. Sur le budget général, les reports de CP passent de 3,8 milliards d’euros « entrant » en 2008 à 3,2 milliards d’euros « entrant » en 2009. Le graphique ci-après rend compte des efforts très substantiels réalisés depuis 2002, avant même l’entrée en vigueur en 2006 du plafonnement à 3 % par programme prévu à l’article 15 de la LOLF.

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 restant à résorber. En 2008, les reports du ministère de la Défense ont cependant légèrement diminué (– 363 millions d’euros) et expliquent à eux seuls plus de la moitié de la baisse de l’ensemble des reports sur le budget général. En particulier, les crédits reportés sur le programme *Équipement des forces*, véritable « cœur » du stock de reports, sont passés de 1,3 milliard d’euros fin 2007 à 969 millions d’euros fin 2008, soit une réduction de 28 %.

Il n’en demeure pas moins que le ministère de la Défense entame l’application de la nouvelle loi de programmation militaire (LPM 2009-2014) avec un encours de crédits reportés de 1,3 milliard d’euros ⁽¹⁾, principalement issus de la LPM 2003-2008. Toutefois, dans le cadre du plan de relance de l’économie, le programme *Équipement des forces* a bénéficié d’une autorisation de consommation de crédits reportés depuis 2008 d’un montant de 500 millions d’euros, afin d’accélérer le règlement des dettes du ministère de la Défense vis-à-vis des PME ⁽²⁾. Dès lors, le stock de reports en ce début de programmation 2009-2014 devrait retrouver un niveau proche de celui observé à l’entame de la précédente LPM (0,8 milliard d’euros de reports issus de la programmation 1997-2002).

Les reports d’AE sur le budget général sont, quant à eux, passés de 11,6 milliards d’euros fin 2007 à 8,4 milliards d’euros fin 2008. Cette diminution s’explique, à hauteur de 2,7 milliards d’euros, par la diminution des reports de la mission *Défense*, en raison essentiellement de l’ajournement du projet de

(1) En dehors du programme *Équipement des forces*, le volume de crédits reportés le plus important concerne le programme *Préparation et emploi des forces* (203 millions d’euros).

(2) Voir Gilles Carrez, *Rapport sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2009*, n° 1364, décembre 2008, p. 31-32.

construction d'un second porte-avions, décidé par le Président de la République en cohérence avec les orientations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale publié en juillet 2008.

Au-delà du seul budget général, si l'on fait abstraction des 3,7 milliards d'euros de crédits reportés en 2009 sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, issus de la cession de titres EDF de décembre 2007 et destinés à financer l'« opération campus » en faveur du patrimoine universitaire, les reports de CP sur l'ensemble du budget de l'État (y compris budgets annexes et comptes spéciaux) ont diminué de 228 millions d'euros par rapport à ceux ouverts en 2008, pour atteindre 4,7 milliards d'euros au total.

● Les autres mouvements réglementaires affectant les crédits sont :

– les **transferts**, qui ont porté sur 559 millions d'euros en 2008. Ceux-ci 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). Le mouvement le plus important a bénéficié, à hauteur de 154,7 millions d'euros, au programme *Développement des entreprises et des services* de la mission *Développement et régulation économiques*, afin de permettre la gestion par les services du ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi de moyens en fonctionnement et en personnel (agents des Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement) initialement inscrits sur la mission *Écologie, développement et aménagement durables* ;

– 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 86 millions d'euros en 2008 (après 197 millions d'euros en 2007). À titre d'exemple, le décret n° 2008-1292 du 9 décembre 2008 a procédé au virement de 44 millions d'euros du programme *Équipement des forces* vers le programme *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense*, afin de financer des dépenses de carburant en fin de gestion et, ainsi, d'améliorer le solde du compte spécial *Approvisionnement des armées en produits pétroliers* ;

– les **répartitions des dotations de la mission Provisions** (article 11 de la LOLF). La provision de 150 millions d'euros relative aux rémunérations publiques a été sollicitée à hauteur de 146,3 millions d'euros afin de financer, d'une part, les surcoûts liés aux exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires dans la fonction publique (76,2 millions d'euros) et, d'autre part, une insuffisance de crédits de personnel constatée en fin de gestion sur les missions *Enseignement scolaire* et *Immigration, asile et intégration* (70,2 millions d'euros). En outre, 19 millions d'euros ont été prélevés sur la provision pour dépenses accidentelles et imprévisibles : 11,5 millions d'euros pour indemniser certaines collectivités locales de dégâts provoqués par des intempéries ; 7,5 millions d'euros pour abonder les fonds spéciaux figurant sur la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

3.– Les autres modalités de gestion des crédits

• À la différence des années 2006 et 2007, les conséquences de la mise en œuvre de la **fongibilité asymétrique** (qui se traduit par des redéploiements depuis le titre 2 vers d'autres titres de dépenses) ne donnent plus lieu à ouvertures et annulations de crédits dans la loi de règlement ⁽¹⁾.

Quoiqu'ils n'entraînent pas de modification *réglementaire* de crédits, les mouvements liés à la fongibilité asymétrique sont désormais intégrés parmi les mouvements de crédits de l'année, détaillés dans l'annexe « Développement des crédits ouverts et des dépenses constatées au budget général » jointe au présent projet de loi de règlement.

LA FONGIBILITÉ ASYMÉTRIQUE EN 2008 ^(a)

Mission	En millions d'euros	En % du titre 2 LFI
Action extérieure de l'État	0,2	n.s.
Administration générale et territoriale de l'État	9,9	0,6 %
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	3,8	0,5 %
Culture	1,5	0,3 %
Développement et régulation économiques	4,3	0,9 %
Écologie, développement et aménagement durables	8,4	0,2 %
Enseignement scolaire	34,5	0,1 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,5	0,1 %
Justice	2,0	0,1 %
Pilotage de l'économie française	14,9	2,5 %
Recherche et enseignement supérieur	11,9	0,1 %
Sécurité	n.s.	n.s.
Solidarité, insertion et égalité des chances	2,3	0,3 %
Total	102,3	0,1 %

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

Le tableau ci-avant présente le bilan par mission de la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique. Force est de constater que, plus encore que les années précédentes, les montants effectivement redéployés sont dérisoires. Le mouvement le plus important en valeur absolue (34,5 millions d'euros) concerne la mission *Enseignement scolaire* et, pour l'essentiel, le programme *Enseignement technique agricole* (versement de subventions aux établissements d'enseignement privé leur permettant de recruter *via* des contrats à durée déterminée de droit privé). Rapporté au montant des crédits de personnel initiaux, le redéploiement le plus significatif a été effectué, pour 14,9 millions d'euros, sur le programme *Politique économique et de l'emploi* de la mission *Pilotage de l'économie française* (au profit principalement de la Banque de France et de l'aide publique au développement).

Les causes de l'absence quasi totale d'utilisation de la fongibilité asymétrique sont bien connues : enveloppes de titre 2 calibrées au plus juste, lourdeur de la procédure d'autorisation, défiance du ministère du Budget,

(1) Voir l'exposé des motifs de l'article 4 du présent projet de loi de règlement.

annulation des crédits dans le collectif budgétaire de fin d'année etc. Il conviendrait que la gestion pluriannuelle des dépenses de l'État lancée en 2008 pour la période 2009-2011 soit mise à profit pour développer la fongibilité asymétrique : les crédits non consommés devraient être facilement reportables sur l'exercice suivant, sans faire ensuite l'objet de mise en réserve ni, *a fortiori*, d'annulation.

● À la différence des exercices précédents, la pratique de la **réserve de précaution** n'a, on l'a vu, pas suffi à assurer le respect du plafond global de dépenses voté par le Parlement. Fixée à 0,5 % des crédits de personnel et à 6 % des autres crédits, la mise en réserve initiale a porté sur 7,2 milliards d'euros de CP. Des « gels » de crédits supplémentaires sont intervenus en cours d'année, en particulier sur les crédits reportés depuis l'exercice 2007, pour un montant significativement supérieur aux deux années précédentes (environ 840 millions d'euros).

Plus des trois quarts (6,1 milliards d'euros) de ces crédits mis en réserve ont été « libérés » en cours de gestion. Comme de coutume, la réserve a été levée dès le début de l'exercice afin, d'une part, de tenir compte des réductions de crédits votées au Parlement pour gager diverses majorations (420 millions d'euros) et, d'autre part, d'aménager la mise en réserve touchant les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs lorsqu'elles financent des dépenses de personnel (818 millions d'euros). Le reste des crédits (4,9 milliards d'euros) a été « dégelé » tout au long de l'année, soit en gestion (notamment pour financer des dépenses quasi obligatoires : « guichets sociaux », subventions aux régimes de retraite etc.), soit au titre des reports vers l'exercice 2009.

D'autres crédits mis en réserve – environ 1,7 milliard d'euros – ont servi de gage aux ouvertures effectuées par les trois décrets d'avance et par le collectif budgétaire de fin d'année. Seul un solde très limité de 181 millions d'euros de crédits inutilisés fait donc l'objet d'annulations « sèches », proposées à l'article 4 du présent projet de loi de règlement ⁽¹⁾.

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

Le présent projet de loi de règlement tend à ouvrir des crédits complémentaires et à annuler des crédits non consommés en 2008. Le 2° du IV de l'article 37 de la LOLF dispose en effet que la loi de règlement « *ouvre, pour chaque programme ou dotation concernée, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés* ».

(1) Le total des annulations de CP du budget général proposées à l'article 4 du présent projet (967 millions d'euros) est supérieur à ce montant, dès lors qu'il inclut également des annulations de crédits ouverts par les deux lois de finances rectificatives pour 2008, en particulier 732 millions d'euros sur le programme Charge de la dette et trésorerie de l'État (voir également supra, A et infra, C).

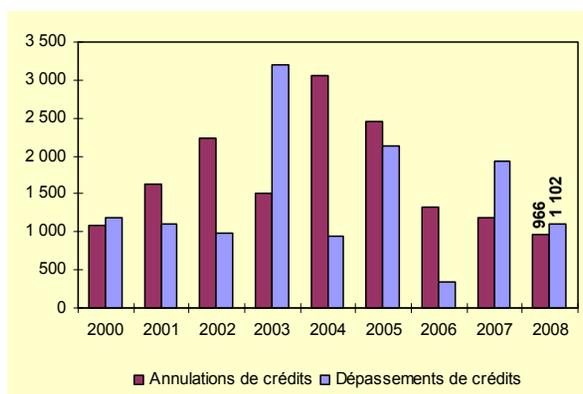
Sur le budget général (**article 4** du présent projet), les **ouvertures de crédits complémentaires** demandées sont de 1,1 milliard d'euros d'AE et de CP, à comparer à 1,9 milliard d'euros dans la loi de règlement du budget de 2007.

Ces dépassements concernent uniquement, et comme il est normal, des crédits évaluatifs, pour lesquels les dépenses « *s'imputent, si nécessaire, au-delà des crédits ouverts* » selon l'article 10 de la LOLF ⁽¹⁾. En l'occurrence, les ouvertures se concentrent **sur la seule mission Remboursements et dégrèvements** : 1 078,8 millions d'euros sur le programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* et 22,7 millions d'euros sur le programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*.

Au total, les remboursements et dégrèvements ont atteint près de 76 milliards d'euros en 2008, à comparer à des crédits initiaux de 67,2 milliards d'euros, majorés de 6,9 milliards d'euros par la loi de finances rectificative du 16 octobre et de 0,8 milliard d'euros par le collectif budgétaire de fin d'année. L'écart de 8,8 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale tient principalement aux remboursements et dégrèvements au titre de la TVA (+ 3,9 milliards d'euros) et au titre de l'impôt sur les sociétés (+ 3,4 milliards d'euros).

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

(crédits bruts, en millions d'euros)



Les **annulations de crédits** sur le budget général (**article 4** du présent projet) sont sensiblement plus importantes pour les AE que pour les CP.

À 966,5 millions d'euros, soit le plus bas niveau atteint ces dix dernières années, les annulations de CP non consommés sont légèrement inférieures à celles de la loi de règlement de 2007 (1,2 milliard d'euros), ce qui s'explique notamment par l'absence d'annulation au titre de la fongibilité asymétrique ⁽²⁾. L'essentiel des

(1) Ainsi qu'on l'a vu précédemment (voir supra, B, 3), à la différence des années 2006 et 2007, la loi de règlement ne donne plus lieu à régularisation des mouvements de fongibilité asymétrique.

(2) Sur ce point, voir supra, B, 3.

annulations proposées dans le présent projet se concentrent sur la mission *Engagements financiers de l'État* (785,8 millions d'euros) et, plus précisément, sur le programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* (731,9 millions d'euros) ⁽¹⁾. En effet, alors que la loi de finances rectificative du 16 octobre 2008 avait ouvert 4 milliards d'euros de crédits supplémentaires sur ce programme, le dérapage de la charge de la dette a, finalement, été limité à 3,3 milliards d'euros ⁽²⁾.

Les annulations d'AE atteignent, quant à elles, 3,2 milliards d'euros (après 5,2 milliards d'euros en 2007). A la différence des anciennes autorisations de programme, et sauf exception, les AE non engagées « tombent » en fin d'année, ce que le présent projet de loi de règlement tend à constater. Outre la mission *Engagements financiers de l'État* déjà évoquée, c'est tout particulièrement le cas sur :

– la mission *Défense*, dont les AE non engagées et non reportées atteignent 470 millions d'euros (dont 323 millions d'euros sur le programme *Soutien de la politique de la défense*), soit environ 1,3 % des AE initiales ;

– la mission *Écologie, développement et aménagement durables* pour 431 millions d'euros, dont 228 millions d'euros sur le programme *Protection de l'environnement et prévention des risques* ;

– la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* pour 209 millions d'euros. Selon le RAP du programme *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, premier concerné par ces annulations, la sous-consommation d'AE en exécution « trouve notamment son origine dans des marchés initialement prévus sur une base pluriannuelle notifiés sur une base annuelle et dans l'abandon d'un certain nombre de marchés et projets du fait de la création de la Direction générale des finances publiques en avril 2008 ».

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

– une ouverture de 1,4 million d'euros d'AE et de 64,8 millions d'euros de CP sur les budgets annexes, correspondant principalement à un dépassement des crédits de personnel de l'aviation civile causé par une utilisation défailante d'un système d'information (mission *Contrôle et exploitation aériens*) ;

– des annulations de 143,4 millions d'euros d'AE non engagées et de 33,3 millions d'euros de CP non consommés sur les deux budgets annexes ;

(1) Les autres annulations concernent quasi exclusivement des crédits initiaux qui avaient fait l'objet de mise en réserve en début de gestion (voir supra, B, 3).

(2) Voir supra, A.

– des ouvertures de 227,6 millions d’euros d’AE et de 44,8 millions d’euros de CP sur les comptes spéciaux, en raison d’un dépassement des crédits évaluatifs du programme *Prêts à des États étrangers* ;

– des annulations de 4,5 milliards d’euros d’AE et de 4,7 milliards d’euros de CP sur les comptes spéciaux dotés de crédits. L’annulation la plus notable touche, à hauteur de 2,9 milliards d’euros, le compte d’affectation spéciale *Participations financières de l’État*, du fait de moindres recettes de cessions d’actifs susceptibles d’être affectées au désendettement de l’État ou de ses établissements publics.

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 2009. Comme de coutume, c’est le cas du compte *Pertes et bénéfices de change*, qui est systématiquement soldé chaque année : son solde, débiteur de 0,8 million d’euros en 2008, est donc directement porté en comptabilité générale. Sont également concernés : le compte *Prêts à des États étrangers*, dont une partie du solde, globalement débiteur de 12,4 milliards d’euros en 2008, n’est pas reportée en 2009 du fait de remises de dettes en faveur des pays les moins avancés (soit 244 millions d’euros) ; le compte *Avances à divers services de l’État ou organismes gérant des services publics* (perte de 69,6 millions d’euros d’avances consenties au Fonds de prévention des aléas pour la pêche) ; le compte *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* (0,6 million d’euros du fait d’admissions en non valeur et de remises gracieuses) ; le compte *Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d’armement complexes* (pertes sur avances remboursables de 6,8 millions d’euros).

Enfin, le compte spécial relatif aux opérations avec le FMI verrait son découvert majoré de 9,6 milliards d’euros, correspondant au cumul du solde débiteur de l’exercice 2007 (11,2 milliards d’euros) et de l’excédent tiré des opérations enregistrées en 2008 (1,6 milliard 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.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2008

(budget général, en millions d'euros)

Mission	AE initiales	Solde LFR	Reportis entrants en 2008	Transferts, virements et répartitions	Fonds de concours	AE ouvertes	Reportis sortants vers 2009	Dépenses	Solde PLR
Action extérieure de l'État	2 368,6	41,5	263,8	4,0	3,3	2 680,2	237,5	2 425,5	-17,2
Administration générale et territoriale de l'État	2 761,0	-124,1	57,7	-0,4	34,8	2 728,9	87,5	2 627,7	-13,7
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	3 093,4	206,7	41,4	33,4	11,8	3 386,8	17,3	3 348,5	-21,0
Aide publique au développement	4 465,3	-62,5	71,3	-1,5	1,0	4 476,5	64,9	4 362,2	-49,4
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 759,5	-81,4	7,9	-1,8	3,0	3 687,1	6,9	3 676,4	-3,8
Conseil et contrôle de l'État	491,8	-7,4	12,3	-	3,4	500,0	12,1	484,1	-3,9
Culture	2 877,0	-19,5	310,5	-16,7	48,8	3 200,0	327,1	2 760,5	-112,4
Défense	36 076,4	-2 327,4	4 903,9	36,4	697,2	39 386,4	2 124,1	36 792,4	-469,9
Développement et régulation économiques	1 288,2	-46,2	133,1	197,1	29,3	1 601,4	32,7	1 496,2	-72,5
Direction de l'action du Gouvernement	625,9	-5,9	13,4	-23,1	1,7	612,1	29,6	544,2	-38,3
Écologie, développement et aménagement durables	9 052,4	-461,2	2 948,1	-92,2	1 436,6	12 883,7	2 386,6	10 065,6	-431,5
Engagements financiers de l'État	42 839,5	4 145,0	n.s.	-	-	46 984,5	-	46 198,7	-785,8
Enseignement scolaire	59 106,8	-86,0	128,7	152,8	4,9	59 307,2	73,4	59 218,1	-15,7
Gestion et contrôle des finances publiques	11 660,9	-233,6	500,1	12,1	35,9	11 975,5	657,8	11 108,2	-209,4
Immigration, asile et intégration	7 283,3	-97,5	1 019,1	4,4	2,7	8 193,8	9,1	599,0	-7,1
Justice	610,9	-4,3	1,6	-13,5	2,3	615,3	1 014,3	7 041,3	-138,2
Médias	511,9	21,1	0,4	-1,0	-	532,5	2,2	514,5	-15,8
Outre-mer	1 753,5	198,8	50,0	-4,0	10,4	2 008,7	21,5	1 868,6	-118,5
Pilotage de l'économie française	838,6	-4,4	64,1	n.s.	20,7	919,0	27,9	858,8	-32,3
Politique des territoires	352,0	-12,4	10,7	22,6	78,6	451,5	6,8	370,8	-73,8
Pouvoirs publics	1 007,7	-	-	9,2	-	1 016,9	-	1 016,8	-0,1
Provisions	225,0	-52,0	-	-157,7	-	15,3	-	-	-15,3
Recherche et enseignement supérieur	23 336,1	-425,8	228,8	3,0	64,5	23 206,7	373,6	22 781,3	-51,8
Régimes sociaux et de retraite	5 269,3	141,4	0,6	-	-	5 411,3	-	5 407,7	-3,6
Relations avec les collectivités territoriales	2 417,5	20,1	61,0	4,0	0,1	2 502,8	89,6	2 336,6	-76,7
Remboursements et dégrèvements	83 216,7	7 856,0	-	-	-	91 072,7	-	92 174,2	+ 1 101,5
Santé	427,8	-14,5	2,6	-4,1	8,0	419,9	8,9	408,2	-2,7
Sécurité	16 229,9	-67,3	406,9	6,0	38,4	16 614,0	484,7	15 963,8	-165,5
Sécurité civile	728,8	-320,0	36,8	-11,8	5,3	439,1	17,8	417,6	-3,7
Sécurité sanitaire	670,8	39,4	66,1	1,6	55,6	833,4	48,6	775,5	-9,3
Solidarité, insertion et égalité des chances	12 122,9	1 023,0	80,5	-3,5	29,8	13 252,7	31,4	13 086,9	-134,4
Sport, jeunesse et vie associative	763,2	-17,5	32,9	n.s.	3,7	782,4	28,9	744,5	-8,9
Travail et emploi	12 516,9	298,7	115,7	-1,2	79,6	13 009,6	107,7	12 861,1	-40,8
Ville et logement	7 663,6	32,6	25,0	-154,3	n.s.	7 567,1	64,5	7 422,5	-80,0
Total	358 413,3	9 553,3	11 597,1	-	2 711,1	382 274,8	8 395,2	371 758,0	- 2 121,7

Solde LFR : solde des ouvertures et annulations effectuées en lois de finances rectificatives ou prises en compte par celles-ci (décrets d'avance).

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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2008

(budget général, en millions d'euros)

Mission	CP initiaux	Solde LFR	Reports entrants en 2008	Transferts, virements et répartitions	Fonds de concours	CP ouverts	Reports sortants vers 2009	Dépenses	Solde PLR
Action extérieure de l'Etat	2 352,4	52,3	31,9	2,7	3,3	2 442,5	9,9	2 432,6	n.s.
Administration générale et territoriale de l'Etat	2 639,2	-22,5	29,5	-0,4	34,8	2 680,5	18,9	2 623,6	-3,4
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	2 852,2	180,1	28,8	31,5	11,8	3 104,3	31,5	3 083,5	n.s.
Aide publique au développement	3 073,8	-50,2	8,2	-1,5	1,0	3 031,3	34,0	2 996,8	-0,5
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3 765,9	-81,9	11,8	-4,2	3,0	3 694,5	11,4	3 683,1	n.s.
Conseil et contrôle de l'Etat	497,5	-7,8	7,2		3,4	500,3	7,9	490,8	-1,6
Culture	2 758,8	-25,6	76,6	-16,5	45,2	2 838,4	19,4	2 818,6	-0,4
Défense	36 865,6	-304,4	1 628,8	-3,7	704,3	38 890,5	1 260,5	37 614,7	-15,3
Développement et régulation économiques	1 259,1	-62,0	131,2	195,9	29,3	1 553,4	37,5	1 508,1	-7,8
Direction de l'action du Gouvernement	532,6	-5,3	7,1	-11,7	1,7	524,5	8,7	503,5	-12,3
Écologie, développement et aménagement durables	9 008,1	-308,4	803,4	-80,9	1 931,0	11 353,2	787,8	10 527,4	-37,9
Engagements financiers de l'Etat	42 839,5	4 145,0	n.s.			46 984,5		46 198,7	-785,8
Enseignement scolaire	59 052,9	-88,0	57,4	152,8	4,9	59 179,9	6,5	59 163,6	-9,8
Gestion et contrôle des finances publiques	11 222,5	-221,7	236,5	15,7	35,9	11 288,8	179,9	11 107,1	-1,9
Immigration, asile et intégration	602,2	-5,7	4,6	1,1	2,7	604,9	15,1	583,8	-6,0
Justice	6 497,0	-136,5	42,9	-9,6	2,3	6 396,1	19,4	6 376,7	n.s.
Médias	506,9	20,9	5,4	-1,0	10,4	532,2	8,4	522,2	-1,6
Outre-mer	1 719,9	199,8	73,6	-2,4	20,7	2 001,3	23,8	1 977,4	n.s.
Pilotage de l'économie française	841,3	-14,8	50,6	n.s.	54,3	897,8	16,3	868,4	-13,1
Politique des territoires	415,9	-17,7	3,8	38,9	5,4	495,2	10,9	479,3	-4,9
Pouvoirs publics	1 007,7		n.s.	9,2		1 016,9		1 016,7	-0,2
Provisions	225,0	-52,0		-165,2		7,8		7,8	-7,8
Recherche et enseignement supérieur	23 243,2	-379,0	79,2	2,7	69,9	23 016,1	190,8	22 799,5	-25,7
Régimes sociaux et de retraite	5 269,3	141,4	1,6			5 412,3	0,1	5 407,8	-4,4
Relations avec les collectivités territoriales	2 353,7	24,1	56,0	11,5	0,1	2 445,4	61,2	2 373,8	-10,4
Remboursements et dégrèvements	83 216,7	7 856,0				91 072,7		92 174,2	+ 1 101,5
Santé	426,0	-20,6	7,8	-0,1	8,0	421,1	12,4	406,9	-1,8
Sécurité	15 878,0	-66,7	91,3	5,4	38,4	15 946,4	99,9	15 845,4	-1,1
Sécurité civile	415,1	-28,0	18,5	-5,4	5,3	405,5	3,9	401,4	-0,2
Sécurité sanitaire	707,1	35,3	57,7	1,6	51,2	852,9	59,5	792,1	-1,3
Solidarité, insertion et égalité des chances	12 044,2	1 022,4	113,9	-4,1	29,8	13 206,3	68,1	13 133,3	-4,8
Sport, jeunesse et vie associative	783,9	-29,4	12,8	n.s.	3,6	770,8	3,4	764,1	-3,3
Travail et emploi	12 480,1	271,5	122,5	-1,5	79,6	12 952,2	110,3	12 841,3	-0,5
Ville et logement	7 148,4	-93,3	31,1	-160,9	n.s.	6 925,4	32,6	6 890,4	-2,5
Total	354 501,4	11 927,1	3 831,6		3 185,6	373 445,6	3 171,8	370 408,8	+ 135,0

Solde LFR : solde des ouvertures et annulations effectuées en lois de finances rectificatives ou prises en compte par celles-ci (décrets d'avances).

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

II.- DES RECETTES INSUFFISAMMENT SÉCURISÉES

L'exercice 2008 a connu deux lois de finances rectificatives successives, la première relative au financement de l'économie⁽¹⁾ se rajoutant à celle, habituelle, du mois de décembre⁽²⁾.

Les recettes nettes du budget général sont en repli de 12,3 milliards d'euros par rapport à la prévision faite en loi de finances, en raison principalement des moins-values constatées sur les recettes fiscales.

À la lecture du tableau à la page suivante, on constate que, pour la taxe sur la valeur ajoutée nette et l'impôt sur les sociétés net, l'exécution s'est avérée encore moins bonne que la prévision, déjà dégradée, de la seconde loi de finances rectificative, en dépit de révisions successives du montant des recettes fiscales nettes. La forte dégradation de la conjoncture au quatrième semestre, avec un repli de - 1,5 % du PIB, explique ce décalage.

(1) Loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie

(2) Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008

RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL : DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION

LFI (en millions d'euros)

A.– Recettes fiscales nettes	271 622
<i>Recettes fiscales brutes</i>	354 839
<i>Remboursements et dégrèvements</i>	83 217
B.– Recettes non fiscales	28 051
C.– Prélèvements sur recettes	69 610
D.– Fonds de concours	3 438
E.– Ressources nettes du budget général (A + B – C + D).....	233 501

LFR 1 (variation par rapport à la LFI, en milliards d'euros)

A.– Recettes fiscales nettes : -5
<i>Dont IS net</i> : -1,4
<i>TVA nette</i> : - 0,8
<i>IR</i> : - 1,9
<i>TIPP</i> : - 0,1
<i>ISF</i> : +0,03
<i>droits de mutation</i> : +0,45
B.– Recettes non fiscales : +0,7
<i>Participations</i> : +1,3
C.– PSR : +0,7
<i>Collectivités territoriales</i> : +0,4
<i>UE</i> : +0,3
D.– Fonds de concours : 0
E.– Ressources nettes du budget général : - 5

TOTAL LFR 1 : 228,5

LFR 2 (variation par rapport à la LFI, en milliards d'euros)

A.– Recettes fiscales nettes : -2,1
<i>Dont IS net</i> : -1
<i>TVA nette</i> : - 1,2
<i>IR</i> : - 0,5
<i>TIPP</i> : - 0,3
<i>ISF</i> : 0
<i>droits de mutation</i> : +0,3
B.– Recettes non fiscales : - 0,5
<i>Participations</i> : 0
C.– PSR : -0,5
<i>Collectivités territoriales</i> : - 0,5
<i>UE</i> : 0
D.– Fonds de concours : 0
E.– Ressources nettes du budget général : -1,4

TOTAL LFR 2 : 226,4

Exécution (variation par rapport à la LFR 2, en milliards d'euros)

A.– Recettes fiscales nettes	- 4,6
<i>Dont IS net</i>	- 2,2
<i>TVA nette</i>	- 3,2
<i>IR</i>	+ 0,2
B.– Recettes non fiscales	- 0,2
<i>Produit des participations de l'État</i>	- 0,2
C.– Prélèvements sur recettes	+ 0,1
<i>Collectivités territoriales</i>	+ 0,1
<i>Communauté européenne</i>	0
D.– Fonds de concours	- 0,2
E.– Ressources nettes du budget général (A + B – C + D).....	- 4,9
TOTAL (en millions d'euros)	221 245

Progression des recettes nettes de la LFI à l'exécution (y compris fonds de concours) (en millions d'euros)..... -12,3

soit - 5,2 % en valeur
ou - 8 % en volume

A.– LES RECETTES FISCALES NETTES : ENTRE CRISE ÉCONOMIQUE ET ABSENCE DE SÉCURISATION

• Les recettes fiscales nettes atteignent 260 milliards d’euros en 2008, contre une prévision en projet de loi de finances initiale de 272,1 milliards d’euros. Le tableau suivant retrace l’évolution des prévisions des principaux impôts ainsi que leur exécution.

L’EXÉCUTION 2008 DES PRINCIPALES RECETTES FISCALES

(en millions d’euros)

	LFI	LFR1(5)	LFR2(6)	Niveau à la fin décembre		Variations	
	2008	2008	2008	Exécution 2007	Exécution 2008	Exécution 2008/Exécution 2007	Exécution 2007 / exécution 2007 Périmètre constant
				Périmètre courant			
Recettes fiscales ⁽¹⁾	271 622	266 649	264 593	266 711	260 105	- 2,5 %	- 0,2 %
Impôt sur le revenu net ⁽⁷⁾	53 748	51 830	51 530	50 032	51 756	3,4 %	3,4 %
Impôt sur les sociétés – net ⁽¹⁾⁽⁶⁾	53 825	52 420	51 420	50 843	49 179	- 3,3 %	- 3,3 %
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)	16 514	16 400	16 094	17 288	16 100	- 6,9 %	- 0,8 %
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – nette ⁽⁴⁾	134 981	134 200	133 100	131 509	129 850	- 1,3 %	0,9 %
Autres recettes fiscales – nettes ⁽¹⁾⁽⁴⁾	12 554	11 799	12 449	17 038	13 220	- 22,4 %	- 9,7 %

(1) Recettes nettes des remboursements et des dégrèvements.

(2) Prélèvements au profit des collectivités territoriales et des communautés européennes.

(3) Hors IS par voie de rôle et CSB.

(4) Y compris IS par voie de rôle et CSB.

(5) Loi de finances rectificative pour 2008 du 16 octobre 2008.

(6) Loi de finances rectificative pour 2008 du 30 décembre 2008.

(7) IR net = IR brut - remboursements et dégrèvements d’IR et restitutions relatives à la prime pour l’emploi (PPE)

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

L’impôt sur le revenu apparaît, en exécution, en retrait de 2 milliards d’euros par rapport à la prévision faite en loi de finances initiale, en raison notamment d’une sous-estimation du coût de la prime pour l’emploi à hauteur de 1 milliard d’euros.

L’impôt sur les sociétés (IS) net est également inférieur à sa prévision, d’environ 4,6 milliards d’euros, du fait d’une sous-estimation du coût de la suppression progressive de la taxation des plus-values à long terme pour 0,9 milliard d’euros et d’un cinquième acompte particulièrement dégradé. L’IS a également été affecté par des mesures de périmètre pour 2,6 milliards d’euros.

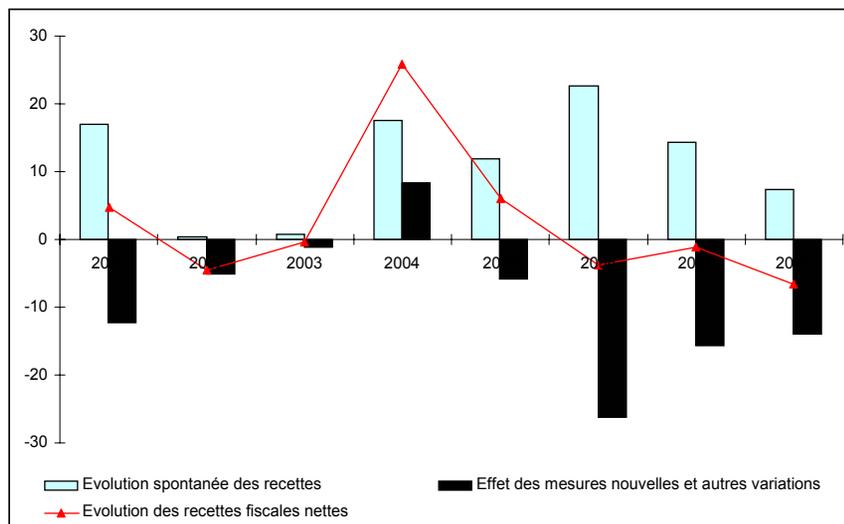
La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) ont également été affectées par des mesures de périmètre importantes, à hauteur de 2,9 milliards d'euros pour la TVA nette et 1 milliard d'euros pour la TIPP. Par ailleurs, le ralentissement économique, pour la première, et la hausse des prix du carburant, pour la seconde, ont obéré leur rendement, la TVA brute croissant de 3,7 %, contre 4,6 % en 2007, et la TIPP voyant ses produits diminuer de 400 millions d'euros par rapport à la prévision. En ce qui concerne la TVA, plus de 80 % de la hausse de son produit est dû à un « effet prix », c'est-à-dire au pic d'inflation constaté en 2008. L'augmentation de la TVA en volume a été faible, en raison de la faiblesse des investissements et des consommations intermédiaires des administrations et du ralentissement de la consommation en biens manufacturés.

Enfin, la chute de 22,4 % des autres recettes fiscales nettes est due notamment à une mesure de périmètre de l'ordre de 1,9 milliard d'euros en exécution sur les droits d'enregistrement, timbres et autres contributions. Sont notamment concernés un transfert aux collectivités locales d'un montant de 0,65 milliard d'euros de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance, auxquels 0,4 milliard d'euros ont été rajoutés en cours d'année, ainsi que l'attribution à la sécurité sociale d'une fraction complémentaire de taxe sur les véhicules de sociétés pour 0,35 milliard d'euros, majorés de 0,1 milliard d'euros dans l'année.

• **Pour la troisième année consécutive, l'évolution des recettes fiscales nettes a été négative en 2008, à -6,6 milliards d'euros.** Cette chute est la plus forte constatée depuis 2001, comme le montre le graphique suivant.

RECETTES FISCALES : ÉVOLUTION SPONTANÉE ET MESURES NOUVELLES EN EXÉCUTION

(en milliards d'euros)



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

Cette évolution négative résulte, en 2008, d'un « effet ciseau », dû à la conjugaison du ralentissement de l'économie, qui a pesé sur la croissance spontanée des recettes, et de mesures nouvelles dont l'impact a été plus important que prévu. Comme le montre le tableau ci-dessous, l'évolution spontanée des recettes a été inférieure de 9,8 milliards d'euros à la prévision faite en PLF. Les mesures nouvelles et de périmètre, prévues à un niveau déjà élevé de 11,7 milliards d'euros, ont augmenté de 2,1 milliards d'euros en exécution, pour s'établir à 13,9 milliards d'euros.

COMPARAISON DU SCÉNARIO DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008 ET DU RÉSULTAT CONSTATÉ
(en millions d'euros)

	A	Scénario du PLF 2008	Résultat constaté	Solde Exécution - PLF
Base Recettes fiscales 2007 nettes	A	267 928	266 711	- 1 217
Croissance spontanée des recettes fiscales nettes	B	15 908	7 299	- 8 609
Recettes fiscales après intégration de la croissance spontanée	C = A+B	283 836	274 010	- 9 826
Mesures nouvelles LFI 2008	D	420	557	137
Mesures nouvelles antérieures au PLF 2008	E	- 7 572	- 8 378	- 806
Mesures de périmètre	F	- 4 602	- 6 084	- 1 482
Total mesures nouvelles et mesures de périmètre	G = D+E+F	- 11 754	- 13 905	- 2 151
Solde de croissance des recettes fiscales nettes	H = B+G	4 154	- 6 606	- 10 760
Total recettes fiscales nettes 2008	I = C+G	272 082	260 105	- 11 977

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

À la lecture du tableau, on constate que, dès le projet de loi de finances pour 2008, les mesures nouvelles et de périmètre devaient absorber près des trois quarts de la croissance spontanée des recettes fiscales nettes. Avec la baisse de leur croissance spontanée, il n'est pas resté de marge de manœuvre pour amortir le choc conjoncturel.

Au 31 décembre 2008, on constate que **les recettes fiscales nettes perçues par l'État sur l'exercice, à 260 milliards d'euros, sont inférieures au niveau constaté en 2004 – 266 milliards d'euros.**

Le Rapporteur général rappelle la nécessité de préserver les recettes fiscales nettes pour éviter, à l'avenir, de semblables évolutions.

1.– Une évolution spontanée des recettes amputée par le ralentissement économique

Prévue en loi de finances initiale à 15,9 milliards d'euros, la croissance spontanée des recettes fiscales s'est établie à 7,3 milliards d'euros en exécution.

Alors que le projet de loi de finances se fondait sur une hypothèse de croissance du produit intérieur brut de 2,25 %, le choc d'inflation du premier semestre a conduit à un recul du PIB dès le deuxième trimestre, avant que l'aggravation de la crise financière au dernier trimestre n'aboutisse à une croissance annuelle de 0,4 %.

S'il est certain que la dégradation de la conjoncture constitue un facteur d'explication de la moindre croissance spontanée des recettes fiscales, il est difficile d'évaluer précisément la part qui lui revient dans cette évolution.

La Cour des comptes évalue l'impact de la conjoncture à environ **4 milliards d'euros**. Selon elle, la prévision de croissance des recettes fiscales nettes était surévaluée du fait de l'absence en compte de moindres recettes pour un montant de 3,8 milliards d'euros⁽¹⁾. Elle obtient le montant de 4 milliards d'euros après avoir imputé les autres pertes de recettes, liées notamment aux mesures de périmètre et aux mesures nouvelles, à la prévision de croissance de recettes du PLF ainsi corrigée.

Une analyse de la croissance spontanée de la TVA et de l'IS laisse toutefois penser que l'impact de la conjoncture sur le niveau des recettes s'établit à environ **6,6 milliards d'euros**, en se fondant sur une analyse des recouvrements trimestriels de ces impôts.

(1) Selon la Cour, la simple reconduction de la tendance antérieure aurait dû conduire à réévaluer de 1 milliard d'euros la prévision du crédit d'impôt pour la prime pour l'emploi, de 2,2 milliards d'euros celle des restitutions d'impôt sur les sociétés et de 0,6 milliard d'euros le coût de la suppression progressive de la taxation des plus-values à long terme.

D'une part, les deux derniers trimestres ont connu un décrochage du rendement de la TVA par rapport aux prévisions. Si, au troisième trimestre, le manque à gagner atteint 0,4 milliard d'euros, il s'établit à 2,7 milliards d'euros au quatrième, soit une perte de recettes de l'ordre de 3,1 milliards d'euros.

D'autre part, on constate un phénomène similaire sur l'impôt sur les sociétés. Ainsi, au mois de décembre 2008, on observe un manque à gagner sur les rentrées d'IS net de 3,5 milliards d'euros, à 10,1 milliards d'euros contre 13,6 milliards d'euros en 2007⁽¹⁾. Le manque à gagner peut être source de préoccupation pour 2009. En effet, le cinquième acompte, calculé sur les résultats anticipés pour 2008 par les grandes entreprises, apparaît en retrait de 1,2 milliard d'euros par rapport à la seconde loi de finances rectificative. Surtout, les entreprises non éligibles à cette forme de versement ont limité leur dernier acompte en anticipant de mauvais résultats pour 2008, ce qui représente un manque à gagner de 1 milliard d'euros par rapport à la LFR. Ce montant inattendu laisse présager une importante révision de la prévision pour 2009.

Un autre moyen d'évaluer l'impact de la crise sur la croissance des recettes consiste à comparer les prévisions faites en seconde loi de finances rectificative avec l'exécution constatée et conduit à une évaluation de **5,5 milliards d'euros**. Cette méthode suppose que la prévision a été sincère et qu'elle n'a pas anticipé l'accélération de la crise au dernier trimestre. On constate un manque à gagner de 3,3 milliards d'euros sur la TVA nette, qui se décompose en 0,8 milliard d'euros sur les remboursements de crédits et 2,5 milliards d'euros sur les encaissements de TVA, cette dernière évolution étant due à une hausse des délais de paiement des entreprises et, surtout, à une baisse de l'assiette taxable⁽²⁾. En ce qui concerne l'IS, une baisse de 2,2 milliards d'euros a été constatée, qui s'explique par un cinquième acompte inférieur aux prévisions.

Enfin, il est possible de comparer ce qu'aurait été la croissance de la TVA et de l'IS si l'économie avait progressé selon son potentiel, soit 4,5 %. En supposant que ce taux de croissance peut être appliqué, par approximation, au rendement de ces impôts, on trouve un manque à gagner de 4,7 milliards d'euros sur la TVA et 1,6 milliard d'euros sur l'IS, soit un total de **6,3 milliards d'euros**.

2.- Une maîtrise limitée des mesures nouvelles et des mesures de périmètre

Les mesures nouvelles et mesures de périmètre ont entraîné une perte de recettes de 13,9 milliards d'euros en 2008, en hausse de 2,2 milliards d'euros par rapport à la prévision.

(1) Les moins-values constatées concernent les sociétés du secteur financier mais également celles d'autres secteurs, comme l'énergie.

(2) A noter que les baisses les plus importantes ont concerné le commerce de gros, les services aux entreprises et l'industrie de biens intermédiaires. Les dégradations ont donc été davantage sensibles au niveau des entreprises qu'au niveau de la consommation finale des ménages.

• **Les mesures nouvelles**, hors mesures adoptées en loi de finances initiale qui ont conduit à un gain de 557 millions d'euros, **ont généré une perte de recettes de l'ordre de 8,4 milliards d'euros**. Leur effet a donc été plus important que celui de la dégradation de la conjoncture. Comme le montre le tableau ci-dessous, l'impact de la réforme de la taxe professionnelle a été majeur, à 2,9 milliards d'euros.

Un dérapage de 0,8 milliard d'euros a été constaté en exécution par rapport à la prévision, en raison principalement de la sous-évaluation, déjà mentionnée, du coût de la suppression progressive de la taxation des plus-values à long terme sur les titres de participation.

DÉTAIL DU COÛT DES MESURES NOUVELLES CONSTATÉ EN EXÉCUTION EN 2008

(en milliards d'euros)

	Coût PLF 2008	Coût Execution 2008	Écart PLF 2008/ Exécution 2008
Total mesures nouvelles	-7,6	-8,4	-0,8
IR net	-1,2	-1,0	0,2
Amortissement Robien	-0,1	-0,1	0,0
CI intérêts d'emprunt	-0,2	-0,1	0,1
CIDD	-0,5	-0,2	0,3
Crédit impôt recherche	0,0	0,0	0,0
Déclaration électronique	0,1	0,1	0,0
Dispositif Borloo	0,0	0,0	0,0
Exonération IR des heures supplémentaires, des heures complémentaires et des IHTS	-0,4	-0,2	0,2
Extension du champ d'application CI salarié à domicile	-0,1	-0,1	0,0
Nouveau dispositif d'aide à l'investissement dans les DOM-TOM	0,3	0,6	0,4
RI FIP et FCPI	-0,2	-0,2	-0,1
RI Madelin	-0,1	-0,1	0,0
Autres	0,0	-0,6	-0,6
IS net	-1,5	-2,3	-0,8
CI PTZ	0,0	0,0	0,0
Crédit d'impôt première accession à la propriété	-0,2	-0,2	0,0
Crédit impôt recherche	-0,5	-0,4	0,1
Exit tax	-0,7	-0,7	0,0
Suppression progressive de la taxation des PV à long terme sur les titres de participation	-0,2	-1,0	-0,9
Autres	0,0	0,0	0,0
Autres	-4,8	-5,1	-0,3
Allègement donation TEPA	-0,2	-0,2	0,0
Allègement succession TEPA	-1,3	-1,3	0,0
Bouclier fiscal	-0,6	-0,4	0,3
Réforme TP	-2,8	-2,9	-0,2
TEPA - ISF	-0,5	-0,7	-0,1
Autres	0,6	0,5	-0,3

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

- **Les mesures de périmètre ont entraîné des pertes de recettes à hauteur de 6,1 milliards d'euros, contre une prévision de 4,6 milliards d'euros.** Le dérapage est principalement dû à des transferts complémentaires aux collectivités territoriales.

D'une part, **un transfert de recettes de 2,8 milliards d'euros, contre 1,3 milliard d'euros prévus en PLF, a été réalisé au profit des collectivités territoriales**, au titre de la compensation de charges. Il n'existe donc pas d'impact sur le solde du budget de l'État puisque la perte de recettes est équilibrée par de moindres dépenses. La prévision a été dépassée de 1,5 milliard d'euros. En effet, des transferts supplémentaires de TIPP et de taxe spéciale sur les conventions d'assurance aux départements – pour 0,4 milliard d'euros chacun – ont été votés en loi de finances initiale. Par ailleurs, a été prévue, en cours d'année, la restitution de la TVA indûment collectée sur les contributions d'exploitation versées par les régions à la SNCF, pour un montant de 0,6 milliard d'euros. Enfin, la seconde loi de finances rectificative pour 2008 a permis un transfert supplémentaire de TIPP au profit des départements et des régions, pour un montant de 0,1 milliard d'euros.

D'autre part, et surtout, **le transfert de fiscalité de l'État vers la sécurité sociale s'est poursuivi, avec un montant de recettes de 4,3 milliards d'euros** attribué à celle-ci, visant à compenser le coût des exonérations de charges sociales décidées par la loi TEPA. Le niveau des impositions de toute nature affectées à la sphère sociale a atteint 131,9 milliards d'euros en 2008, soit environ la moitié des recettes fiscales nettes du budget de l'État.

Ces transferts de recettes à la sécurité sociale ont principalement concerné la TVA brute sur les alcools, pour 2,1 milliards d'euros, et la contribution sociale sur les bénéficiaires des sociétés, pour 1,4 milliard d'euros.

- Le poids de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat dans ces pertes de recettes pour l'État s'établit à 7,3 milliards d'euros pour l'exercice 2008 et à 7,7 milliards d'euros en cumulé sur 2007 et 2008, dont 3,6 milliards d'euros en mesures nouvelles et 4,1 milliards d'euros en mesures de périmètre correspondant à la compensation des exonérations de charges. Toutefois, le coût en exécution s'est révélé inférieur aux prévisions initiales, notamment du fait d'une économie de 1,2 milliard d'euros sur la mesure « heures supplémentaires », comme le montre le tableau ci-dessous.

COÛT DE LA LOI TEPA EN 2007 ET 2008 : PRÉVISION ET EXÉCUTION

(en milliards d'euros)

Montants en Md€ en cumulé	Coût estimé lors du vote (PLF 2008)		Coût en Exécution 2008		Ecart	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Heures supplémentaires	-1,3	-5,5	-0,8	-4,3	0,5	1,2
<i>Dont impact IR</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,4</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,2</i>	<i>0,0</i>	<i>0,2</i>
<i>Dont impact cotisations sociales</i>	<i>-1,3</i>	<i>-5,1</i>	<i>-0,8</i>	<i>-4,1</i>	<i>0,5</i>	<i>1,0</i>
Crédit d'impôt sur intérêts d'emprunt (dont doublement du CI la 1ère année)	0,0	-0,2	0,0	-0,2	0,0	0,0
Droits de mutation à titre gratuit	-0,4	-1,9	-0,4	-2,0	0,0	-0,1
<i>Dont droits de successions</i>						
<i>Dont donations</i>						
Bouclier fiscal à 50%	0,0	-0,6	0,0	-0,4	0,0	0,2
Impôt sur la fortune	0,0	-0,5	0,0	-0,8	0,0	-0,3
Exonération salaires pour les jeunes de moins de 25 ans	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total pour l'Etat	-1,6	-8,9	-1,1	-7,7	0,5	1,1

(Sources : rapport sur les prélèvements obligatoires 2008 et 2009)

Note : les valeurs pour 2008 correspondent au cumul du coût sur 2007 et 2008, la réduction de la base en 2007 ayant un impact sur les recettes de 2008, ce qui justifie cette prise en compte de l'exercice précédent. Ceci explique que le coût de la mesure « droits de mutation à titre gratuit » soit évalué à 2 milliards d'euros dans ce tableau, mais à 1,5 milliard d'euros dans le tableau précédent qui détaille le coût des mesures sur le seul exercice 2008.

B.– LES RECETTES NON FISCALES : UNE STABILITÉ EN TROMPE-L'ŒIL

Les recettes non fiscales se sont légèrement érodées en 2008 : elles ont baissé de 2,6 % – soit 700 millions d'euros –, pour s'établir à 28 milliards d'euros.

Les dividendes versés par les entreprises publiques sont notamment en baisse de 1,3 %, en raison des premiers effets de la crise économique. La baisse aurait pu atteindre 10 % si des acomptes sur dividendes, qui peuvent s'analyser comme des dividendes exceptionnels, n'avaient pas été versés par EDF, GDF-Suez et France Télécom pour un total de 1,9 milliard d'euros, contre 0,9 milliard d'euros en 2007.

Par ailleurs, les « prélèvements discrétionnaires », sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et sur la COFACE, ont atteint 3,2 milliards d'euros. Il est probable qu'ils ne pourront être réédités en 2009 du fait de l'impact de la crise sur ces deux institutions financières.

C.– LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

L'exécution des prélèvements sur recettes opérés au profit des collectivités territoriales est en ligne avec la prévision faite en loi de finances initiale, à 51,2 milliards d'euros.

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne a, en revanche, connu un léger dépassement en exécution, de 0,3 milliard d'euros. Il augmente de 8,7 % par rapport à 2007, à 18,7 milliards d'euros, en raison d'une hausse de 1 milliard d'euros de la contribution au titre de la ressource PNB et de 0,4 milliard d'euros de la contribution au titre du « rabais britannique ».

III.- UN CREUSEMENT DU DÉFICIT EN EXÉCUTION

A.- UN DÉFICIT DE L'ÉTAT PROCHE DU NIVEAU DE 2003

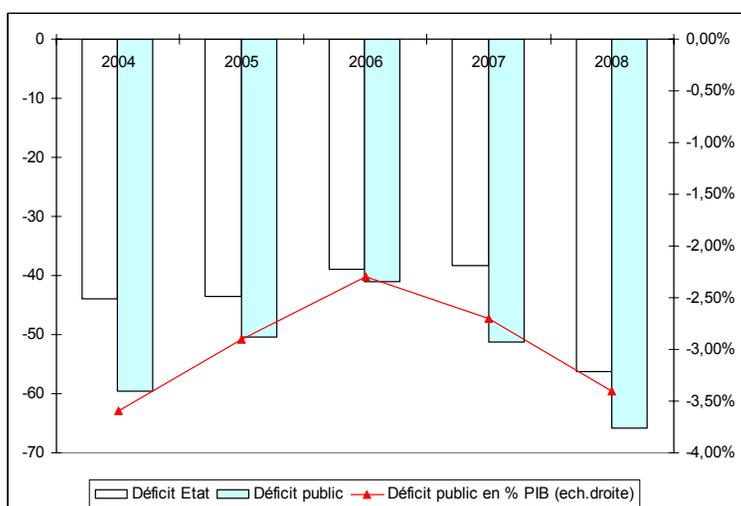
1.- Le déficit de l'État en hausse de plus de 14 milliards d'euros par rapport à la prévision

Le déficit du budget de l'État s'est établi à **-56,3 milliards d'euros** en 2008, décomposé en -57 milliards d'euros sur le budget général et + 0,7 milliard d'euros sur les comptes spéciaux. Il a atteint un niveau proche du niveau constaté en 2003, à -56,9 milliards d'euros.

Comme le montre le graphique ci-dessous, la corrélation entre déficit de l'État et déficit de l'ensemble des administrations publiques demeure, ce dernier se rapprochant du niveau de 2004 pour s'élever à 65,9 milliards d'euros, soit 3,4 % de PIB.

ÉVOLUTION DU DÉFICIT DU BUDGET DE L'ÉTAT ET DU DÉFICIT DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en milliards d'euros)



Source : projet de loi de règlement pour 2008

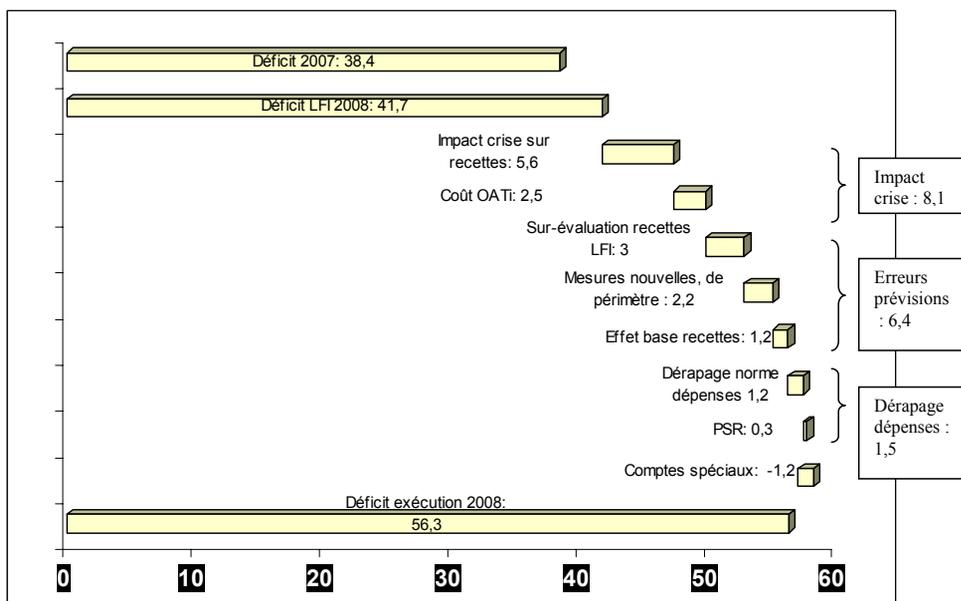
2.- Un creusement par rapport à la prévision dû principalement à la conjoncture économique et à des sous-évaluations en LFI

La dégradation du déficit en exécution est principalement due aux moins-values sur recettes, dont le montant s'élève à 12,3 milliards d'euros, ce qui explique plus de 80 % de la dégradation du déficit.

Le graphique ci-dessous détaille les différents éléments qui ont conduit au creusement, en exécution, du déficit prévu en loi de finances initiale.

DÉFICIT DE L'ÉTAT : DÉCOMPOSITION DU PASSAGE DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION (1)

(en milliards d'euros)



(1) Un signe positif représente un déficit, un signe négatif un excédent.

Le déficit est passé de 41,7 milliards d'euros en loi de finances initiale à 56,3 milliards d'euros en exécution, soit un dérapage de 14,6 milliards d'euros et de 15,4 milliards d'euros sur le budget général.

• **L'impact de la crise pourrait représenter 8,1 milliards d'euros, soit 51 % de la dégradation du déficit :**

– 5,6 milliards d'euros sur les pertes de recettes, ce montant correspondant à la moyenne des différentes estimations faites plus haut ;

– 2,5 milliards d'euros dus au pic d'inflation, qui a entraîné une hausse non anticipée du coût des obligations assimilables du Trésor indexées sur l'inflation (OATi).

• **Des estimations erronées en loi de finances initiale ou des mesures adoptées en cours d'exécution expliquent un dérapage de 6,4 milliards d'euros, soit 40 % du dérapage :**

– celle de la croissance spontanée des recettes : en déduisant l'évaluation de l'impact de la conjoncture – 5,6 milliards d'euros – du montant de perte de croissance spontanée – 8,6 milliards d'euros –, on atteint un chiffre de 3 milliards d'euros ;

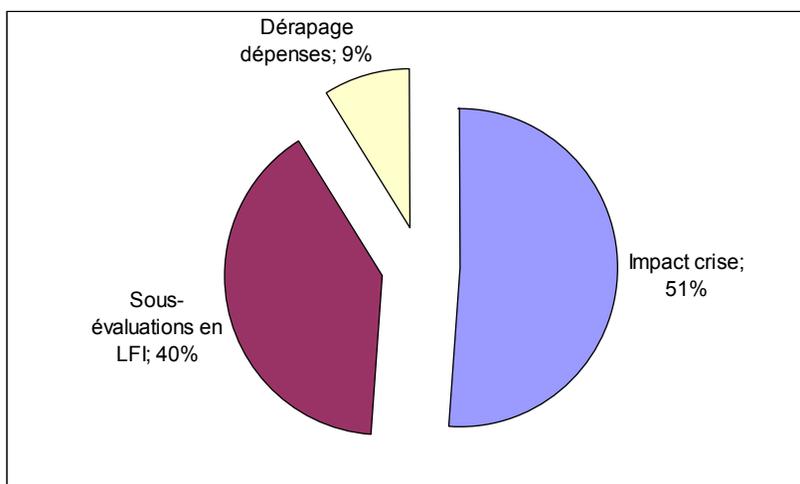
– celles du coût de dispositifs nouveaux ou de mesures de périmètre ont conduit à une réévaluation de 2,2 milliards d'euros de ces montants ;

– celle du montant des recettes fiscales nettes exécutées en 2007, qui a dû être revu à la baisse à hauteur de 1,2 milliard d'euros. À l'exception de la TVA, dont le produit a été revu à la hausse de 0,4 milliard d'euros, le rendement des principaux impôts a été revu à la baisse, notamment l'IR à hauteur de 0,8 milliard d'euros.

• **Enfin, on constate un dérapage des dépenses, prélèvements sur recettes inclus et hors coût des OATi, de l'ordre de 1,5 milliard d'euros, soit 9 % du dérapage.**

Le graphique suivant illustre la tentative d'analyse du dérapage, en exécution, du déficit par rapport à la prévision faite en loi de finances initiale.

ÉVALUATION DE LA PART DES DIFFÉRENTS FACTEURS EXPLIQUANT L'AGGRAVATION DU DÉFICIT EN EXÉCUTION PAR RAPPORT À LA PRÉVISION FAITE EN LFI



• Le solde des comptes spéciaux apparaît positif en exécution, à 0,8 milliard d'euros, contre une prévision de – 0,4 milliard d'euros, soit un différentiel de 1,2 milliard d'euros venant améliorer le solde d'exécution.

Ce bon résultat est dû notamment au remboursement, pour 0,6 milliard d'euros, d'une partie de l'avance d'actionnaire consentie à la société de prise de participation de l'État (SPPE) dans le cadre de l'augmentation de capital de Dexia (compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*), ce qui constitue une opération interne aux comptes publics.

L'excédent des comptes spéciaux est également à mettre en relation avec l'excédent constaté sur le compte d'affectation spéciale *Pensions*, à 0,4 milliard d'euros, contre -0,8 milliard d'euro en 2007. Une telle évolution pourrait permettre une reconstitution du fonds de roulement du compte, à environ 700 millions d'euros, proche du niveau minimum de 800 millions d'euros prévu par la loi.

Les comptes de concours financiers enregistrent un déficit de 0,1 milliard d'euros. Le déficit de 0,5 milliard d'euros du compte d'avances aux collectivités territoriales, dû à de moindres encaissements de taxe professionnelle, a donc pu être partiellement compensé.

Les comptes de commerce ont dégagé un excédent de 0,2 milliard d'euros, dû à un surplus d'un même montant imputable aux opérations de gestion active de la dette (compte *Gestion active de la dette et de la trésorerie de l'État*).

Par ailleurs, plusieurs comptes sont soldés à un niveau inférieur à celui prévu en loi de finances initiale. C'est le cas des comptes d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* et *Participations financières de l'État*, pour lesquels respectivement 203 millions d'euros et 2,9 milliards d'euros d'autorisations d'engagement sont annulés. La dégradation des marchés, immobilier pour le premier et financier pour le second, ont limité leur activité, les cessions d'actifs présentant un intérêt moindre une fois la tendance baissière engagée.

3.- Le financement des besoins nouveaux par l'endettement

Comme le montre le schéma ci-dessous, dès la loi de finances initiale, les baisses d'impôts ainsi que les accroissements de charges – compensations des allègements de charges inclus – devaient être financés partiellement par un accroissement de l'endettement.

Or, les plus-values de recettes ont été moins importantes que prévu en raison du ralentissement économique, et les charges se sont accrues en raison notamment de la hausse de l'inflation. Au final, les marges de manœuvre budgétaires se sont révélées insuffisantes, et les baisses d'impôts et accroissements de charges ont été financés, à hauteur de 18 milliards d'euros, par l'endettement. **Ainsi, les trois quarts des mesures nouvelles décidées en 2008 ont été couvertes par la dette.**

**LA RÉPARTITION DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES EN 2008
(BUDGET GÉNÉRAL)**

(en milliards d'euros)

Prévisions			Exécution		
plus-values spontanées de recettes anticipées			plus-values spontanées de recettes constatées		
13,9			6,6		
baisses d'impôts	↓	hausse des charges globales ⁽¹⁾	baisses d'impôts	↓	hausse des charges globales
Évolution du solde			Évolution du solde		
6,2	-2,8	10,4	7,8	-18	16,8

Le tableau suivant récapitule les différents éléments qui ont conduit au dérapage du déficit en cours d'exécution.

Contrairement à la prévision faite en loi de finances initiale, les baisses d'impôts, d'un montant de 7,8 milliards d'euros, ont dépassé la croissance des recettes, à 6,6 milliards d'euros, conduisant à financer 1,2 milliard d'euros, soit 15 % de ce montant, par de la dette.

(1) La hausse des charges globales englobe la hausse des dépenses et les transferts de recettes à d'autres administrations publiques.

ÉVOLUTION DU DÉFICIT DU BUDGET DE L'ÉTAT

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

A.- Solde du budget général	- 41 221
<i>Charges nettes</i>	274 722
<i>Ressources nettes</i>	233 501
B.- Soldes des comptes spéciaux (CS)	- 467
C.- Solde des budgets annexes	1
D.- Solde du budget de l'État (A + B + D)	- 41 687

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

D.- Moins-values de ressources nettes	-12 256
E.- Évolution des dépenses nettes totales y compris fonds de concours ..	- 3 512
Dont évolution de la norme de dépenses
F.- Évolution du solde du budget général	-15 768
G.- Solde du budget général en exécution	- 56 989
H.- Solde des CS en 2007 (hors FMI et hors produit de cessions de titres) +	718
I.- Solde du budget de l'État en exécution	- 56 271

Répartition des marges de manœuvre entre l'exécution 2007 et l'exécution 2008, hors fonds de concours (en milliards d'euros)

- Marges de manœuvre (à périmètre constant)	6,6
surplus spontané de recettes fiscales nettes	7,3
progression spontanée des recettes non fiscales	-0,7
- Répartition des marges de manœuvre
baisses d'impôts	7,8
<i>dont TEPA</i>	3,2
progression des charges	16,8
<i>dont charges nettes du budget général</i>	7,6
<i>dont prélèvements au profit des collectivités territoriales</i>	3,1
<i>dont couverture par l'État de dépenses effectuées par d'autres organismes publics (mesures de périmètre)</i>	6,1
Augmentation du déficit du budget général	- 18

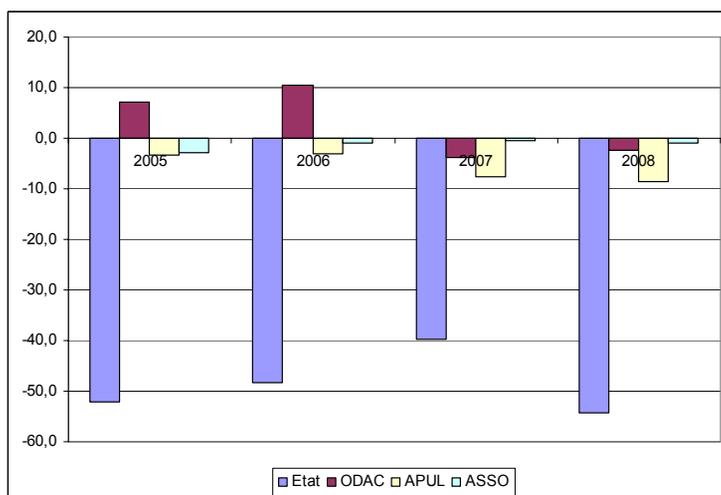
B.- UN DÉFICIT DE L'ENSEMBLE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES AU-DELÀ DU SEUIL DE 3 % DU PIB

Le dérapage du déficit de l'État explique celui de l'ensemble des administrations publiques, qui augmente de 14,6 milliards d'euros, à 65,9 milliards d'euros. **Le déficit public passe de 2,7 % du PIB en 2007 à 3,4 % du PIB en 2008.** Il franchit donc le seuil des 3 % pour la première fois depuis 2004.

Si l'évolution est due largement au creusement du déficit de l'État, les finances publiques locales et sociales se sont également dégradées en 2008 et le déficit de l'ensemble des administrations publiques est au plus haut depuis 2005, comme le montrent les graphiques ci-dessous.

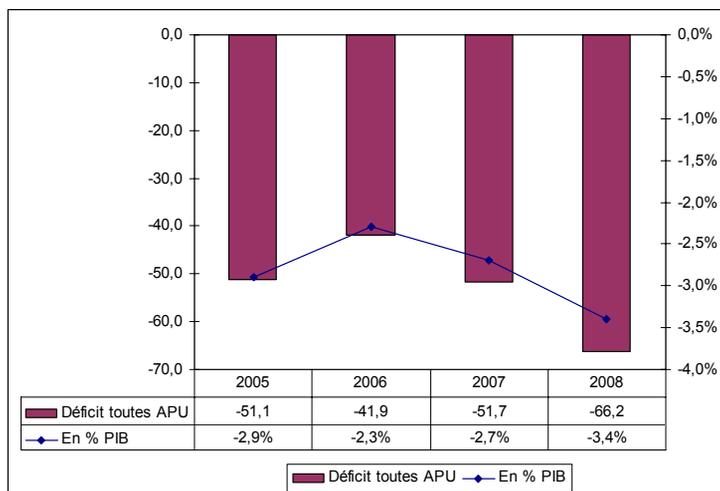
ÉVOLUTION DES DÉFICITS DES DIFFÉRENTES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

(en milliards d'euros)



ÉVOLUTION DU DÉFICIT PUBLIC

(en milliards d'euros et % de PIB)



Le déficit de l'État, au sens de Maastricht, s'établit à 54,1 milliards d'euros en 2008, soit un niveau légèrement inférieur au solde budgétaire en raison du retraitement de certaines opérations, nécessaire au passage de la comptabilité budgétaire à la comptabilité nationale. Le déficit des organismes d'administration centrale diminue par rapport à 2007, à 2,3 milliards d'euros, soit une baisse de 1,5 milliard d'euros.

Le besoin de financement des administrations publiques locales poursuit sa hausse, en passant de 7,7 milliards d'euros à 8,6 milliards d'euros, soit une hausse de près de 12 %. Ce creusement est lié au ralentissement de la croissance des recettes, à +3,3 % en 2008 contre 5,1 % en 2007, qui frappe notamment les droits de mutation à titre onéreux. La dynamique de la dépense demeure, à +3,6 %, en raison notamment de dépenses de personnel en hausse continue (+3,7 % à périmètre constant). Les prestations sociales, en revanche, voient leur croissance se modérer, à +2,7 %, avec notamment des dépenses liées au revenu minimum d'insertion stables. Le cycle électoral explique enfin la pause constatée dans les investissements et la hausse modérée des taux des impôts directs locaux.

Le déficit des administrations de sécurité sociale augmente de 0,4 milliard d'euros en 2007 à 0,9 milliard d'euros en 2008. Il présente la particularité de résulter de la somme de déficits importants sur les régimes obligatoires de base et les hôpitaux, compensés par des excédents substantiels sur les régimes complémentaires de retraites et l'UNEDIC.

IV.– LA SITUATION PRÉOCCUPANTE DES COMPTES PUBLICS

Alors même que l'essentiel de l'impact de la crise économique était encore loin de s'être fait sentir l'année dernière, la situation des comptes publics à la fin 2008 apparaît d'ores et déjà particulièrement préoccupante. L'augmentation de la dette publique et la dégradation de la situation financière de l'État – telle que mesurée en comptabilité générale – en témoignent toutes deux.

A.– UNE DETTE PUBLIQUE EN FORTE AUGMENTATION

Le solde budgétaire arrêté à l'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 2008

(en milliards d'euros)

	LFI	Présent PLR
I.- Besoin de financement		
Déficit budgétaire	41,7	56,4
Amortissement de la dette à long terme.....	41,3	39,3
Amortissement de la dette à moyen terme.....	61,5	58,3
Amortissement des engagements de l'État.....	2,4	10,3
Variation des dépôts de garantie.....	–	– 0,4
Variation d'autres besoins de trésorerie.....	–	+ 0,1
Total Besoin de financement	146,9	164,0
II.- Ressources de financement		
Émissions à moyen et long terme (OAT et BTAN).....	119,5	128,5
Annulation de titres par la Caisse de la dette publique.....	3,7	–
Variation nette des BTF ^(d)	+ 24,3	+ 59,8
Variation des dépôts des correspondants.....	– 2,7	+ 1,6
Variation d'avances de trésorerie ^(a)	–	+ 0,1
Variation du compte courant du Trésor.....	–	– 25,3
Autres ressources de trésorerie ^(a)	+ 2,1	+ 2,4
Total Ressources de financement	146,9	164,0

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

(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 ».

Entre la prévision et l'exécution, le **besoin de financement de l'État a été accru de 17,1 milliards d'euros**. Deux principaux facteurs expliquent cette augmentation, légèrement contrebalancée par de moindres amortissements de dette à moyen et long terme :

– le déficit à financer en gestion a excédé de 14,7 milliards d'euros la prévision initiale. D'un point de vue méthodologique, il importe néanmoins de rappeler que l'« *impact en trésorerie du solde de la gestion 2008* » présenté dans le tableau de financement (56,4 milliards d'euros) ne correspond ni au déficit en exercice (ce qui est logique s'agissant d'une approche en trésorerie), qui s'est établi à 56,3 milliards d'euros, ni même (ce qui est plus problématique) au déficit en gestion, qui s'élève lui à 55,9 milliards d'euros⁽¹⁾. Ce décalage regrettable, plusieurs fois signalé par la Cour des comptes⁽²⁾, s'explique par le fait que la ligne du tableau de financement retraçant l'impact en trésorerie du solde de la gestion ne peut être réconciliée exactement avec les comptabilités budgétaire et générale, faute de système d'information adéquat ;

– les reprises par l'État de dettes d'organismes tiers ont pesé sur le besoin de financement de l'État à hauteur de 10,3 milliards d'euros, au lieu des 2,4 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale : la dette de 8 milliards d'euros du Fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (FFIPSA), reprise en application de l'article 61 de la loi de finances initiale pour 2009, a en effet été remboursée en totalité par l'État dès la fin de l'année 2008⁽³⁾.

Les **ressources de financement de l'État** ont naturellement dû être adaptées à cet accroissement du besoin de financement. Le programme d'émission de dette à moyen et long terme (OAT et BTAN) a été revu à la hausse de 9 milliards d'euros et porté à 128,5 milliards d'euros (à comparer à 97,6 milliards d'euros en 2007 et à 155 milliards d'euros prévus pour 2009). Mais l'essentiel de l'ajustement a été réalisé par des emprunts à court terme (BTF), qui ont augmenté de près de 60 milliards d'euros en cours d'année (soit 35,5 milliards d'euros de plus qu'en prévision). Comme en 2007, aucune opération de rachat de dette par la Caisse de la dette publique (CDP) n'a pu être réalisée en 2008, faute d'affectation à cette fin de recettes de cessions d'actifs.

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

(2) Voir Cour des comptes, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2006, mai 2007, p. 2 ; Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2007, mai 2008, p. 38 ; Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2008, mai 2009, p. 51-52.

(3) D'autres reprises de dettes effectuées en 2008 et évoquées infra (voir B, 2), telles que celles de Charbonnages de France et de l'ERAP, n'ont pas d'impact sur le tableau de financement, aucun amortissement n'ayant eu lieu en 2008.

Il faut également souligner la forte augmentation du compte du Trésor, passé de 21,9 milliards d’euros à la fin 2007 à 47,2 milliards d’euros à la fin 2008, soit une variation de 25,3 milliards d’euros qui diminue d’autant les ressources de financement de l’année. Dans le cadre des mesures prises en réaction à la crise, la constitution de cette trésorerie a permis de préparer les décaissements prévus au tout début de l’année 2009 au titre :

– du financement de l’apport de fonds propres de 10,5 milliards d’euros à six banques françaises en décembre 2008 et de 1 milliard d’euros au groupe Dexia par la Société de prise de participation de l’État (SPPE). Concrètement, le compte du Trésor a permis de fournir la liquidité nécessaire à la Caisse de la dette publique pour souscrire à l’emprunt obligataire émis par la SPPE (loi de finances rectificative n° 2008–1061 du 16 octobre 2008) ⁽¹⁾ ;

– le préfinancement de la mise en œuvre du plan de relance de l’économie et du versement d’une dotation de 3 milliards d’euros au Fonds stratégique d’investissement (loi de finances rectificative n° 2009–122 du 4 février 2009) ⁽²⁾.

Dans ces conditions, le **plafond de variation de la dette**, fixé à 31,3 milliards d’euros dans la loi de finances rectificative de fin d’année ⁽³⁾, a été respecté en exécution. La dette négociable d’une durée supérieure à un an a en effet augmenté *in fine* de 31 milliards d’euros. Ce montant correspond à la différence entre les émissions à moyen et long terme nettes des rachats (128,5 milliards d’euros) et les amortissements des titres à moyen et long terme échus en 2008 (97,6 milliards d’euros).

Le Rapporteur général a néanmoins déjà souligné la signification toute relative de ce plafond, dès lors que – conformément à l’article 34 de la LOLF – il n’inclut pas la dette à court terme.

En conséquence, **l’encours de la dette** de l’État en comptabilité nationale est passé de 929 milliards d’euros en 2007 à 1 036 milliards d’euros en 2008, soit une augmentation inédite de près de 5,5 points de PIB ⁽⁴⁾. En tenant compte de la croissance, l’endettement de l’État a progressé d’une année sur l’autre d’un peu plus de 4 points de PIB, pour atteindre **53,1 % de la richesse nationale** à la fin 2008 ⁽⁵⁾.

(1) Voir Gilles Carrez, *Rapport sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2008*, n° 1158, octobre 2008, p. 34-43.

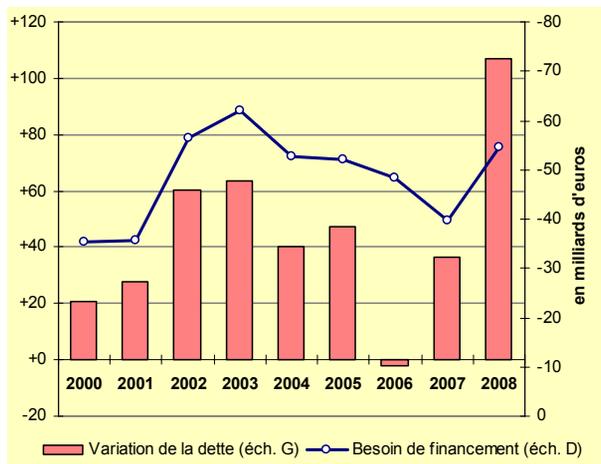
(2) Voir Gilles Carrez, *Rapport sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2009*, n° 1364, décembre 2008, p. 21-22.

(3) Ce plafond était fixé à 16,7 milliards d’euros dans la loi de finances initiale pour 2008.

(4) En 1993, la dette de l’État avait augmenté de 5,3 points de PIB par rapport à 1992.

(5) La charge de la dette est analysée supra, I, A..

BESOIN DE FINANCEMENT ET CROISSANCE DE LA DETTE DE L'ÉTAT
(en milliards d'euros courants)



Source : INSEE, comptes nationaux annuels.

Le graphique ci-avant, qui compare l'augmentation de la dette et le besoin de financement de l'État, invite à constater qu'en 2008 le second n'explique que très partiellement la première : la dette a progressé de 107 milliards d'euros, alors que le besoin de financement de l'État s'est établi à 54,4 milliards d'euros. Cette différence s'explique par l'impact d'opérations non budgétaires, pour la plupart déjà évoquées : financement de la SPPE (11,5 milliards d'euros) ; hausse du compte du Trésor destinée à financer des dépenses de janvier 2009 (11,8 milliards d'euros) ; remboursement de la dette du FFIPSA (8 milliards d'euros) ; reprises des dettes de l'ERAP (2,4 milliards d'euros) et de Charbonnages de France (2,4 milliards d'euros) ; achats de billets de trésorerie de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS, 2 milliards d'euros) ⁽¹⁾.

Toutes administrations publiques confondues, **la dette publique s'est établie à 68,1 % du PIB fin 2008**, soit 1 327 milliards d'euros. Par rapport à 2007, **la progression est de 4,3 points de PIB**, soit la plus forte augmentation depuis 1995 ⁽²⁾. Cette évolution, largement imputable à l'État, s'explique également par la hausse :

– de l'endettement des **organismes divers d'administration centrale** (ODAC), du fait principalement de la reprise d'une partie de la dette de l'ACOSS par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) en fin d'année (10 milliards d'euros) ⁽³⁾ et de la dette contractée par la Société de financement de

(1) Sur ces deux derniers points, voir infra, B, 2.

(2) La dette publique était alors passée de 49,4 % à 55,5 % du PIB.

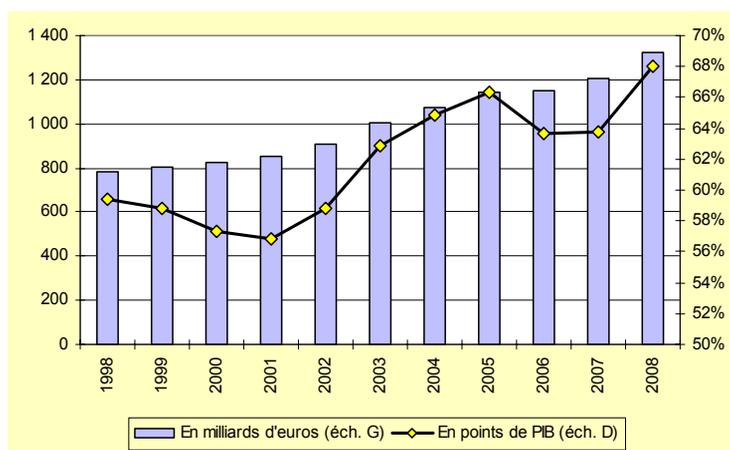
(3) L'article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 (n° 2008-1330 du 17 décembre 2008) a prévu le transfert de 26,9 milliards d'euros de dettes de l'ACOSS à la CADES. Le transfert s'est déroulé en trois étapes : 10 milliards d'euros le 26 décembre 2008 ; 10 milliards d'euros le 6 février 2009 ; 6,9 milliards d'euros le 6 mars 2009.

l'économie française (SFEF) pour refinancer, avec la garantie de l'État, le secteur bancaire (13 milliards d'euros). L'INSEE considère en effet la SFEF, dont l'État est actionnaire à hauteur de 34 %, comme une administration publique (alors que des garanties directement accordées aux banques par l'État ne seraient probablement pas intégrées à la dette publique) ;

– de l'endettement des **administrations publiques locales**, qui a atteint 7,5 % du PIB (après 7,2 % en 2007) compte tenu de l'augmentation de leur besoin de financement (8,6 milliards d'euros en 2008).

En sens inverse, la dette des **administrations de sécurité sociale** a diminué de plus de 10 milliards d'euros entre 2007 et 2008, du fait de la reprise d'une partie de la dette de l'ACOSS par la CADES et de la reprise de la dette du FFIPSA par l'État.

ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE



Source : INSEE, comptes nationaux annuels.

Le niveau élevé de la dette publique, pour alarmant qu'il soit, doit cependant être apprécié en tenant compte des actifs détenus en contrepartie par les administrations publiques, dans le cadre notamment des mesures de soutien au secteur financier (titres détenus dans les banques recapitalisées ; collatéraux apportés par les banques auprès de la SFEF). Selon l'INSEE, **la dette publique nette s'établit ainsi à 61,3 % du PIB en 2008** (soit 1 195 milliards d'euros), en augmentation de 2,1 points par rapport à 2007. L'augmentation de la trésorerie de l'État en fin d'année n'y est pas prise en compte, tandis que les mesures en faveur du secteur financier voient leur impact limité à un milliard d'euros.

B.- LA DÉGRADATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT

1.- La poursuite de la réforme comptable

À côté de la classique comptabilité budgétaire, la LOLF a instauré une véritable comptabilité générale de l'État, fondée « *sur le principe de la constatation des droits et obligations* » (article 30) ⁽¹⁾. Par opposition au système de la gestion, il s'agit d'une comptabilité d'exercice, dans laquelle les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment du moment du paiement ou de l'encaissement : sont par exemple recensés les produits constatés à l'avance et les charges à payer. Cette comptabilité recouvre un champ plus large que celui de la comptabilité budgétaire : au-delà des dépenses et recettes, elle appréhende d'autres produits et charges qui ne donnent pas lieu à des flux de trésorerie, comme les dotations aux amortissements et aux provisions. En outre, elle retrace les opérations de nature patrimoniale rattachées au bilan (immobilisations, créances, dettes etc.), qui ne sont pas décrites en loi de finances. Il s'agit ainsi de rendre compte de **la situation financière et patrimoniale de l'État**.

Les apports du volet « comptable » de la LOLF apparaissent particulièrement appréciables en cette période de crise, qui a vu se multiplier, en réaction, des mesures dénuées d'impact budgétaire mais n'en pesant pas moins sur le bilan ou sur le « hors bilan » des administrations publiques – par exemple les octrois de la garantie étatique. Il faut d'ailleurs se féliciter de pouvoir disposer d'une synthèse claire des différents dispositifs mis en place pour répondre à la crise dans une « *note relative à la crise financière et économique* » figurant dans l'annexe du compte général de l'État (CGE), joint au présent projet.

La réforme comptable engagée ces dernières années en vue de préparer le premier bilan d'ouverture de l'État au 1^{er} janvier 2006 s'est poursuivie en 2008, conformément à la démarche dite de « trajectoire » qui la caractérise. Nécessairement progressive, elle a permis de fiabiliser les comptes, de mieux recenser actifs, passifs, produits et charges et de développer le contrôle interne comptable ⁽²⁾. À titre d'exemple, ainsi qu'on le verra ci-après, sont désormais valorisés à l'actif du bilan de l'État les droits tirés du spectre hertzien et les quotas d'émission de gaz à effet de serre.

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

(2) *Peuvent par exemple être mentionnés la nouvelle génération de plans d'action comptable, le développement de revues analytiques et de tableaux de bord de qualité comptable ou encore l'extension des arrêtés intermédiaires (qui permettent d'anticiper les travaux de clôture des comptes). Sur tous ces points, voir le Rapport sur le contrôle interne comptable joint au présent projet.*

LES SPÉCIFICITÉS DES COMPTES DE L'ÉTAT

Le référentiel comptable applicable à l'État résulte de diverses normes réglementaires, dont la dernière modification remonte au 11 mars 2009, prises sur le fondement de l'article 30 de la LOLF selon lequel « *les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action* ».

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

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

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

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

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

« *Les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* » selon le troisième alinéa de l'article 27 de la LOLF⁽³⁾. Plus largement, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution dispose : « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

(1) Selon l'expression du *Compte général de l'État 2008*, p. 45.

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

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

Afin de s'assurer de la fiabilité des informations comptables, le législateur organique a confié à la Cour des comptes la mission de certifier les comptes de l'État (5° de l'article 58 de la LOLF), c'est-à-dire de vérifier la conformité des états financiers au référentiel comptable applicable (voir l'encadré ci-avant).

Comme l'année dernière, **la Cour des comptes a émis douze réserves à l'égard des comptes 2008** ⁽¹⁾. Par rapport aux comptes 2007, **deux réserves ont été intégralement levées** :

– la réserve sur les provisions pour risques, jugées insuffisantes l'année dernière ;

– la réserve sur deux entités jusqu'alors exclues du périmètre du bilan de l'État : sont désormais valorisés dans ses participations financières, d'une part, le compte géré par la Coface qui regroupe les procédures publiques bénéficiant de la garantie étatique (8,9 milliards d'euros) et, d'autre part, la section des fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts et consignations (7,7 milliards d'euros) ⁽²⁾.

Par ailleurs, la Cour des comptes a émis **deux nouvelles réserves** cette année :

– le passif de la CADES, évalué à 79,9 milliards d'euros à la fin 2008, n'est comptabilisé ni dans les comptes combinés du régime général de sécurité sociale ⁽³⁾, ni dans le bilan de l'État ⁽⁴⁾, alors que cet établissement public devrait être considéré, selon la Cour, comme une entité contrôlée par l'État. Dans une appréciation non dépourvue d'actualité dans le contexte actuel de dérapage des comptes sociaux, elle écrit notamment : *« tant que l'État n'aura pas trouvé les moyens de faire revenir le régime général de la sécurité sociale à l'équilibre, il sera difficile d'affirmer qu'il n'a pas la responsabilité de dégager les ressources fiscales nécessaires pour couvrir l'amortissement de la dette sociale et qu'à défaut il couvrirait lui-même un risque en dernier ressort »* ⁽⁵⁾. En tout état de cause, il convient de rappeler qu'en comptabilité nationale, la CADES est classée parmi les organismes divers d'administration centrale (ODAC) et que ses opérations sont, à ce titre, prises en compte dans les ratios de déficit public et de dette publique ⁽⁶⁾ ;

(1) Trois d'entre elles sont considérées par la Cour comme « non substantielles ».

(2) Le compte géré par la Coface est considéré comme une « entité ad hoc ». La section des fonds d'épargne est agrégée à la participation que l'État détient dans la Caisse des dépôts, classée parmi les entités non contrôlées.

(3) Conformément à l'article L. 114-6 du code de la sécurité sociale et à l'arrêté ministériel du 27 novembre 2006 portant adoption des règles de combinaison des comptes des organismes de la sécurité sociale.

(4) Plus exactement, la CADES est recensée parmi les participations financières non contrôlées par l'État. À ce titre, elle est évaluée à son coût d'acquisition, déterminé pour un montant nul en l'absence d'apport initial de l'État. À l'inverse, les participations financières relevant de la catégorie des entités contrôlées sont évaluées à la valeur d'équivalence.

(5) Certification des comptes de l'État. Exercice 2008 p. 52.

(6) Voir supra, A.

– d’autres immobilisations financières, telles que les participations de la France dans les organismes internationaux, font l’objet d’un traitement comptable incertain (s’agissant par exemple de la valeur de la quote-part de la France au Fonds monétaire international). Il s’agit néanmoins d’une réserve « *non substantielle* ».

Dès lors, **les comptes 2008 demeurent assortis de dix réserves qui avaient déjà été émises sur les comptes 2007**. Comme les deux années précédentes, deux d’entre elles présentent un caractère transversal :

– l’insuffisance des systèmes d’information financière et comptable de l’État nuit à la qualité des comptes et au bon déroulement des contrôles. La Cour des comptes souligne en particulier que les améliorations nécessaires doivent être apportées « *sans attendre que soient menés à leur terme les grands projets informatiques structurants, d’autant que le calendrier de leur déploiement s’éloigne dans le temps* »⁽¹⁾ ;

– le contrôle et l’audit internes restent insuffisamment développés. En matière d’audit interne, la Cour des comptes relève ainsi qu’en 2008 « *seuls trois ministères (les deux ministères "financiers" et celui de l’agriculture et de la pêche) ont disposé d’un dispositif opérationnel, indépendant et doté de moyens suffisants* »⁽²⁾.

Les huit autres réserves sont davantage ciblées (les deux dernières étant considérées comme « *non substantielles* ») :

– le traitement des opérateurs de l’État demeure insatisfaisant, du fait de lacunes de recensement et de nombreux retards dans la transmission de leurs comptes, lesquels présentent de surcroît de « *graves insuffisances* »⁽³⁾. L’enjeu paraît d’autant moins négligeable que 663 opérateurs pouvaient être dénombrés à la fin 2008, représentant 54,7 milliards d’euros de participations financières inscrites à l’actif de l’État ;

– en dépit d’améliorations constatées en 2008, les actifs militaires sont mal comptabilisés (périmètre des immobilisations et des stocks, valorisation des actifs en service, programmes d’armement en cours etc.) ;

– la valorisation des produits fiscaux n’est pas suffisamment fiable, du fait notamment d’une insuffisance des contrôles accompagnant le passage d’une logique de caisse à une comptabilité en droits constatés. En revanche, des progrès ont été réalisés quant à l’évaluation des déficits reportables en avant en matière

(1) Certification des comptes de l’État. Exercice 2008, p. 17. Les programmes « structurants » ici visés sont le projet Chorus, la refonte du système de paiement du programme Copernic et l’Opérateur national de la paye (ONP). Sur cette question, voir également le rapport d’information sur les systèmes d’information de l’État de MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Thierry Carcenac et Charles de Courson, n° 1376, janvier 2009.

(2) Certification des comptes de l’État. Exercice 2008 p. 21.

(3) Certification des comptes de l’État. Exercice 2008, p. 24.

d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le revenu. Des développements détaillés dans la partie « hors bilan » du compte général de l'État évaluent par exemple à 36 milliards d'euros les moindres produits d'IS qui pourraient en découler à l'avenir ⁽¹⁾ ;

– si la comptabilisation des passifs d'intervention, sous forme de dettes exigibles, de charges à payer ou de provisions pour charges, a progressé en 2008, elle souffre encore de nombreuses lacunes (recensement non exhaustif ; prise en compte insuffisante d'engagements de l'État, par exemple en matière de prestations sociales ou à l'égard de Réseau ferré de France) ;

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

– comme l'année dernière, certaines procédures d'inventaire d'actifs et de passifs sont critiquées par la Cour. C'est le cas des immobilisations dites « non ventilées » du fait de la faiblesse de leur valeur unitaire (mobilier et matériel de bureau, matériel informatique, petit outillage etc.), des immobilisations cofinancées (par exemple les fonds de concours destinés au réseau routier national) et des logiciels produits en interne ;

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

– les immobilisations faisant l'objet de concessions de service public (par exemple les autoroutes et barrages construits par l'État puis remis en concession) demeurent incomplètement prises en compte, en dépit des progrès réalisés pour valoriser les principales concessions autoroutières ⁽²⁾. La Cour des comptes a en revanche levé la réserve qui portait sur certaines immobilisations incorporelles liées à l'utilisation du spectre hertzien (par exemple les licences GSM et UMTS).

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

Pour la troisième année consécutive, le présent projet de loi de règlement est accompagné du compte général de l'État prévu à l'article 54 de la LOLF ⁽³⁾, qui comporte le bilan, le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie et une

(1) Par exemple, lorsqu'une société soumise à l'IS dégage un déficit fiscal au titre d'un exercice, elle peut choisir de le reporter en avant pour l'imputer sur ses bénéfices des exercices ultérieurs. Le CGE (p. 211) souligne cependant que « l'imputation de ces déficits relève d'événements fortement incertains qui ne sont pas sous le contrôle de l'État. En particulier, chaque année, des déficits susceptibles d'être ultérieurement imputés disparaissent par le fait de la cessation ou de la liquidation des entreprises qui les avaient constatés sans pouvoir les imputer ».

(2) La partie « hors bilan » du compte général de l'État pour 2008 comporte ainsi une présentation des principaux contrats de concession (infrastructures ferroviaires, portuaires, routières etc.) existant au 31 décembre 2008.

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

annexe. Ces données comptables ont une portée normative : l'**article 3** du présent projet tend à approuver le compte de résultat de l'exercice 2008, « *établi à partir des ressources et des charges constatées selon la comptabilité générale de l'État* » (III de l'article 37 de la LOLF), à affecter au bilan ce résultat comptable, puis à approuver le bilan après affectation, ainsi que son annexe.

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

À la fin 2008, le bilan de clôture fait apparaître un **actif de 639 milliards d'euros** (au lieu de 555 milliards d'euros fin 2007), qui comprend principalement :

– les *immobilisations corporelles* pour 255 milliards d'euros, soit 24 milliards d'euros de plus qu'en 2007 : parc immobilier (62 milliards d'euros, terrains compris), infrastructures routières (116 milliards d'euros), matériels militaires (41 milliards d'euros), matériels techniques et d'outillage etc. L'enrichissement du périmètre des matériels militaires et les progrès dans leur méthode de valorisation expliquent à eux seuls 9,7 milliards d'euros d'augmentation par rapport à 2007, tandis que la réévaluation des infrastructures routières non amorties compte pour 10,2 milliards d'euros ;

– les *immobilisations incorporelles* pour 36 milliards d'euros : coûts de développement des programmes d'armement, brevets, logiciels, actes relatifs à l'exploitation et à l'occupation du domaine public. Elles augmentent fortement par rapport à 2007 (+ 58 %), en raison de la valorisation des quotas d'émission de gaz à effet de serre attribués à la France dans le cadre du protocole de Kyoto (8,2 milliards d'euros) et de la comptabilisation des ressources tirées du spectre hertzien (4,1 milliards d'euros) ;

– les *immobilisations financières* pour 204 milliards d'euros : leur augmentation de 21 milliards d'euros tient principalement à l'intégration, déjà évoquée, du compte des procédures publiques gérées par la Coface et de la section des fonds d'épargne de la Caisse des dépôts (pour respectivement 8,9 milliards d'euros et 7,7 milliards d'euros) dans les participations financières de l'État. Ces dernières représentent 189 milliards d'euros fin 2008 (dont 102 milliards d'euros au titre des entités contrôlées par l'État), soit près de 30 % de l'actif total. S'y ajoutent, plus marginalement, les prêts et avances à des États étrangers ou à des collectivités territoriales ;

– les *stocks* pour 29 milliards d'euros, dont 96 % de stocks militaires ;

– les *créances* pour 56 milliards d'euros : créances sur redevables (44 milliards d'euros de créances nettes des dépréciations) ou créances sur clients et sur débiteurs divers⁽¹⁾. L'augmentation de 3,7 milliards d'euros par rapport

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

à 2007 s'explique principalement par un recensement élargi des impôts et taxes affectés (ITAF), recouvrés par l'État pour le compte de tiers, tels que les organismes sociaux et les collectivités territoriales ⁽¹⁾ ;

– la *trésorerie active* pour 46 milliards d'euros, qui a plus que doublé par rapport à 2007 (+ 24 milliards d'euros). Cette évolution est le reflet de la hausse déjà évoquée de l'encours du compte du Trésor à la Banque de France (10,3 milliards d'euros au 31 décembre) et de l'augmentation des dépôts en blanc (26,9 milliards d'euros) ⁽²⁾ dans un contexte de crise financière ayant fortement limité les possibilités de prises en pension de titres d'État. À l'instar de l'année précédente, la gestion mutualisée des trésoreries publiques a par ailleurs conduit l'État à acheter des billets de trésorerie de l'ACOSS (pour 10 milliards d'euros, après 8 milliards d'euros en 2007), afin de couvrir une partie du besoin du régime général en fin d'année.

LE BILAN DE L'ÉTAT EN 2007 ET 2008

(au 31 décembre, en millions d'euros)

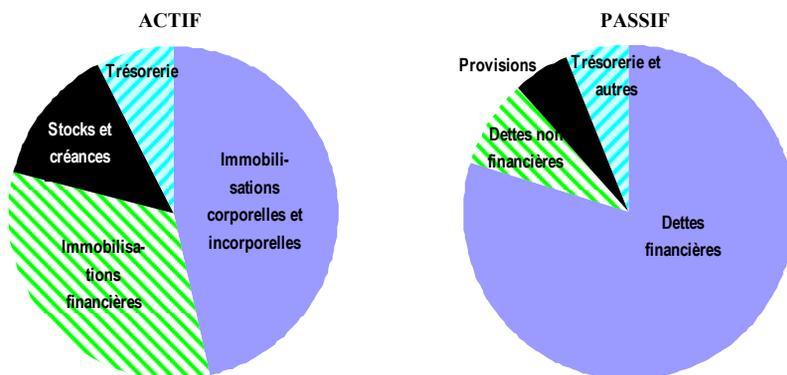
	2007	2008	Évolution	
			En M€	En %
Actif immobilisé	435 448	494 408	+ 58 461	+ 13,4 %
<i>dont immobilisations incorporelles</i>	22 544	35 670	+ 13 126	+ 58,2 %
<i>dont immobilisations corporelles</i>	230 765	254 848	+ 24 083	+ 10,4 %
<i>dont immobilisations financières</i>	182 639	203 891	+ 21 252	+ 11,6 %
Actif circulant (hors trésorerie)	85 542	85 864	+ 321	+ 0,4 %
Trésorerie active	22 062	46 163	+ 24 102	+ 109,3 %
Comptes de régularisation	11 696	12 940	+ 1 244	+ 10,6 %
TOTAL ACTIF (I)	555 248	639 375	+ 84 128	+ 15,2 %
Dettes financières	945 755	1 044 146	+ 98 391	+ 10,4 %
Dettes non financières	109 006	111 116	+ 2 110	+ 1,9 %
Provisions pour risques et charges	61 846	73 403	+ 11 558	+ 18,7 %
Autres passifs	13 359	11 866	- 1 493	- 11,2 %
Trésorerie passive	68 972	67 167	- 1 805	- 2,6 %
Comptes de régularisation	12 639	17 705	+ 5 066	+ 40,1 %
TOTAL PASSIF (II)	1 211 577	1 325 404	+ 113 827	+ 9,4 %
SITUATION NETTE (I – II)	- 656 329	- 686 029	- 29 699	- 4,5 %

Source : CGE 2008.

(1) Au passif, la contrepartie de ces créances est une dette de l'État, du même montant, à l'égard des affectataires de ces impôts et taxes (voir infra).

(2) Ces derniers, retracés sur la ligne « créances résultant des opérations à court terme de l'État », sont passés de 13,7 milliards d'euros à la fin 2007 à 26,9 milliards d'euros à la fin 2008. Une fraction de la trésorerie a servi, à hauteur de 11,1 milliards d'euros, à alimenter la Caisse de la dette publique afin de lui permettre de souscrire au premier emprunt obligataire émis par la SPPE le 10 décembre 2008 (voir également supra, A).

LA RÉPARTITION DU PATRIMOINE DE L'ÉTAT EN 2008



Le bilan de clôture dresse également **le passif de l'État, qui s'élève à 1 325 milliards d'euros** (soit une augmentation de 9,4 % par rapport à 2007).

Les *dettes financières* y représentent 1 044 milliards d'euros, en augmentation de 98 milliards d'euros par rapport à 2007. La progression la plus spectaculaire, déjà évoquée, concerne l'encours des BTF, passé de 78,5 milliards d'euros fin 2007 à 138,3 milliards d'euros fin 2008⁽¹⁾. Les dettes financières comprennent également les dettes d'organismes tiers reprises par l'État, telles que celles de Charbonnages de France (2,1 milliards d'euros) et de l'ERAP (2,4 milliards d'euros)⁽²⁾. Au total, la dette négociable de l'État s'établit à 1 032 milliards d'euros à la fin 2008.

Les *dettes non financières* comptent pour 111 milliards d'euros, en progression de 2,1 milliards d'euros par rapport à 2007. La comparaison d'une année sur l'autre est néanmoins délicate, compte tenu d'opérations exceptionnelles : recensement plus large (+ 3,6 milliards d'euros) des impôts et taxes affectés (ITAF) à des tiers, tels que l'ACOSS, les collectivités territoriales ou l'AFITF ; augmentation des charges à payer relatives aux crédits de TVA de 0,6 milliard d'euros sous l'effet des remboursements anticipés prévus dans le plan de relance de l'économie.

Il faut néanmoins rappeler que 41 % des dettes non financières sont constituées des acomptes d'impôt sur les sociétés (45 milliards d'euros) et ne sauraient donc être confondues avec les dettes liées à des dépenses budgétaires, telles que les dettes de fonctionnement (en baisse de 266 millions d'euros, du fait

(1) Sur la dette financière, voir également supra, A.

(2) Dettes reprises en application de l'article 55 de la loi de finances initiale pour 2008 et de l'article 62 de la loi de finances initiale pour 2009. En revanche, la dette de 8 milliards d'euros reprise du FFIPSA en application de l'article 61 de la loi de finances initiale pour 2009 ne figure pas en tant que telle au bilan de l'État au 31 décembre 2008, cette dette ayant été remboursée en totalité dès sa reprise.

principalement de la baisse des charges à payer à des opérateurs) et les dettes d'intervention (en hausse de 456 millions d'euros, sous l'effet notamment de l'évolution des créances de la sécurité sociale sur l'État ⁽¹⁾).

LES DETTES NON FINANCIÈRES AU 31 DÉCEMBRE 2008

(en milliards d'euros)

	Charges à payer ^(a)	Dettes exigibles	Total
Dettes de fonctionnement	3,1	1,2	4,3
Dettes d'intervention	5,4	6,3	11,7
Autres dettes	25,8	63,7	89,4
Produits constatés d'avance ^(b)	–	–	5,7
Total	34,3	71,1	111,1

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

(b) Produits perçus ou comptabilisés à la date de clôture au titre de prestations ou de biens restant à réaliser ou à livrer après la date de clôture (par exemple les redevances perçues par l'État dans le cadre de l'attribution des licences UMTS, accordées pour 20 ans).

Source : CGE 2008.

Alors qu'il conviendrait d'identifier clairement la répartition des différentes dettes de l'État, la Direction générale des finances publiques n'est toujours pas en mesure de fournir une présentation par mission et programme au 31 décembre 2008, faute de système d'information adéquat ⁽²⁾. La Cour des comptes ⁽³⁾, quant à elle, estime les dettes liées à des dépenses budgétaires à 18 milliards d'euros, soit une augmentation de 0,2 milliard d'euros par rapport à la fin 2007 : elles se répartiraient entre 10,4 milliards d'euros de charges à payer et 7,6 milliards d'euros de dettes exigibles dès la fin 2008 ⁽⁴⁾.

Les *provisions pour risques et charges* représentent 73 milliards d'euros à la fin 2008 (voir le tableau ci-après) : elles correspondent à des passifs dont l'échéance ou le montant n'est pas fixé mais qui sont certains ou probables dans leur principe. Relativement négligé avant 2006, leur montant croît à mesure de l'élargissement du périmètre des opérations recensées.

(1) Sur cette dernière question, voir supra, I, A.

(2) En réponse au Rapporteur général, la DGFIP a indiqué : « en l'état actuel des données disponibles au sein de l'application de comptabilité générale et du système d'information dit Palier 2006, les charges à payer ne sont pas inscrites en comptabilité avec la référence de la destination (mission, programme, action) et sont donc retracées globalement par nature au sein des comptes de l'État sans rattachement à un programme. Seules des données extra comptables et ne couvrant pas la totalité du périmètre donnent des éléments. Il en est ainsi du recensement opéré auprès des gestionnaires des ministères via le logiciel ORCHIDEE qui à ce stade constitue un support de recensement mais pas une comptabilité auxiliaire. Ces modalités d'imputation comptable des charges à payer ont été explicitées à la Cour des comptes dans le cadre de ses travaux de certification. Le déploiement progressif de l'application CHORUS permettra à terme de communiquer ces éléments ».

(3) Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2008, mai 2009, p. 140.

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

Entre la fin 2007 et la fin 2008, les provisions pour litiges passent de 5,1 milliards d'euros à 8,3 milliards d'euros. Les provisions pour charges s'établissent à 63,4 milliards d'euros, soit une augmentation de plus de 8 milliards d'euros par rapport à 2007, principalement imputable aux provisions pour transferts (liés à des dispositifs d'intervention gérés directement par l'État ou par des opérateurs). Sont par exemple provisionnés en 2008 des bonifications d'intérêts sur des prêts de l'Agence française de développement (AFD), des contributions au Fonds européen de développement (FED), les subventions d'équilibre aux régimes spéciaux de retraite et certains engagements à l'égard d'opérateurs tels que l'AFITF, l'ANRU ou le CNASEA.

PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES AU 31 DÉCEMBRE 2008

(en millions d'euros)

1. Provisions pour risques	10 029
<i>dont provisions pour litiges</i>	8 346
2. Provisions pour charges	63 373
Provisions pour charges de fonctionnement	51
Provisions pour charges de personnel	3 742
Provisions pour transferts	51 588
<i>dont primes épargne logement</i>	7 951
<i>dont indemnisation actes de barbarie 2^{de} guerre mondiale</i>	1 016
<i>dont mesures emploi et agriculture CNASEA</i>	2 938
<i>dont régimes spéciaux de retraites</i>	5 006
<i>dont Fonds européen de développement (9^e et 10^e FED)</i>	6 556
<i>dont bonification d'intérêts par l'AFD</i>	1 654
<i>dont AFITF</i>	1 720
<i>dont ANRU</i>	1 638
<i>dont soutien au transport de la presse</i>	1 163
<i>dont majoration des rentes viagères</i>	1 889
<i>dont Fonds de compétitivité des entreprises</i>	1 057
Provisions pour remises en état	1 093
Autres provisions	6 899
<i>dont assainissement installations nucléaires</i>	3 949
Total provisions (1 + 2)	73 402

Source : CGE 2008.

La *trésorerie passive* s'établissait à 67 milliards d'euros au 31 décembre 2008 : elle comprend les dettes à court terme, essentiellement les comptes des correspondants du Trésor. Y figure également l'avance de trésorerie consentie à l'État par le Crédit foncier de France dans le cadre du paiement des primes d'épargne logement (963 millions d'euros, soit 340 millions d'euros supplémentaires en 2008⁽¹⁾), faute de crédits suffisants en lois de finances pour 2006, 2007 et 2008.

Au total, **la situation nette de l'État s'établit à – 686 milliards d'euros fin 2008**, soit une dégradation de 29,7 milliards d'euros par rapport à 2007. Il est toutefois délicat de tracer la limite entre la part de l'évolution tenant à la

(1) En prenant en compte les dépenses de 220 millions d'euros de la période complémentaire 2008, correspondant à des crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2007 sur le programme Épargne, le découvert de l'État au 31 décembre 2007 s'établissait en effet à 623 millions d'euros.

fiabilisation progressive des comptes (périmètres couverts, méthodes de valorisation etc.) et la part qui reflète une détérioration directe de la situation financière de l'État. L'année prochaine, l'établissement de comptes « pro forma », permettant d'apprécier de manière rétrospective les incidences de changements de méthode, d'estimations comptables ou de corrections d'erreurs, facilitera la comparaison des comptes d'un exercice à l'autre.

• 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 348 milliards d'euros en 2008**. Les charges de fonctionnement, nettes des produits de fonctionnement, représentent 167 milliards d'euros, dont 133 milliards d'euros de charges de personnel. Les charges d'intervention nettes atteignent 136 milliards d'euros, dont 75 milliards d'euros de transferts aux collectivités territoriales, 28 milliards d'euros aux ménages, 14 milliards d'euros aux entreprises et 20 milliards d'euros à d'autres organismes (associations, organismes sociaux, organisations internationales etc.). Les charges financières, dominées par les intérêts de la dette, s'élèvent à 45 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 275 milliards d'euros en 2008**. À la différence des produits d'activité évoqués ci-avant, ils sont la conséquence nécessaire de l'exercice par l'État de sa souveraineté et sont dénués de contrepartie directe équivalente pour les tiers. Il s'agit des produits fiscaux (dès lors qu'un titre de perception a été émis à l'encontre du contribuable), des amendes et de divers prélèvements, minorés des ressources propres du budget de l'Union européenne.

Le troisième tableau rapproche les charges et les produits et fait apparaître le solde des opérations de l'exercice, déficitaire de **73,1 milliards d'euros en 2008**, soit une dégradation de 31,7 milliards d'euros par rapport à 2007.

LE RÉSULTAT PATRIMONIAL DE L'ÉTAT EN 2007 ET 2008

(en millions d'euros)

	2007	2008	Évolution	
			En M€	En %
Charges de fonctionnement nettes	157 823	167 374	+ 9 550	+ 6,1 %
Charges d'intervention nettes	113 278	135 977	+ 22 698	+ 20,0 %
Charges financières nettes	38 292	44 527	+ 6 234	+ 16,3 %
Total des charges nettes	309 393	347 878	+ 38 482	+ 12,4 %
Produits fiscaux nets	277 070	285 739	+ 8 668	+ 3,1 %
Autres produits régaliens nets	6 341	5 653	- 688	- 10,9 %
Ressources propres du budget de l'Union européenne	- 15 400	- 16 620	- 1 220	+ 7,9 %
Total des produits régaliens nets	268 012	274 773	+ 6 760	+ 2,5 %
Solde des opérations de l'exercice	- 41 380	- 73 106	- 31 722	- 76,7 %

Source : CGE 2008.

Cette dégradation du résultat annuel de l'État entre 2007 et 2008 s'explique par **une augmentation sensible des charges nettes (+ 38,5 milliards d'euros)**.

La progression la plus forte (+ 22,7 milliards d'euros) est imputable aux charges d'intervention, du fait notamment des transferts aux collectivités territoriales (+ 3,7 milliards d'euros, dont 2,6 milliards d'euros supplémentaires de dégrèvements de taxe professionnelle) et aux ménages (+ 2,4 milliards d'euros), de l'augmentation précitée des provisions pour charges ⁽¹⁾ et du « contrecoup » de certaines opérations effectuées en 2007 et non renouvelées en 2008 ⁽²⁾.

Les charges de fonctionnement augmentent de 9,6 milliards d'euros, du fait principalement de moindres cessions d'actifs réalisées en 2008 (4,2 milliards d'euros, à comparer à 8,2 milliards d'euros en 2007) et de la diminution des reprises de provisions (- 3,1 milliards d'euros, compte tenu notamment de la baisse des reprises sur provisions pour charges au titre des obligations fiscales reportables et restituables).

Quant aux charges financières, elles progressent de 6,2 milliards d'euros : à l'augmentation de 2,1 milliards d'euros des charges d'intérêts de la dette s'ajoutent principalement la progression des charges d'indexation des OATi (+ 1,4 milliard d'euros) et l'effet des reprises par l'État, déjà évoquées, des dettes du FFIPSA, de Charbonnages de France et de l'ERAP ⁽³⁾, qui se traduisent par des charges financières de près de 13 milliards d'euros (à comparer à 9,3 milliards d'euros de charges consécutives à des reprises de dettes en 2007).

Ces différentes augmentations des charges de l'État entre 2007 et 2008 ne sont que **faiblement compensées par la progression des produits régaliens nets (+ 6,8 milliards d'euros)**.

Les produits fiscaux ont augmenté de 8,7 milliards d'euros par rapport à 2007, dont 5,3 milliards d'euros imputables au seul impôt sur les sociétés, reflet des bons résultats des entreprises en 2007. En sens inverse, les produits de TIPP et les produits de droits d'enregistrement et d'autres taxes indirectes ont diminué de, respectivement, 1,3 milliard d'euros et 1,8 milliard d'euros. En dehors des allègements de droits de succession et de donation consentis par la loi « TEPA »

(1) Les dotations aux provisions et dépréciations progressent de 5,3 milliards d'euros entre fin 2007 et fin 2008.

(2) C'est le cas, d'une part, de l'apurement de 5,1 milliards d'euros de dettes de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale, qui avait amélioré d'autant le résultat patrimonial de l'année 2007, l'extinction de ces dettes par la Caisse de la dette publique étant considérée comme un produit d'intervention. C'est le cas, d'autre part, de la reprise de la provision pour charge au titre du Service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF (SAAD) comptabilisée en 2007 (8,4 milliards d'euros) à la suite de la reprise de cette dette par l'État.

(3) Pour respectivement 7 972 millions d'euros, 2 496 millions d'euros et 2 461 millions d'euros. Il convient toutefois de préciser que les reprises de dettes de Charbonnages de France et de l'ERAP n'ont qu'un faible impact sur le compte de résultat 2008 du fait, d'une part, de la reprise de la provision pour charges de 2 400 millions d'euros qui avait été inscrite dans les comptes 2006 au titre de Charbonnages de France et, d'autre part, du transfert à l'État de titres France Télécom auparavant détenus par l'ERAP (correspondant à un produit de fonctionnement égal au montant de la dette reprise).

du 21 août 2007 (pour respectivement 1,3 milliard d’euros et 0,2 milliard d’euros en 2008), cette diminution s’explique par les transferts de recettes tant aux collectivités locales dans le cadre de l’ « acte II » de la décentralisation qu’à la sécurité sociale, en vue de compenser les exonérations de charges sur les heures supplémentaires (3,3 milliards d’euros ⁽¹⁾) ou d’apurer certaines dettes de l’État à son égard (753 millions d’euros de taxe sur les véhicules de sociétés).

Le tableau présenté ci-après explicite le passage entre ce résultat en comptabilité générale (– 73,1 milliards d’euros) et le résultat en comptabilité budgétaire (– 56,3 milliards d’euros hors FMI).

LE PASSAGE DU SOLDE BUDGÉTAIRE AU RÉSULTAT PATRIMONIAL

(en milliards d’euros)

Solde d’exécution des lois de finances 2008	– 54,7
	soit hors FMI – 56,3
Restes à recouvrer sur les produits de l’année courante	+ 10,6
Recettes sur les produits des années antérieures	– 8,5
Dépenses et recettes budgétaires inscrites à des postes de bilan	+ 13,8
Valeurs comptables des éléments d’actifs cédés	– 1,7
Impact du rattachement des acomptes d’impôt sur les sociétés	+ 0,6
Opérations d’inventaire	– 14,7
Neutralisation du prélèvement de l’État sur la Coface ^(a)	– 2,5
Opérations financières non budgétaires (dont reprises de dettes)	– 12,5
Autres	– 3,6
Résultat patrimonial 2008	– 73,1

(a) Neutralisation du prélèvement perçu au profit du budget général du fait de l’intégration en 2008 du compte des procédures publiques de la Coface dans les participations financières de l’État.

Source : CGE 2008.

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

• **Le tableau des flux de trésorerie** rend compte des entrées et sorties en trésorerie, en distinguant les flux liés à l’activité de l’État (encaissements et décaissements), à ses opérations d’investissement (acquisitions et cessions d’immobilisations) et à ses opérations de financement (émissions et remboursements d’emprunts). Le solde de fin de période qui y est présenté

(1) Il s’agit de transferts de produits de TVA sur les alcools (2,1 milliards d’euros), de contribution sociale sur les bénéfices des sociétés (0,9 milliard d’euros) et de droits de licence des débiteurs de tabac (0,3 milliard d’euros).

(– 21 milliards d’euros au 31 décembre 2008) correspond à la différence, au sein du bilan de l’État, entre trésorerie active et trésorerie passive.

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

LES ENGAGEMENTS « HORS BILAN » DE L’ÉTAT

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

a) *La dette garantie* regroupe les engagements ayant reçu la garantie de l’État. Son encours au 31 décembre 2008 est de **78,6 milliards d’euros**, après 61,4 milliards d’euros fin 2007.

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. S’y ajoutent également les garanties de protection des épargnants (soit un encours garanti de **189,9 milliards d’euros** fin 2008).

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

d) *Les engagements financiers de l’État* comportent des engagements budgétaires (primes d’épargne logement, annulations de dettes de pays pauvres très endettés etc.), des engagements juridiques n’ayant pas encore donné lieu à service fait (**76 milliards d’euros** ⁽²⁾, dont 44 milliards d’euros sur la seule mission *Défense*), les contrats de projet État-région, les concessions de service public, les partenariats public-privé etc.

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

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

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

– en calculant la valeur actuelle des pensions des retraités et des droits à retraite des agents en activité, sur la base de la législation en vigueur (ce qui revient à déterminer ce que l’État aurait dû déboursier au 31 décembre 2008 pour honorer l’intégralité de son engagement). À cette aune, les engagements sont évalués à **1 050 milliards d’euros**, soit environ 54 % du PIB. Ce montant, correspondant à un taux d’actualisation de 2,08 %, est un ordre de grandeur pouvant évoluer en fonction des changements de comportements induits par la réforme des retraites du 21 août 2003 et par les dispositions relatives aux retraites de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 ;

– 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 2,08 %, les engagements sont évalués à **580 milliards d’euros** (soit environ 31 % du PIB) pour la fonction publique d’État et à **188 milliards d’euros** pour les régimes spéciaux de retraite.

(1) Comme l’indiquait la Cour des comptes en 2007, 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).

(2) Pour des raisons techniques (exposées supra, I, A, ainsi que dans le CGE p. 192-193), ce montant est inférieur (d’environ 2,1 milliards d’euros) à celui résultant de la consolidation de l’ensemble restes à payer tels que présentés dans les RAP.

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

Au cours de sa séance du mercredi 3 juin 2009, la Commission a auditionné M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, sur la certification des comptes de l'État – exercice 2008 – et sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008.

M. le président Didier Migaud. Nous sommes très heureux d'accueillir une nouvelle fois M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, accompagné de M. Christian Babusiaux, président de la première chambre et de plusieurs autres magistrats.

La mission d'assistance au Gouvernement et au Parlement qui a été confiée à la Cour des comptes par la LOLF, mission de certification des comptes de l'exercice clos et d'analyse des résultats et de la gestion budgétaire de l'État sous l'angle de la performance, est désormais affirmée par la Constitution pour ce qui est du contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que de l'évaluation des politiques publiques. Ce contrôle et cette analyse s'exercent sur la base des comptes des administrations publiques, qui doivent être réguliers et sincères. Ce sera l'objet de notre réunion aujourd'hui, sachant que nous vous entendrons aussi dans trois semaines sur le rapport de la Cour destiné à éclairer le débat d'orientation budgétaire.

C'est la troisième année que les comptes font l'objet d'une telle certification. La certification des comptes de 2006 avait été assortie par la Cour de treize réserves substantielles et la suivante de douze réserves, dont neuf substantielles. Pour 2008, si certaines observations de la Cour ont été suivies d'effets, de nouvelles réserves sont apparues, dont une relative à la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la CADES. La Cour observe que les critères permettant de reclasser la CADES comme participation contrôlée sont réunis et qu'il conviendrait donc de mettre fin à l'ambiguïté grâce à laquelle elle est placée en dehors des périmètres de combinaison du régime général et de contrôle de l'État. C'est un sujet lourd, qui dépasse le strict cadre du référentiel comptable pour soulever le problème du déficit des comptes sociaux et de la dette qui ne cesse d'augmenter, même si la loi organique de 2005 oblige l'État à assortir tout transfert de dette à la CADES de ressources supplémentaires. Nous aimerions vous entendre aussi sur le sujet connexe du dispositif de financement des découverts de la sécurité sociale, qui s'avère à bout de souffle.

Par ailleurs, certaines réserves substantielles de l'année dernière sont réitérées, qui ont trait notamment aux systèmes d'information de l'État et aux opérateurs – deux sujets qui préoccupent particulièrement notre Commission. La question des opérateurs est liée à une difficulté majeure dans la bonne mise en œuvre de la LOLF : le positionnement des responsables de programmes. La Cour

relève que ceux-ci ont une prise insuffisante sur les opérateurs qui contribuent aux actions de certains programmes et une maîtrise réduite des dépenses fiscales rattachées, ce qui ôte beaucoup de sens à l'affirmation de leur importance.

Votre préoccupation concernant le volet « performance » de la LOLF est aussi partagée par l'ensemble de la Commission. Après trois ans d'acclimatation à ce type de gestion, le temps est venu de dresser un premier bilan sur la performance et sur les instruments de mesure dont dispose le Parlement pour en juger. Depuis plusieurs mois, ainsi que le rapporteur général Gilles Carrez et moi-même l'avions suggéré, les rapporteurs spéciaux rencontrent les responsables de programmes, qui sont leurs interlocuteurs naturels, pour un examen systématique de ces questions, en liaison avec les magistrats de la Cour des comptes. Notre mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, qui comprend un représentant de chaque groupe politique, a travaillé sur le même thème, en s'attachant en particulier à suivre la diffusion de la culture de performance entre administrations centrales et services déconcentrés. L'ensemble de ces travaux implique les deux tiers des membres de la Commission et un rapport préalable au débat d'orientation budgétaire sera diffusé à la fin du mois. Cela devrait être l'occasion d'un échange approfondi entre la Cour des comptes et notre Commission. Nous considérons que les marges de progression en matière de performance sont encore considérables. La révision générale des politiques publiques, la RGPP a été un rendez-vous manqué. Les parlementaires n'y ont pas été suffisamment associés. Mais mieux vaut tard que jamais ! En se fondant sur l'idée que la RGPP est consubstantielle à la LOLF, il faut veiller à l'efficacité de l'action publique, analyser les rapports coût-efficacité, s'attacher au contrôle budgétaire et de la performance. Dans ces domaines, le rôle de la Cour des comptes est tout à fait essentiel pour le Parlement.

La dégradation des comptes publics est une autre des préoccupations de la Commission. Il est dans votre rôle institutionnel d'attirer notre attention sur ces difficultés et de faire des propositions pour y remédier. La dégradation des comptes publics n'est pas seulement le résultat de la crise : elle est due aussi à un manque de performance et à certains choix. Les dépenses fiscales en particulier, qui se montent à 70 milliards, soit plus de 20 % de nos dépenses, continuent d'augmenter alors même que les dépenses budgétaires sont selon vous mieux maîtrisées. Surtout, elles ne sont pas évaluées et leur pertinence n'est jamais démontrée – la question se posera à propos de la réduction du taux de TVA pour la restauration.

Merci encore, donc, pour votre présence, pour la qualité de nos relations et pour votre disponibilité et celle des magistrats à chaque fois que nous les sollicitons. La Cour des comptes a même accepté d'adapter ses méthodes de travail pour mieux prendre en compte la notion de temps si chère à la Commission des finances ! Nous vous écouterons avec autant d'attention que d'intérêt.

M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes. J'ai l'honneur de vous présenter deux documents : l'acte de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2008, annexé au projet de loi de règlement, et le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour 2008. Ces documents,

prévus par l'article 58 de la LOLF, seront complétés avant le débat d'orientation budgétaire par notre rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui évoquera les problèmes de la révision générale des politiques publiques ou de la dette sociale, qui préoccupent votre Commission.

Tous ces travaux s'inscrivent dans le cadre de l'article 47-2 nouveau de la Constitution, lequel complète la définition de la mission d'assistance de la Cour auprès du Parlement. Si la certification a été rendue publique lundi dernier, puisque l'acte devait être annexé au projet de loi de règlement pour son examen par le Conseil d'État, vous êtes les premiers destinataires du rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État. Enfin, et pour répondre à une demande de la Commission, les notes d'exécution budgétaire par mission et les notes d'analyse par programme sont cette année pour la première fois annexées au rapport sur les résultats. J'espère qu'elles seront utiles, notamment aux rapporteurs spéciaux.

Sur le fond, je me dois d'abord de vous faire part des préoccupations de la Cour s'agissant des conditions d'application de la LOLF.

Force est de reconnaître qu'après trois années de pleine application, les résultats ne sont pas au rendez-vous. Le *big bang* budgétaire et comptable n'a pas eu lieu.

Pour ce qui est de la réforme comptable, ce n'est pas à vous, qui en êtes à l'origine et qui avez voté le nouvel article 47-2 de la Constitution, que je vais démontrer l'intérêt pour l'État de disposer, comme les entreprises, d'une véritable comptabilité patrimoniale et de comptes réguliers, sincères et fidèles. Des comptes fiables constituent un outil de gestion indispensable pour l'administration, de même qu'un préalable à l'analyse des coûts des politiques publiques, et donc à une véritable mesure des performances. Il n'y a pas de mesure de la performance sans analyse des coûts, ni d'analyse des coûts sans comptabilité générale.

Des comptes fiables sont aussi la condition d'une analyse économique approfondie – en particulier quant à la soutenabilité des finances publiques. Il faudra bien finir par tirer des enseignements opérationnels de concepts tels que la « situation nette », qui mesure l'écart entre les actifs et les passifs, ou les « engagements hors bilan » susceptibles de se transformer en passifs, comme les banques l'ont appris à leurs dépens avec la crise des prêts hypothécaires à risques. Certes, ces enseignements ne seront pas les mêmes que pour une entreprise : l'État n'a pas – pas encore ! – à réfléchir à sa continuité d'exploitation. Je suis toutefois convaincu de leur utilité, autant pour les parlementaires et les gestionnaires que pour les citoyens.

La nouvelle comptabilité est aussi un vecteur d'informations indispensable pour vous permettre de débattre des projets de loi de règlement ou des orientations budgétaires. Elle constitue en quelque sorte un indicateur avancé des charges que l'État aura à assumer dans les années suivantes. Elle est donc le tableau de bord de

l'ensemble des acteurs de la gestion publique. La vraie difficulté est que la plupart d'entre eux ne se sont pas appropriés ces nouvelles informations. Comment y seraient-ils d'ailleurs incités alors que le Gouvernement ne fait aucun lien entre la réforme comptable et la révision générale des politiques publiques ? C'est là notre principale préoccupation.

Cette remarque concerne tout autant la réforme budgétaire. Un effort très important a été consenti pour répartir tout le budget de l'État dans des missions et des programmes dotés d'objectifs et d'indicateurs. Des responsables de programmes ont été désignés, disposant en principe d'une plus grande liberté d'utilisation des crédits. Mais, pour user d'un euphémisme, ces nouveaux outils ne sont pas utilisés autant qu'ils pourraient l'être. En bref, l'ensemble de l'administration « pédale », mais dans le vide. Les responsables de programme pourtant au cœur du nouveau système peinent pour la plupart à s'imposer, faute de définition précise de leurs missions et de leurs prérogatives, par rapport notamment aux ordonnateurs. On nous a annoncé des gestionnaires dotés de super-pouvoirs pour améliorer les performances publiques, mais force est de reconnaître que, bien souvent, le responsable de programme n'est responsable de presque rien, concurrencé qu'il est par le directeur du personnel, le directeur financier et le secrétaire général de son ministère.

Parallèlement, la programmation, la gestion et le suivi des crédits sont encore partiellement effectués selon les anciennes modalités. La fongibilité des crédits, notamment, est encore peu utilisée. Des mesures récentes comme la construction de perspectives budgétaires pluriannuelles ont certes permis des progrès, mais on est encore loin du compte en matière de remontée d'informations, d'utilisation des indicateurs ou d'adaptation des moyens aux résultats. Les indicateurs n'ont pas trouvé leur place dans le débat public. Pour résumer, sur cinquante-deux missions, rares sont celles pour lesquelles des progrès sont dus à l'application de la LOLF.

Il va de soi que nous approuvons sans retenue la démarche engagée avec la LOLF. Ce qui nous préoccupe, ce sont ses modalités d'application. Cette réforme mobilise une immense énergie sans produire les fruits attendus. Ce ne sont pas quelques modifications à la LOLF, même si elles sont opportunes, qui y changeront quelque chose. Seule une impulsion politique forte pourra déboucher sur sa pleine utilisation et venir à bout des résistances de tous ordres. L'enjeu est de taille car la LOLF est bel et bien la clé de voûte de la réforme de l'État.

J'en viens maintenant à l'acte de certification.

Nous avons formulé cette année encore douze réserves, dont neuf qualifiées de substantielles. En certifiant les comptes malgré tout, la Cour a voulu, comme les deux années passées, adopter une démarche constructive, comme le rapporteur général l'avait souhaité pour 2006 et 2007. Il ne s'agit pas pour nous de clouer l'État au pilori, mais de l'accompagner dans une indispensable démarche de modernisation. Je suis profondément convaincu que c'est une bonne approche. La

preuve en est les progrès qui ont été constatés par rapport à 2007. Les deux réserves que nous avons levées ont marqué deux succès, deux progrès significatifs – que nous n’avons pas obtenus sans peine. La première concernait la valeur patrimoniale du compte des procédures publiques de soutien à l’exportation gérées par la COFACE, estimée à 8,9 milliards, et de la section des fonds d’épargne qui est retenue pour sa valeur à fin 2007, soit 7,6 milliards et qui s’ajoute au coût d’acquisition de la participation de l’État dans la Caisse des dépôts et consignations. Cette inclusion a été acquise de haute lutte. La seconde réserve touchait aux provisions pour risques.

Nous pouvons nous féliciter d’autres progrès, dans la réserve sur les produits régaliens par exemple, le désaccord sur les déficits fiscaux reportables en avant ayant été réglé, ou encore sur les immobilisations incorporelles spécifiques. Au total, la Cour a formulé 283 observations et obtenu des corrections et des ajustements significatifs dans les comptes, pour un montant de 9 milliards d’euros au compte de résultat, de 27 milliards au bilan et de 33 milliards en engagements hors bilan.

Certaines avancées obtenues en 2008 illustrent bien les avantages de la comptabilité générale. La diffusion progressive d’une culture de maîtrise des risques au sein de l’État en est une. Il peut ainsi mieux recenser les litiges et risques divers auxquels il est exposé et leurs conséquences financières. La plus grande transparence de l’information en annexe en est une autre. Est précisé par exemple le stock des déficits fiscaux qui viendront s’imputer sur les futures recettes d’impôt, lequel s’établit aujourd’hui à plus de 245 milliards d’euros. La part devant réduire les recettes à venir est estimée à près de 35 milliards d’euros pour l’impôt sur les sociétés et à 1 milliard d’euros pour l’impôt sur le revenu. On voit donc que c’est un moyen de prévision important. Enfin, de nouveaux actifs sont inscrits au bilan de l’État, tels que les licences UMTS et GSM, pour plus de 4 milliards d’euros, les droits d’émission de gaz à effet de serre alloués aux entreprises polluantes, pour 14 milliards, ou encore une trentaine d’opérations d’armement dont la valorisation a pu être fiabilisée, comme l’avion de transport A400M. L’ensemble de ces éléments donne à l’État des moyens pour « mieux gérer ».

Mais d’importantes difficultés demeurent. L’une des principales concerne la Caisse d’amortissement de la dette sociale. La Cour considère en effet que cette entité est contrôlée par l’État, qui en assume *in fine* les risques et la responsabilité. Son reclassement en entité contrôlée grèverait la situation nette de l’État de 80 milliards d’euros, voire davantage au vu des déficits qui sont annoncés pour les organismes de sécurité sociale en 2009.

Par ailleurs, plusieurs chantiers accusent des retards dont la Cour ne peut s’accommoder. C’est par exemple le cas du patrimoine immobilier. Cela fait maintenant bon nombre d’années que l’État doit dresser un inventaire fiable de ses biens immobiliers, et l’on attend toujours. J’ai récemment entendu d’importants responsables du ministère du budget affirmer qu’une politique immobilière efficace peut très bien se passer d’un inventaire comptable à jour. Laissez-moi en douter.

D'ailleurs, le Gouvernement a annoncé vouloir allouer 12 mètres carrés à chaque poste de travail. Il sera sans doute difficile de faire respecter cette norme sans un inventaire exhaustif du parc immobilier !

Un autre de ces chantiers concerne les opérateurs, ces entités chargées d'un service public qui ont la personnalité juridique, mais qui sont placées sous le contrôle de l'État. Elles figurent dans ses comptes pour plus de 55 milliards d'euros. Leur recensement n'est toujours pas fiable et leurs comptes, qui sont de qualité médiocre, ne sont pas produits dans les délais impartis. Fin 2008, plusieurs d'entre eux, comme le Centre des monuments nationaux ou l'Opéra de Paris, n'inscrivaient pas à leur bilan certains monuments historiques ou des œuvres d'art qu'ils contrôlent, alors même que ces biens justifient leur existence !

L'année 2009, quatrième exercice à être soumis à certification, sera donc critique. Nous sommes tout à fait disposés à rester compréhensifs au sujet des réserves qui ne peuvent être levées à brève échéance. Nous regrettons entre autres les nombreux retards accumulés sur la question des systèmes d'information, qui ne sont pas adaptés aux nouvelles normes comptables, mais nous avons conscience de la difficulté du processus et acceptons de rester patients. En revanche, sur d'autres chantiers, des retards ont été pris alors que les progrès étaient à portée de main. C'est le cas pour les comptes de trésorerie, le patrimoine immobilier, les produits régaliens, les passifs d'intervention, les inventaires d'actifs et de passifs des ministères civils. Si rien n'est fait, nous devons finir par en tirer les conséquences, à moins d'ôter toute signification à l'acte de certification.

J'en arrive au rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, qui réunit trois approches : l'une, traditionnelle, de contrôle de l'exécution budgétaire, une autre, plus nouvelle, d'analyse croisée des résultats en comptabilité budgétaire et en comptabilité patrimoniale, des résultats qui se complètent et donnent une vision plus précise de la situation, et la dernière centrée sur l'analyse des nouveaux dispositifs LOLF.

Ce rapport vous est présenté alors que l'on sait déjà que l'exercice 2009 connaîtra un déficit sans précédent, en tout cas dans l'histoire moderne et en temps de paix. L'année 2008 s'est déjà achevée sur une très forte dégradation : le déficit budgétaire de l'État s'établit à 56,3 milliards d'euros, en augmentation de près de 47 % par rapport à 2007. Cette somme représente un quart des recettes annuelles de l'État ! Le travail de la Cour a été d'analyser ce résultat et, s'il est un message qu'elle veut faire passer, c'est bien que la crise n'a eu qu'une faible part dans la dégradation du déficit. C'est dire que ce rapport révèle des tendances de fond que la conjoncture ne doit pas conduire à négliger.

Comme les années précédentes, le résultat affiché dans le projet de loi de règlement ne prend pas certaines dépenses et dettes pourtant exigibles en compte. C'est le cas de 5,9 milliards d'euros qui auraient dû juridiquement être payés en 2008 mais qui ne l'ont pas été, dont 3,6 de dettes à l'égard de la sécurité sociale et 1,95 au titre des programmes d'armement, et aussi de 953 millions de dépenses de

primes d'épargne logement payées en dehors du budget de l'État au moyen d'avances rémunérées consenties par le Crédit foncier. Le montant total de ces sommes atteint 7 milliards d'euros.

La Cour ne se prononce pas sur la sincérité du résultat affiché dans le projet de loi de règlement mais donne, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, son appréciation sur l'exactitude des comptes. Toutefois, le nouvel article 47-2 de la Constitution dispose que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères » et qu'« ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». Cette nouvelle disposition s'applique-t-elle seulement à la comptabilité patrimoniale ou aussi aux résultats budgétaires et, si oui, dans quelles conditions ? Il ne nous appartient pas de répondre à cette question, mais elle se pose assurément. En attendant, nous ne reprenons donc aucun chiffre alternatif quant au déficit. Nous nous contentons de vous donner les informations nécessaires pour mieux comprendre ce que recouvre le résultat affiché. D'ailleurs, si certains errements, bien connus de la Cour, sont relevés, comme la sous-budgétisation, les reports de charges ou les compensations entre recettes et dépenses, ils ne semblent pas être plus importants que les années précédentes.

Cette année, la véritable difficulté vient du caractère structurel, et pas seulement conjoncturel, de la dégradation du résultat. Deux tendances de fond se conjuguent : une diminution des recettes nettes, fiscales et non fiscales, qui n'est imputable que très partiellement à la crise, et un défaut de maîtrise de la croissance des dépenses, qui ne doit rien aux mesures du plan de relance.

Pour ce qui est des recettes, ce sont tant les recettes fiscales que les recettes non fiscales, liées notamment aux cessions d'actifs immobiliers et de participations dans des entreprises, qui diminuent. Les recettes fiscales nettes diminuent pour la troisième année consécutive. Elles ont baissé de 2,5 % par rapport à 2007. Cela est dû d'abord au transfert de recettes vers d'autres administrations, pour 6,1 milliards d'euros – dont 1,3 pour les collectivités territoriales et 4,3 pour les organismes de sécurité sociale. Si les transferts aux collectivités territoriales sont liés à des transferts de compétences, qui allègent d'autant les dépenses de l'État, les transferts en faveur de la sécurité sociale compensent des moins-values de recettes dues aux exonérations de cotisations sociales décidées par l'État, notamment dans la loi TEPA. Il s'agit donc d'un coût sans contrepartie pour l'État. La baisse des recettes fiscales est aussi due aux allègements d'impôts, qui ont coûté 7,8 milliards d'euros en 2008. Les seules dispositions fiscales de la loi TEPA, distinctes des celles concernant les cotisations sociales, ont notamment coûté 3,2 milliards d'euros à l'État.

La crise a certes aggravé la situation, mais nous estimons son impact sur les recettes inférieur à 4 milliards d'euros. Ainsi, alors que les prévisions de recettes du Gouvernement se montaient à 283 milliards pour 2008, les recettes nettes n'ont atteint que 260 milliards. Cet écart de 23 milliards d'euros a plusieurs explications incontestables : des surestimations dans la prévision pour 5 milliards d'euros,

l'effet des nouveaux allègements d'impôts pour 7,8 milliards d'euros, les transferts de recettes aux collectivités territoriales et à la sécurité sociale pour 6,1 milliards d'euros. Ne restent que 4 milliards d'euros dont on peut penser qu'ils sont dus à la crise.

Parallèlement, les dépenses ont continué de croître : l'ensemble des dépenses nettes a augmenté en valeur de 2,8 %. Si l'on se réfère à la norme de progression figurant dans la loi de finances initiale, bien qu'elle ne corresponde qu'à une partie de ces dépenses, l'accroissement des dépenses aurait dû être de 0,3 % en volume et de 1,9 en valeur. Le dépassement n'est que la conséquence d'une inflation plus importante que prévu. Toutefois, la Cour observe que des dépenses ont été irrégulièrement payées en dehors du budget de l'État : une partie des primes d'épargne logement, payées au moyen d'avances rémunérées du Crédit foncier de France, pour 953 millions d'euros, et une partie des sommes dues à la sécurité sociale, qui a fait l'objet d'une compensation de recettes et de dépenses, pour 753 millions. Si l'on intègre ces sommes dans les dépenses relevant de la norme, l'augmentation des dépenses a été en fait de 3,4 %.

Par ailleurs, cette norme ne couvre pas toutes les dépenses, et notamment pas celles qui transitent par des comptes spéciaux ou en opérations de trésorerie. Si son périmètre a bien été élargi en 2008 dans le sens que nous souhaitons, des progrès sont encore possibles.

Enfin, la norme ne couvre pas les dépenses fiscales, qui de leur côté ont augmenté de 7 % et dépassent les 73 milliards d'euros. Le rapport de votre Commission a déjà mis en exergue les dangers liés à la très forte augmentation de ces dépenses, qui représentent l'équivalent de 27 % des dépenses budgétaires. Il a aussi permis des avancées que nous saluons, notamment une meilleure information dans les projets et les rapports annuels de performance, la création d'un objectif annuel de dépenses fiscales ou l'obligation de gager toute nouvelle dépense fiscale. Mais le chemin qui reste à faire pour une meilleure maîtrise et une meilleure évaluation de ces dépenses est encore bien long.

En matière de dépenses aussi, l'impact de la crise est resté très limité. Le plan de relance pèsera surtout sur l'exercice 2009 et le plan de soutien aux banques, consistant essentiellement en un dispositif de garantie, n'a pas induit de déboursement de la part de l'État, hormis une prise de participation de 1 milliard d'euros pour le sauvetage du groupe Dexia, elle-même partiellement remboursée avant la fin de l'année. Le plan de financement de l'économie n'a pas non plus eu d'effet en 2008.

La comptabilité patrimoniale permet de préciser ce diagnostic, et contribue d'ailleurs à l'assombrir. L'évolution du bilan fait notamment apparaître un net alourdissement de la dette, notamment financière, qui dépasse pour la première fois les 1 000 milliards d'euros fin 2008, soit une augmentation de plus de 10 %. La situation nette, c'est-à-dire la différence entre les actifs et les passifs, se dégrade également, même s'il faut rester prudent à ce stade puisque tous les actifs ne sont

pas encore recensés. Le résultat comptable révèle également une importante dégradation, de 131 % en deux ans. Le solde net des opérations de l'exercice s'établit à moins 73 milliards.

Ce résultat traduit en premier lieu la progression des charges de l'État, avec des charges d'intervention qui ont augmenté de 20 %, des charges financières de 16,2 % et des charges de fonctionnement de 6,1 %. Encore un indicateur avancé des dépenses à venir...

Songez à ce que serait la comptabilité des entreprises si elles ne raisonnaient que sur la base des budgets de leurs divisions ou de leurs filiales ! La force de la comptabilité générale est de relier des actifs à des produits et des passifs à des charges, et de surveiller de près les engagements hors bilan.

Quand votre Commission demande la constitution d'une provision budgétaire sur les obligations indexées, le producteur des comptes passe une écriture dans un compte de bilan. Quand la LOLF exige un suivi des charges et ressources de trésorerie, ce sont des comptes de comptabilité générale qui sont touchés. Alors, pourquoi ne pas sauter le pas ? Pourquoi ne pas raisonner sur la base des grands agrégats de la comptabilité générale ? Pourquoi ne pas faire de l'annexe le vecteur de l'analyse de la soutenabilité budgétaire, comme le font les États-Unis depuis de nombreuses années ?

Dans le secteur privé, l'annexe constitue une partie essentielle des états financiers, que les commissaires aux comptes scrutent avec encore plus d'attention du fait de la crise. Cette annexe comporte des informations essentielles, certaines d'ailleurs ajoutées à la demande de la Cour, comme celles qui décrivent l'ensemble des conséquences financières de la crise. Pour ce qui est, par exemple, des garanties octroyées aux établissements de crédit, ainsi qu'à Dexia et à sa filiale américaine FSA en particulier, la Cour a insisté pour que l'annexe ne se contente pas de mentionner les 22 milliards d'euros de garanties effectivement débloquées, mais qu'elle détaille aussi le plafond autorisé par les lois de finances, soit près de 60 milliards d'euros.

Voilà qui illustre l'apport de la nouvelle comptabilité à l'analyse des engagements de l'État. Et l'information sur les engagements de retraite a aussi été enrichie à la suite d'un audit approfondi de la Cour : figurent à la fois les engagements bruts correspondant à tous les droits acquis au 31 décembre 2008 par tous les fonctionnaires en activité ou retraités ou leurs ayants cause, soit 1 057 milliards d'euros, mais aussi le besoin de financement actualisé pour la fonction publique d'État, les régimes spéciaux subventionnés et les ouvriers d'État, soit 549 milliards d'euros à l'horizon 2050.

La comptabilité générale permet ainsi de mieux cerner l'ensemble des risques et des engagements de l'État, bien au-delà des apparences, parfois trompeuses. Quel peut être le rôle de la Cour dans ce contexte ? Je pense qu'il est de contribuer à une certaine lucidité, sans s'enfermer dans la déploration. Les

finances de l'État ne sont pas simplement en crise : elles souffrent d'une maladie chronique, et il faut attaquer le mal à la racine. Il est pour cela absolument essentiel de lutter contre le déficit structurel. L'État aborde la crise avec un déficit structurel de 3,5 %, qui ne lui laisse aucune marge de manœuvre. Pour reconstituer ces marges, il faut d'abord mettre un coup d'arrêt à la baisse des recettes. Quant aux dépenses, la norme de la croissance zéro en volume ne sera évidemment pas suffisante pour relever le défi. Il faudra engager des réformes structurelles bien plus importantes, et peut-être faire des choix parmi les politiques publiques. Le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques dira la même chose pour l'ensemble des administrations mais, pour l'instant, il est important de mettre en évidence la part de l'effort qui revient à l'État sans faire porter la responsabilité de l'ensemble du problème sur la sécurité sociale et les collectivités territoriales.

Il est aussi indispensable de reconnaître que la LOLF permet de grands progrès. On peut même dire que les mauvaises pratiques sont des perpétuations de l'ancien système, et les bonnes un premier acquis de la nouvelle gestion publique. Mais cet acquis reste insuffisant. Il est urgent de le consolider. La crise ne doit surtout pas être le prétexte à un relâchement de l'effort. Malraux l'a dit : on ne va pas au bord du Rubicon pour y pêcher à la ligne ! Alors que la France traverse l'une des plus graves récessions de son histoire, il est primordial que les acteurs s'approprient les nouveaux outils qui sont à leur disposition. Il faut donc un sursaut rapide dans la mise en œuvre de la réforme budgétaire et comptable engagée avec la LOLF. Si nous voulons préserver la crédibilité de la signature de la France, il y a urgence.

Je me tiens à votre disposition, avec M. Babusiaux, président de la formation interchambres, MM. Alventosa et Lefas, conseillers-maîtres, M. Belluteau, conseiller référendaire, et M. Blondel, auditeur, pour répondre à vos questions.

M. le président Didier Migaud. Merci pour ce rapport, toujours aussi intéressant et aussi dense.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. La gestion budgétaire de 2008 confirme la maladie chronique qui touche nos finances publiques depuis trente ans. La crise aura certes eu un impact, mais qui reste limité – il sera de toute façon bien supérieur en 2009. Toutefois, pour ce qui est des dépenses, je serai moins sévère que vous. Si elles ont augmenté de 3,4 % au lieu de 2,8, il me semble que l'explication tient à deux facteurs.

Il s'agit d'abord de l'avalanche de clôtures de plans d'épargne logement qui a eu lieu cette année en raison d'une réforme voulue par nos collègues sénateurs. L'État, face à ce phénomène subit et massif, a dû demander au Crédit foncier de payer les primes correspondantes. Or le chiffre de 953 millions d'euros que vous avez évoqué est un cumul : le seul flux de 2008 se monte plutôt à

300 millions d'euros. Nous avons par ailleurs déjà inscrit en loi de finances rectificative fin 2008 un début de financement de ces primes.

Il s'agit ensuite du fait que l'État a apuré une partie de sa dette vis-à-vis de la sécurité sociale en lui affectant directement un trop perçu par l'ACOSS au titre de la taxe sur les véhicules de société, qui se monte à 753 millions d'euros. La taxe sur les véhicules a été transférée à la sécurité sociale pour financer l'exonération des heures supplémentaires de la loi TEPA.

Pour le reste, et vous le reconnaissez vous-même, des progrès substantiels ont été effectués en 2008 en matière de maîtrise de la dépense, notamment avec l'intégration, dans le périmètre de la norme, des prélèvements sur recettes. L'augmentation des dépenses est certes supérieure à ce qui était prévu, mais le différentiel s'explique par les 2,5 milliards d'euros qu'il a fallu provisionner et inscrire en dépense budgétaire au titre de la partie des prêts de l'État à long terme, qui est indexée sur l'inflation.

En revanche, je partage votre sévérité sur le volet recettes. Néanmoins, comment la Cour parvient-elle à faire la part entre l'impact de la crise – moins 4 milliards d'euros – et la surestimation des recettes ? L'exercice me paraît difficile.

Par ailleurs, vous soulignez à juste titre qu'une bonne partie de la baisse des recettes est liée à des mesures nouvelles de fiscalité ou à la compensation d'exonérations de charges sociales, bien plus qu'à la crise. Or nous allons devoir faire face, en 2009, et surtout en 2010, à la baisse de la TVA sur la restauration et à la réforme de la taxe professionnelle, qui vont se traduire par un abandon de recettes de plus de 10 milliards d'euros. Comment concilier le creusement accéléré et historique des déficits avec la poursuite de baisses d'impôts substantielles ?

Au-delà des progrès significatifs réalisés en matière de dépense fiscale, où le Gouvernement nous a largement suivis, les règles de gouvernance, comme le gage des recettes et les études d'évaluation préalables, risquent de ne pas suffire. La Cour a-t-elle des propositions à nous faire ?

Notre souci n'est pas tant la maîtrise de la dépense, pour laquelle les règles sont claires, que celle de la recette, notamment fiscale.

M. le président Didier Migaud. Je partage totalement l'analyse du rapporteur général sur la dépense fiscale. Est-il possible de faire la distinction entre ce qui relève de la dépense liée à de nouvelles réductions d'impôt ou à de nouvelles exonérations et la transformation de la dépense budgétaire en dépense fiscale ? Si l'on transforme de la dépense budgétaire en dépense fiscale, tout notre effort de maîtrise de la dépense budgétaire n'aura pas de sens.

M. le rapporteur général. La Commission des finances partage la préoccupation de la Cour des comptes selon laquelle il faut protéger les recettes en période difficile.

Comment pourrions-nous renforcer le rôle des responsables de programme ? Vous préconisez une circulaire interministérielle pour préciser ce rôle, dans le domaine de la dépense fiscale, de la gestion de personnel, des programmes de soutien, mais aussi vis-à-vis des opérateurs. La commission des Finances a l'intention de multiplier les auditions directes. Mais avez-vous des suggestions particulières que nous pourrions reprendre dans le cadre du débat d'orientation budgétaire ?

S'agissant de la certification des comptes, vous estimez, pour la première fois, qu'il faut intégrer la CADES dans le périmètre de l'État. Ce changement n'est-il pas inspiré par le sentiment que la dégradation des déficits sociaux exigerait un traitement plus approprié de la part de l'État ? Comment voyez-vous l'avenir de la CADES ?

Ce troisième exercice montre que la certification a été l'occasion de mettre en place un accompagnement très constructif de la Cour. Les réserves émises à propos de l'engagement de l'État au titre de la COFACE, des fonds d'épargne, de l'insuffisance des provisions pour risque ont été levées. Cet esprit de coopération doit se poursuivre même si des questions restent en suspens. Quel délai donnez-vous à l'État pour régler les questions qui n'ont toujours pas trouvé de solution ?

Par ailleurs, vous avez suggéré de supprimer la période complémentaire. Est-il vraiment possible de le faire sachant que la loi de finances rectificative est votée juste avant Noël et promulguée le 30 ou le 31 décembre ?

Quelles sont, hormis celle concernant la CADES, les réserves dont l'impact sur le compte de résultat de l'État est le plus fort ?

M. Philippe Séguin. S'agissant de l'importante question des délais, il arrivera un moment où l'accompagnement de la Cour risque de susciter des questions de la part de ce qu'il est convenu d'appeler la communauté financière. Ma réponse est : aucun délai pour ce qui peut être réglé immédiatement et ce pour quoi nous avons une argumentation solide. Il n'est pas possible de surseoir pendant encore deux ou trois ans. Sinon, nous ferons comme pour la sécurité sociale : nous refuserons de certifier. Il y va de l'intérêt même de la crédibilité de l'acte de certification. Nous avons d'ailleurs rappelé notre position en exergue du rapport sur la certification.

En ce qui concerne la CADES, nous considérons qu'il s'agit de corriger une erreur. En 2006, à la demande du directeur du budget, la CADES a été classée en participation non contrôlée, afin de distinguer la dette sociale de celle de l'État et d'inciter ainsi au redressement des comptes du régime général. Dans son sillage, plusieurs entités de sécurité sociale ont fait l'objet du même classement. À nos yeux, une telle position n'est pas défendable parce qu'on voit mal vers qui d'autre que l'État ces organismes pourraient se tourner. La crise a conduit la Cour à se montrer particulièrement exigeante, mais la CADES n'est pas la seule en cause. Le transfert de 26,9 milliards d'euros de dette en 2008 a conduit à mettre en œuvre le mécanisme de protection de ressources fiscales affectées défini par

l'ordonnance de 1996 et la perspective d'un allongement de la durée d'amortissement lié à la baisse de la CSG et de la CRDS qui la financent conduira l'État à intervenir de nouveau à l'avenir. C'était pour nous une raison majeure de nous y intéresser.

En ce qui concerne l'impact budgétaire des réserves, il est très variable. Certaines, comme celle sur le système d'information comptable, n'ont pas d'incidence. Celle sur les opérateurs n'est pas chiffrable. Les réserves relatives à la CADES et aux concessions de service public sont potentiellement les plus lourdes, entre 100 et 200 milliards d'euros. La seconde doit être abordée au comité de normalisation de 2009 car l'administration est désormais d'avis de comptabiliser les concessions à l'actif du bilan. Sept réserves – les n^{os} 4, 5, 6, 7, 8 et 11 – représentent un total de 10 milliards d'euros.

La question la plus délicate que vous m'avez posée concerne les effets de la poursuite des allègements de recettes. En jargon financier, je dirai qu'ils sont « difficilement soutenables ». On pourra certes, une fois qu'on aura fait la part entre la dépense fiscale qui relève de l'exonération et celle qui aurait pu prendre la forme de subvention, discuter de la maîtrise de la dépense, mais il n'en reste pas moins que, même s'ils sont atteints, les objectifs fixés ne sont pas à la hauteur de l'enjeu.

La période complémentaire répondait jusqu'ici à un double besoin : d'une part, procéder à des écritures de régularisation comptables – mais cela ne justifierait pas une période aussi longue, de près de trois semaines –; d'autre part, et c'est la seule raison qui tienne, permettre au Gouvernement de dépenser des crédits ouverts dans la loi de finances rectificative de fin d'année. La Cour, avant d'arriver à cette conclusion, a beaucoup réfléchi à la question.

En premier lieu, renvoyer l'ouverture de crédits supplémentaires à une loi de finances votée dans les tout derniers mois de l'année ne nous paraît pas une pratique inéluctable. En effet, les ouvertures de crédit en loi de finances rectificative correspondent le plus souvent à des besoins connus très tôt dans l'année et, dans de nombreux cas, elles sont dues à une sous-évaluation tout à fait consciente des dotations dans la loi de finances initiale. De surcroît, l'analyse des dernières exécutions budgétaires montre que toutes les ouvertures tardives de crédit contribuent à augmenter les reports de charges sur l'exercice suivant.

En second lieu, un aménagement des calendriers respectifs de discussion et de vote de la LFR de fin d'année et de la loi de finances initiale clarifierait la répartition aujourd'hui aléatoire des ouvertures de crédit dans l'un ou l'autre des deux textes. La LFR pourrait très bien être déposée plus tôt.

En troisième lieu, si la suppression de la période complémentaire suppose la mise en place d'un système d'information budgétaire et comptable performant, à l'inverse, son maintien sera difficilement compatible avec le système d'information Chorus qui est en cours d'expérimentation. Une réflexion sur ce point gagnerait donc à être conduite.

M. le président Didier Migaud. Si l'on s'engageait dans plus de pluriannualité, le collectif de fin d'année deviendrait inutile. Nous avons envisagé sa suppression avec Alain Lambert.

M. Philippe Séguin. Nous aurions dû ajouter cette quatrième raison.

Les responsables de programme, dont s'inquiète M. le rapporteur général, sont en théorie la clef de voûte du dispositif. Mais ils ne disposent que d'une information restreinte, voire inexistante, sur les dépenses fiscales et les opérateurs, et n'ont aucune prérogative qui leur permette de se situer clairement entre le ministre et son cabinet, d'un côté, et le secrétaire général et les directions, d'autre part. Une circulaire ne suffirait pas, je vous le concède bien volontiers, à donner aux responsables de programme le rôle que leur confie la LOLF. Mais ce serait un premier pas. En tout état de cause, rien ne se fera sans volontarisme sur le plan interministériel. La commission des Finances est la seule à pouvoir convaincre le Gouvernement.

M. Christian Babusiaux, président de la première chambre de la Cour des comptes. M. le rapporteur général s'est interrogé, au-delà de la dépense fiscale, sur la persistance d'une évolution problématique des dépenses.

Premièrement, en ce qui concerne la norme de dépense, le Gouvernement a explicitement considéré que la base retenue, c'est-à-dire les dépenses effectives dans le champ de la norme en 2007, soit 270,6 milliards, ne devait pas progresser de plus de 1,9 %, c'est-à-dire de 5,5 milliards.

M. le rapporteur général. Avec une estimation de l'inflation à 1,9 % !

M. Christian Babusiaux. Le Gouvernement reconnaît un dépassement de 2 milliards d'euros, soit une augmentation de 7,5 milliards au total. Une bonne part correspond en effet à l'indexation d'une fraction des emprunts, mais cela ne change rien puisque le Gouvernement a utilisé la réserve de précaution qui avait été votée. C'est la première fois que la norme de dépense est dépassée.

Deuxièmement, le Gouvernement a dépensé non seulement 7,5 milliards d'euros de plus que prévu, mais il a aussi fait dépenser par le Crédit Foncier 953 millions d'euros et évité de comptabiliser, grâce à une opération de compensation de dépenses et de recettes, 753 millions d'euros de dépenses. M. le rapporteur général fait valoir, s'agissant de la première dépense, qu'il s'agit d'un stock, et non d'un flux. Toutefois, nous partons des chiffres fixés par le Gouvernement lui-même et, dès lors qu'une dette est exigible, il convient de la payer. Si le Gouvernement avait retenu une autre définition de la norme, le résultat n'aurait pas été différent et la dépense aurait, de toute façon, augmenté sensiblement.

Enfin, les charges retracées en comptabilité générale ont augmenté plus vite que les dépenses parce que certaines dépenses exposées en 2008 ne seront réglées qu'en 2009.

La question de la maîtrise de la dépense se pose donc bien, indépendamment de l'évolution de la recette, quels qu'aient été les efforts du Gouvernement.

M. Michel Bouvard. Il faut saluer la qualité du travail accompli chaque année par la Cour des comptes. Des améliorations ont été enregistrées dans le cadre de la procédure de certification même si des marges de progression subsistent.

La baisse, pour la troisième année consécutive, de la recette fiscale est préoccupante. Elle est passée de 3 % du PIB en 2003 à 3,8 % en 2008, c'est-à-dire de 50 milliards à 73 milliards d'euros. Le plus inquiétant, c'est qu'elle reste en grande partie mal connue, qu'il s'agisse de son montant ou de son efficacité. Il faudrait que les recommandations de la Cour soient suivies. La mise sous plafond de la dépense fiscale doit pouvoir s'apprécier dans le cadre pluriannuel. Comment pourrait-elle être régulée ?

Quant aux opérateurs, selon le rapport de certification, 37 % d'entre eux n'ont pas produit leurs comptes dans les délais, 9 % seulement ont achevé des travaux de fiabilisation des comptes et 356 n'ont pas encore clos la phase initiale de recensement de l'immobilier. Le ministre du budget lui-même avait évoqué de possibles sanctions. Où en est-on ? Par ailleurs, comment peut-on stabiliser la liste des opérateurs ? Enfin, que pensez-vous de leur endettement ? Les agences de l'eau notamment souscrivent des emprunts auprès de la Caisse des dépôts en gageant le remboursement sur le fait qu'elles auront moins de subventions à distribuer quand les mises aux normes auront été effectuées. Mais cela revient quasiment à nantir leurs recettes futures.

Le rôle des responsables de programme doit être impérativement conforté. La mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF aura l'occasion de revenir dans son rapport sur la fongibilité et les perspectives ouvertes par la pluriannualité budgétaire. Et nous partageons les remarques de la Cour sur les systèmes d'information.

Je terminerai en remerciant le Premier président de la Cour et le président Babusiaux d'avoir permis de clore le dossier des fonds d'épargne.

M. Jérôme Cahuzac. Je m'associe aux commentaires élogieux sur le travail de la Cour, qui nous a apporté une aide considérable.

Tout d'abord, s'agissant de la dépense, 3,5 milliards d'euros de plus, c'est relativement peu. La dépense a été moins mal tenue que les recettes, qui ne l'ont pas été du tout.

La loi de finances rectificative d'octobre a prévu une augmentation des recettes fiscales brutes de 2,5 milliards d'euros. Une telle évolution était-elle crédible même à l'époque ? Même question pour la prime pour l'emploi, qui était budgétée pour 2008 à 3,1 milliards d'euros alors qu'elle avait coûté 4 milliards en 2007. Même question aussi pour la suppression de la taxation des plus-values à long terme.

En ce qui concerne la liquidation du stock de primes de plans d'épargne logement, quand on budgète pour l'année $n + 1$ le passif de l'année n , il y a fort à parier que les prévisions seront dépassées. Il s'agit, encore une fois, d'une sous-évaluation patente si bien que les comptes publics font apparaître un besoin supplémentaire de 1 milliard d'euros chaque année.

Quel est le solde primaire en 2008, qui était, je le rappelle, positif en 2007 ? S'il est négatif, cela signifie que les charges de la dette et une partie des charges courantes sont financées par la dette.

Pourriez-vous rappeler quelle était en 2008 la dette de l'État envers la sécurité sociale ?

En anticipant sur l'exercice 2009, le déficit attendu est de l'ordre de 110-115 milliards d'euros. Hors prélèvements sur recettes, le budget est de 240 milliards. Confirmez-vous que, en 2009, pour 2 euros dépensés par l'État, 1 devra être emprunté ?

M. Philippe Vigier. Je souligne moi aussi la qualité de votre travail, la pertinence de votre analyse et la présentation sans détour que vous en avez faite.

Il y a deux objectifs essentiels : la préservation des recettes et une meilleure gestion des dépenses. Vous écrivez que « les audits internes sont embryonnaires, éclatés, insuffisamment développés ». Ne pensez-vous pas que, en période de crise, il faille aller chercher les marges de manœuvre, quitte à faire appel à des audits externes et à remettre des préconisations beaucoup plus virulentes, de façon à avancer substantiellement ?

Les opérateurs, à propos desquels je suis d'accord avec Michel Bouvard, ne se livrent-ils pas à un blocage systématique ? Il ne faut pas oublier que les sommes en cause, 55 milliards d'euros, sont considérables.

Quelles sont, Monsieur le Premier président, vos appréciations sur la revue générale des politiques publiques, la RGPP ? À quelle échéance pourra-t-on en attendre des résultats substantiels ?

Que recommandez-vous face au déficit abyssal de la CADES ?

Dans la perspective de la baisse de la TVA dans la restauration et la réforme de la taxe professionnelle, seriez-vous prêt à proposer des mesures exceptionnelles pour préserver les recettes ?

M. Jean-Michel Fourgous. Votre présentation en termes d'actif-passif me convient bien, à moi qui viens du privé. Pourquoi n'arrive-t-on pas à obtenir des études d'impact sur les mesures fiscales ? Ne pourrait-on pas avoir, comme vous l'avez fait sur les revenus du patrimoine, une analyse de la mesure ISF-PME qui génère des rentrées fiscales et sociales ? On n'arrive pas à se soucier de l'impact des mesures prises sur la croissance, qui reste tout de même l'objectif final. La France ne s'en sortira que par une hypercroissance, ce qui suppose des mesures fiscales d'une autre ampleur.

Monsieur le Premier président, je vous renvoie à vos dernières déclarations ici même lorsque vous avez dit que l'augmentation sensible et continue des prélèvements sur le patrimoine de 1997 à 2007 était préoccupante. N'en déplaise aux ultras de l'impôt, un alourdissement de la fiscalité risquerait d'aggraver l'évasion fiscale. Il faudrait aussi une étude d'impact du changement de la fiscalité. La croissance des prélèvements rendra inefficace toute politique volontariste d'orientation de l'épargne, qui est pourtant une des conditions de la sortie de crise. En m'appuyant sur le rapport de la Cour, je rappelle qu'en dix ans, les revenus du patrimoine n'ont augmenté que de 47 % quand l'impôt, lui, a doublé. Pourriez-vous expliquer le danger qu'il y aurait à instituer de nouveaux prélèvements dans le pays qui détient le record dans ce domaine ?

M. Pierre-Alain Muet. J'ai moi aussi trouvé le rapport de la Cour fort intéressant.

Nous sommes passés d'un déficit de 41,3 milliards en 2007 à 73,1 milliards en 2008. Sur les 31 milliards d'euros de différence, 4 milliards sont dus à la conjoncture. Autrement dit, l'augmentation du déficit structurel a été de 27 milliards d'euros. Une augmentation de cette importance est le résultat de mesures qui traduisent l'absence de maîtrise des dépenses prises au sens large.

Par ailleurs, il faut changer de norme de dépense. Celle qui prévaut actuellement passe sous silence la dépense fiscale. La dérive – 2 milliards d'euros de plus sur 5,5 prévus – observable n'est que le résultat de l'inflation. En réalité, c'est du côté des recettes nettes que provient le dérapage. Ne pas tenir compte de la dépense fiscale fausse la réalité. La norme « zéro volume » a été respectée et la baisse des recettes pourrait passer à tort comme la conséquence de la conjoncture. Les recettes brutes ont augmenté de 4,4 milliards d'euros, mais les recettes nettes ont diminué de 6,7 milliards d'euros à cause de mesures fiscales supplémentaires représentant 11 milliards d'euros. Si le Gouvernement voulait maîtriser le déficit tout en laissant jouer les stabilisateurs automatiques, la norme de dépense devrait inclure la dépense fiscale. Elle retracerait mieux la réalité de la politique économique.

M. Philippe Séguin. Je remercie chacun des orateurs de leurs appréciations.

Monsieur Bouvard, il faut un dispositif de suivi et d'évaluation systématique des dépenses fiscales existantes. Les bonnes résolutions sur les flux ne sont pas suffisantes puisqu'on ne dénombre pas moins de 486 dispositifs ! Cela donne une idée du travail qui attend ceux qui seront chargés de l'évaluation. Ensuite, il faut mettre le responsable de programme « dans le coup » car, pour l'instant, il ne voit rien. Par ailleurs, il convient de bien distinguer la dépense fiscale techniquement légitime de celle qui constitue une simple facilité qui a pour effet, ou pour objet, de réduire les dépenses affichées. Cela existe et c'est inacceptable. Il faudrait enfin faire preuve d'une plus grande sélectivité et réserver le mécanisme aux interventions dont il est établi qu'elles ne peuvent absolument pas relever du droit commun que constitue le crédit budgétaire.

Pour répondre à la préoccupation de M. Fourgous, je dirai que si l'on veut éviter d'avoir à augmenter les prélèvements plus tard, il importe d'être d'autant plus attentif à conforter et à sécuriser la recette potentielle existante, ainsi qu'à respecter le plafond de dépense.

M. Michel Bouvard. Ne faut-il pas, avec la pluriannualité, mettre la dépense fiscale sous plafond ?

M. Philippe Séguin. Il m'est difficile de vous répondre.

S'agissant des opérateurs, les menaces de s'en prendre à la rémunération des dirigeants en cas d'avancement insuffisant du recensement du parc immobilier ont eu des effets limités, mais le principe a été posé, et il est le bienvenu. La liste des opérateurs est incomplète, mais elle comprend également des organismes qui ne devraient pas être considérés comme tels. La clarification est impérative : nous approfondirons le sujet dans notre rapport sur les finances publiques.

Je remercie M. Cahuzac, qui m'a posé une question délicate sur la crédibilité de l'inscription en loi de finances rectificative de 2,5 milliards d'euros de recettes fiscales brutes supplémentaires. À vrai dire, l'opération nous paraît peu crédible. Quant aux sous-budgétisations en 2009 qu'il a évoquées, nos estimations sont encore très partielles. Les charges reportées de 2008 à 2009 sont évaluées à 5,9 milliards d'euros – dont 3,6 milliards au titre de la dette envers la sécurité sociale – alors qu'aucun crédit n'a été ouvert pour les couvrir dans la loi de finances initiale. Ces charges correspondent à sous-évaluation des sommes dues par l'État aux régimes de sécurité sociale, à une insuffisance classique de la dotation au fonds de garantie des calamités agricoles et aux crédits au titre de la prime de Noël des bénéficiaires du RMI, ainsi que des OPEX. Le financement des primes d'épargne logement est évalué à 1 milliard d'euros. Divers postes de dépenses sont également concernés : les demandeurs d'asile, les versements aux personnes handicapées et la rémunération des prestations effectuées pour le compte de l'État par la Banque de France.

Le solde primaire est négatif de 12,5 milliards d'euros.

Quant à votre dernière question, Monsieur Cahuzac, je me permets de vous inviter à lire le rapport sur les finances publiques que nous vous transmettrons le plus vite possible.

Monsieur Vigier, pour nous, la sécurisation, voire la reconquête de la recette potentielle sont les premières des priorités. Nous aurons l'occasion de reparler de la RGPP. Les efforts qui ont été ou sont en passe d'être consentis méritent d'être salués, mais une chose est de fixer un objectif, de décrire une procédure, une autre est de se battre pour s'y tenir. Pour autant, les chiffres sont clairs, à l'échéance de 2012, il ne faut pas s'attendre à ce que les résultats soient à la hauteur des nécessités avérées. Nous l'avions écrit dès avant la crise.

Monsieur Fourgous, les études d'impact sont un des enjeux de la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle, qui confie au Parlement une mission d'évaluation et désigne la Cour pour l'assister. J'aurai sans doute l'occasion de revenir devant vous pour vous exposer les mesures que nous avons prises pour ce qui concerne non seulement les méthodes de travail, mais aussi l'organisation de la juridiction, afin de répondre aux besoins. Actuellement, nous sommes dans l'incapacité de vous répondre dans les temps – il nous faut entre deux et trois ans du fait des superpositions de procédures – pour tout ce qui touche aux collectivités territoriales. Nous sommes donc en train de revoir notre organisation sur le territoire, les rapports entre les chambres, l'organisation même de la Cour, pour nous adapter à nos missions nouvelles. L'enjeu est considérable et il faut absolument pouvoir évaluer les effets des dépenses fiscales, notamment en termes d'emplois. Pour l'instant, personne ne le sait. L'évaluation est désormais prévue dans la Constitution et il faudra bien en tirer les conséquences.

Quant aux avantages d'une fiscalité stable, personne ne les conteste.

Je remercie également M. Muet. Que ce soit clair, le déficit à prendre en considération, c'est le résultat budgétaire. Le résultat comptable a une autre utilité. La différence peut susciter des questions, mais l'ésotérisme qui entoure la comptabilité patrimoniale, à laquelle nous commençons à peine à nous habituer, est sans doute à l'origine de quelques malentendus. Ce qu'il a dit sur la norme « zéro volume » me donne l'occasion de rappeler que, selon nous, elle est insuffisante pour nous remettre « dans les clous », même si elle réclame de très gros efforts.

M. le président Didier Migaud. L'évaluation, c'est bien, mais encore faudrait-il pouvoir tenir compte des évaluations existantes ! Je me souviens d'un rapport très intéressant de la Cour des comptes sur les emplois à domicile qui montre qu'au-delà d'une certaine somme, l'efficacité de la mesure fiscale par rapport à l'objectif affiché est contestable.

M. Philippe Séguin. Je rappelle qu'il y a eu aussi une approche d'évaluation des dépenses des collectivités territoriales en faveur du développement économique.

M. le président Didier Migaud. Selon nos estimations, les dépenses d'investissement de ce type vont augmenter de 50 %.

Monsieur le Premier président, nous vous remercions et nous vous disons à bientôt.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Résultats du budget de l'année 2008

Le présent article tend à arrêter le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État en 2008, duquel découle le résultat budgétaire ou solde d'exécution des lois de finances.

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

*
* *

La Commission adopte l'article premier sans modification.

*
* *

Article 2

Tableau de financement de l'année 2008

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 conditions de financement de l'État. Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport.

*
* *

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

*
* *

Article 3

Résultat de l'exercice 2008 – 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 états financiers de l'État. En application du III de l'article 37 de la LOLF, « *la loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues à l'article 30 [c'est-à-dire selon une comptabilité générale établie en droits constatés]. Elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes* ».

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

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

*
* *

La Commission adopte l'article 3 sans modification.

*
* *

Article 4

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

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

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

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

*
* *

La Commission adopte l'article 4 sans modification.

*
* *

Article 5

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

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

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

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

*
* *

La Commission adopte l'article 5 sans modification.

* *

Article 6

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

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

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

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

Les **III** et **IV** du présent article tendent ensuite à arrêter les soldes des comptes spéciaux au 31 décembre 2008 et à les reporter à la gestion 2009, à l’exception de cinq soldes « *non reportés sur l’exercice suivant* » en application du 4° du IV de l’article 37 de la LOLF, concernant notamment des comptes de concours financiers :

– un solde débiteur de 244 millions d’euros correspond aux montants des échéances de l’année 2008 au titre des remises de dettes aux pays étrangers ;

– un solde débiteur de 70 millions d’euros concernant le compte *Avances à divers services de l’État ou organismes gérant des services publics*, au titre de l’apurement de la perte des avances consenties aux producteurs de bananes antillais ⁽¹⁾.

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

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

*
* *

La Commission adopte l’article 6 sans modification.

*
* *

(1) Voir commentaire de l’article 8.

Article 7

Règlement du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » clos au 31 décembre 2008

L'article 7 prévoit le règlement du compte spécial *Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale*, en application de l'article 55 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

Les soldes des opérations antérieurement enregistrées sur les programmes 711 et 712, d'un montant de 67,9 millions d'euros, ont été affectés en fin d'année 2008 au Centre national de la cinématographie (CNC), par la voie de dépenses budgétaires. Ceux des opérations enregistrées sur le programme 713, d'un montant de 0,4 million d'euros, sont apurés par le présent article.

L'article 55 de la loi de finances pour 2009 a également prévu que le produit des trois taxes qui alimentaient le compte – sur la télévision, sur les entrées en salle, sur la vidéo –, revient, à compter du 1^{er} janvier 2009, au CNC.

Le Rapporteur général a commenté de manière détaillée cette opération – suppression du compte et réaffectation des taxes – aux pages 249 à 257 du tome 2 de son rapport relatif au projet de loi de finances pour 2009 ⁽¹⁾.

*
* *

La Commission adopte l'article 7 sans modification.

*
* *

Article 8

Constatation d'une perte au titre d'avances consenties

Le présent article prévoit la constatation d'une perte sur le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* d'un montant de 32,5 millions d'euros, auxquels s'ajoutent les intérêts courus du 1^{er} février 2009 à la date de publication de la loi de règlement.

Ces avances ont été accordées, *via* l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM), aux producteurs de bananes antillais pour faire face aux dégâts causés par le passage du cyclone *Dean* en août 2007. Elles correspondent à un renouvellement d'avances réalisées en 2007 et remboursées fin 2007 pour permettre cette reconduction.

(1) Rapport général de M. Gilles Carrez, n°1198 tome 2, *Projet de loi de finances pour 2009, Conditions générales de l'équilibre financier.*

Cette perte s'analyse comme une subvention versée aux producteurs antillais. D'après les informations transmises au Rapporteur général, il n'existerait pas de risque de requalification, par la Commission européenne, en aide d'État illégale. L'article 107, paragraphe 2-b), du traité prévoit des dérogations en matière d'aides « destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires » et, à ce titre, la Commission avait autorisé le versement d'aides aux producteurs antillais dans la limite de 70 millions d'euros, sur lesquels s'impute le montant des avances non remboursées.

Le compte *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* sera apuré à la publication de la loi de règlement, conformément aux dispositions de l'article 6 du présent projet de loi.

*
* *

La Commission adopte l'article 8 sans modification.

*
* *

Article 9

Reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans une gestion de fait

I.- LA GESTION DE FAIT

A.- LES RÈGLES DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Les règles de la comptabilité publique sont fondées sur le respect de trois principes :

– la nécessité d'une autorisation préalable aux opérations de recettes et de dépenses publiques. S'agissant des dépenses et des recettes de l'État, cette autorisation préalable est donnée par le Parlement, lors du vote de la loi de finances ;

– le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. Ce principe implique le contrôle des comptables sur les actes des ordonnateurs. Il s'agit d'un contrôle de régularité formelle qui comprend plusieurs opérations, notamment l'obligation de vérifier l'autorisation de percevoir les recettes et, en dépense, la vérification de l'habilitation de l'ordonnateur, de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'intervention des contrôles antérieurs, ainsi que de la justification de l'existence des dettes de l'administration ;

– le principe de la reddition des comptes d'exécution des opérations financières, selon lequel les ordonnateurs rendent compte de leur administration aux corps délibérants, c'est-à-dire au Parlement s'agissant de l'État, et les comptables aux juges des comptes.

Lorsqu'elle est conforme aux règles qui découlent de ces principes, la gestion est régulière.

À l'opposé, la gestion de fait consiste soit dans la confusion des fonctions d'ordonnateur et de comptable de la part des ordonnateurs, pour s'affranchir notamment du contrôle des comptables et, ainsi, du respect des autorisations budgétaires, comme de l'obligation de rendre compte, soit, d'une manière plus générale, dans le fait d'usurper les fonctions de comptables de droit.

Ceux qui se rendent responsables d'une gestion de fait sont qualifiés de comptables de fait. En outre, les tiers peuvent engager leur responsabilité dans une gestion de fait sans détenir ni recevoir des fonds. Dans ce cas, ils peuvent être déclarés solidairement comptables de fait.

B.– LE JUGEMENT DES COMPTES DES COMPTABLES DE FAIT PAR LA COUR DES COMPTES

Comme les comptables de droit, les comptables de fait doivent rendre compte de leur gestion au juge des comptes. S'agissant des deniers de l'État, le juge des comptes est la Cour des comptes.

Aux termes du XI de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963), toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous le contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doit, sans préjudice de poursuites devant la juridiction pénale, rendre compte au juge des comptes de l'emploi des fonds et valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

Les mêmes principes s'appliquent aux personnes qui reçoivent ou manient directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et à celles qui, sans avoir la qualité de comptable public, procèdent à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

Amenée à se prononcer sur de tels agissements, la Cour des comptes procède à plusieurs opérations successives.

En premier lieu, la Cour des comptes formule un arrêt provisoire permettant de notifier aux comptables de fait les charges relevées contre eux et leur enjoint de se justifier. Elle déclare une ou plusieurs personnes, physiques ou morales, comptables de fait ; elle énonce les opérations constitutives de la gestion

de fait ; enfin, elle fixe à toute personne déclarée comptable de fait un délai, généralement de deux mois, pour discuter la qualification ou, à défaut, pour rendre compte de sa gestion.

Une fois que l'arrêt déclaratif provisoire est notifié, celui qui est présumé le comptable de fait est tenu de répondre dans le délai susmentionné.

En deuxième lieu, la Cour rend un arrêt définitif qui statue sur la valeur des justifications produites et, en conséquence, confirme ou infirme la décision provisoire ou rectifie ses premières conclusions. L'arrêt définitif a l'autorité de la chose jugée.

Dans cette situation, la Cour alloue le montant des dépenses en cause et arrête la ligne de compte, sous réserve de la reconnaissance par le Parlement de l'utilité publique de ces dépenses.

C.- LE SENS DU VOTE DU PARLEMENT ET DE LA RECONNAISSANCE D'UTILITÉ PUBLIQUE SOLLICITÉE

La Cour des comptes inclut dans ses arrêts définitifs de gestion de fait une injonction aux comptables de fait de deniers de l'État de produire une décision du Parlement statuant sur l'utilité publique des dépenses en cause.

Cette reconnaissance ne règle pas le problème de la régularisation comptable qui n'est pas du ressort du Parlement mais du juge des comptes, c'est-à-dire de la Cour des comptes.

L'acte demandé au Parlement tend à reconnaître rétroactivement l'utilité publique des dépenses que les comptables de fait prétendent avoir effectuées dans l'intérêt de l'État. Il vaut, pour les ressources, autorisation d'encaisser les recettes, *a posteriori*, et, pour les charges, ouverture rétroactive de crédits.

Ainsi pourvue d'un fondement juridique équivalent à un budget propre, la gestion de fait peut alors faire l'objet d'une régularisation comptable.

Survenant après l'exécution des dépenses, la reconnaissance d'utilité publique constitue également une approbation de ces dépenses.

D'un point de vue formel, la reconnaissance d'utilité publique des dépenses de gestion de fait des deniers de l'État est accordée, comme toute autorisation budgétaire, par le Parlement, à l'initiative du Gouvernement, dans une loi de règlement, laquelle présente le caractère d'une loi de finances conformément à l'article premier de la LOLF.

Les dépenses pourraient, à défaut de reconnaissance d'utilité publique, être rejetées par la Cour des comptes, comme des dépenses payées sans autorisation préalable ou sans crédits. Elles seraient alors mises à la charge personnelle des

comptables de fait, conformément aux principes de la responsabilité personnelle pécuniaire des comptables publics.

II.– LE CAS D'ESPÈCE SOUMIS AU PARLEMENT

Treize subventions d'un montant total de 568 622,57 euros ont été allouées entre le 11 juillet 1994 et le 31 décembre 2002 à la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP) par la Direction de l'Enseignement Supérieur (DES) sur les crédits ouverts au chapitre 36-11 article 10 « Subvention de fonctionnement » de la section 38 « Enseignement supérieur » du budget de l'État.

Lors d'une vérification effectuée par la Cour des comptes sur les comptes d'emploi de ces subventions, il est apparu que celles-ci étaient des subventions fictives ayant servi à financer des dépenses de fonctionnement de la Direction de l'Enseignement Supérieur, chargée de la tutelle de la FNSP.

La Cour a donc considéré, par un arrêt provisoire du 25 septembre 2003, que ces fonds, restés à disposition de l'administration, avaient conservé le caractère de deniers publics. Par conséquent, elle a déclaré comptables de fait :

– les directeurs successifs de la DES, les chefs successifs du service des établissements, la personne chargée de la sous-direction de la gestion des moyens et des constructions, ainsi que l'adjoint à la directrice de l'enseignement supérieur ;

– les administrateurs successifs de la FNSP, le directeur administratif et financier et le directeur des finances.

Par ses deux arrêts du 20 juillet 2004, la Cour a déclaré, à titre définitif, comptables de fait des deniers de l'État ces personnels de la DES et de la FNSP et leur a enjoint de produire un compte unique de la gestion de fait, retraçant tant en recettes qu'en dépenses la totalité des opérations effectuées au moyen des fonds publics.

Ce compte a été provisoirement fixé comme suit par l'arrêt du 12 septembre 2008 :

– en recettes, 568 622,57 euros ;

– en dépenses, 521 060,35 euros.

Elle a exigé que l'excédent de recettes, d'un montant de 47 562,22 euros, soit reversé dans la caisse de l'État par les comptables de fait et les gestionnaires de fait.

Par ce même arrêt, la Cour a prononcé, sous réserve de la reconnaissance d'utilité publique des dépenses par le Parlement, les amendes suivantes :

– les trois directeurs successifs de la DES : respectivement 12 000, 2 500 et 1 500 euros ;

- les chefs du service des établissements de la DES : 750 euros ;
- le chargé de la sous-direction de la gestion des moyens et des constructions de la DES : 500 euros ;
- l’adjoint à la directrice de l’enseignement supérieur : 750 euros ;
- les deux administrateurs successifs de la FNSP : respectivement 2 500 et 1 000 euros ;
- le directeur administratif et financier de la FNSP : 500 euros ;
- le directeur des finances de la FNSP : 250 euros.

*
* *

*La Commission **adopte** l’article 9 sans modification.*

*Elle **adopte** ensuite l’ensemble du projet de loi sans modification.*

*
* *

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi

Propositions
de la Commission

Article premier

Article premier
Sans modification.

I.- Le résultat budgétaire de l'État en 2008 est arrêté à la somme de – 56 271 159 295,99 €.

II.- Le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'année 2008 est arrêté aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après :

	Dépenses	Recettes	Soldes
Budget général			
Recettes fiscales brutes		352 135 273 852,24	
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>		92 174 205 391,40	
Recettes fiscales nettes (a)		259 961 068 460,84	
Recettes non fiscales (b)		27 958 321 622,62	
Montant net des recettes hors fonds de concours (c) = (a) + (b)		287 919 390 083,46	
<i>À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes (d)</i>		69 876 347 241,98	
Total net des recettes hors prélèvements sur recettes (e) = (c) – (d)		218 043 042 841,48	
Fonds de concours (f)		3 202 307 451,70	
Montant net des recettes y compris fonds de concours (g) = (e) + (f)		221 245 350 293,18	
Dépenses			
Dépenses brutes hors fonds de concours	367 206 538 077,51		
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	92 174 205 391,40		
Montant net des dépenses (h)	275 032 332 686,11		
Fonds de concours (i)	3 202 307 451,70		
Montant net des dépenses y compris fonds de concours (j) = (h) + (i)	278 234 640 137,81		
Total du budget général y compris fonds de concours	278 234 640 137,81	221 245 350 293,18	– 56 989 289 844,63

Budgets annexes			
Contrôle et exploitation aériens	1 700 516 901,33	1 700 516 901,33	
Publications officielles et information administrative	236 706 272,24	236 706 272,24	
Montant des budgets annexes hors fonds de concours	1 937 223 173,57	1 937 223 173,57	
Fonds de concours	17 126 030,73	17 126 030,73	
Total des budgets annexes y compris fonds de concours	1 954 349 204,30	1 954 349 204,30	
Comptes spéciaux			
Comptes d'affectation spéciale	50 880 295 851,89	51 553 643 671,20	673 347 819,31
Comptes de concours financiers	90 793 430 604,84	90 670 048 465,86	- 123 382 138,98
Comptes de commerce (solde)	- 182 282 964,66		182 282 964,66
Comptes d'opérations monétaires hors Fonds monétaire international (solde)	14 118 096,35		- 14 118 096,35
Total des comptes spéciaux hors Fonds monétaire international	141 505 561 588,42	142 223 692 137,06	718 130 548,64
Solde d'exécution des lois de finances hors Fonds monétaire international			- 56 271 159 295,99

Article 2

Article 2

Le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2008 est arrêté aux sommes présentées dans le tableau de financement ci-après :

Sans modification.

	Exécution 2008 (en milliards €)
BESOIN DE FINANCEMENT	
Amortissement de la dette à long terme	39,3
Amortissement de la dette à moyen terme	58,3
Amortissement de dettes reprises par l'État	10,3
Variation des dépôts de garantie	-0,4
Variation d'autres besoins de trésorerie	0,1
Impact en trésorerie du solde de la gestion 2008	56,4
TOTAL DU BESOIN DE FINANCEMENT	164,0
RESSOURCES DE FINANCEMENT	
Émissions à moyen et long terme (obligations assimilables du Trésor et bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels), nettes des rachats	128,5
Annulation de titres de l'État par la Caisse de la dette publique	0,0
Variation des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés	59,8
Variation des dépôts des correspondants	-1,6
Variation d'avances de trésorerie	0,1
Variation du compte du Trésor	-25,3
Autres ressources de trésorerie	2,4
TOTAL DES RESSOURCES DE FINANCEMENT	164,0*

* Le total des ressources de financement (164 milliards €) n'est pas égal à la somme des lignes du tableau, présentées à la centaine de million près, du fait d'effets d'arrondis.

Article 3

Article 3

I – Le compte de résultat de l'exercice 2008 est approuvé tel que présenté dans le tableau ci-après. Le résultat comptable de l'exercice 2008 s'établit à – 73 105 777 853,13 € :

Charges nettes

	<i>(en millions d'euros)</i>
	2008
Charges de personnel	132 692
Achats, variations de stocks et prestations externes	18 751
Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	55 507
Autres charges de fonctionnement	10 856
Total des charges de fonctionnement direct (I)	217 807
Subventions pour charges de service public	14 775
Dotations aux provisions	14 775
Total des charges de fonctionnement indirect (II)	14 775
Total des charges de fonctionnement (III = I + II)	232 581
Ventes de produits et prestations de service	3 538
Production stockée et immobilisée	130
Reprises sur provisions et sur dépréciations	43 254
Autres produits de fonctionnement	18 285
Total des produits de fonctionnement (IV)	65 207
TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES (V = III - IV)	167 374
Transferts aux ménages	27 683
Transferts aux entreprises	13 877
Transferts aux collectivités territoriales	74 875
Transferts aux autres collectivités	19 762
Charges résultant de la mise en jeu de garanties	62
Dotations aux provisions et aux dépréciations	25 321
Total des charges d'intervention (VI)	161 580
Contributions reçues de tiers	7 848
Reprises sur provisions et sur dépréciations	17 755
Total des produits d'intervention (VII)	25 603
TOTAL DES CHARGES D'INTERVENTION NETTES (VIII = VI - VII)	135 977

Texte du projet de loi

CHARGES FINANCIÈRES NETTES	
Intérêts	40 453
Pertes de change liées aux opérations financières	318
Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	2 072
Autres charges financières	19 816
Total des charges financières (IX)	62 659
Produits des créances de l'actif immobilisé	10 489
Gains de change liés aux opérations financières	358
Reprises sur provisions et sur dépréciations	4 056
Autres intérêts et produits assimilés	3 230
Total des produits financiers (X)	18 132
TOTAL DES CHARGES FINANCIÈRES NETTES (XI = IX - X)	44 527
TOTAL DES CHARGES NETTES (XII = V + VIII + XI)	347 878

Produits régaliens nets

	2008
Impôt sur le revenu	51 184
Impôt sur les sociétés	52 064
Taxe sur les salaires	
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	15 614
Taxe sur la valeur ajoutée	131 735
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	16 908
Autres produits de nature fiscale et assimilés	18 233
TOTAL DES PRODUITS FISCAUX NETS (XIII)	285 739
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités	5 653
TOTAL DES AUTRES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XIV)	5 653

(en millions d'euros)

Ressource propre de l'Union européenne basée sur le produit national brut	- 11 906
Ressource propre de l'Union européenne basée sur la taxe sur la valeur ajoutée	- 4 714
TOTAL RESSOURCES PROPRES DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE BASÉES SUR LE PRODUIT NATIONAL BRUT ET LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (XV)	- 16 620
TOTAL DES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI = XIII + XIV- XV)	274 773
Solde des opérations de l'exercice	
<i>(en million d'euros)</i>	
	2008
Charges de fonctionnement nettes (V)	167 374
Charges d'intervention nettes (VIII)	135 977
Charges financières nettes (XI)	44 527
CHARGES NETTES (XII)	347 878
Produits fiscaux nets (XIII)	285 739
Autres produits régaliens nets (XIV)	5 653
Ressources propres de l'Union européenne basées sur le produit national brut et la taxe sur la valeur ajoutée (XV)	- 16 620
PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI)	274 773
SOLDE DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE (XVI - XII)	- 73 106

II.- Le résultat comptable de l'exercice 2008 est affecté au bilan à la ligne « report des exercices antérieurs ».

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

	(en millions d'euros)		
	31/12/2008		
	Brut	Amortissements Dépréciations	Net
ACTIF IMMOBILISÉ			
Immobilisations incorporelles	49 346	13 676	35 670
Immobilisations corporelles	322 907	68 059	254 848
Immobilisations financières	210 394	6 503	203 891
Total actif immobilisé	582 646	88 238	494 408
ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie)			
Stocks	33 330	3 874	29 455
Créances	90 277	33 900	56 377
<i>Redevables</i>	77 019	32 622	44 397
<i>Clients</i>	5 759	890	4 868
<i>Autres créances</i>	7 499	388	7 111
Charges constatées d'avance	31	0	31
Total actif circulant (hors trésorerie)	123 638	37 774	85 864
TRESORERIE			
Fonds bancaires et fonds en caisse	10 519		10 519
Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement	- 1 578		- 1 578
Autres composantes de trésorerie	26 914		26 914
Equivalents de trésorerie	10 308		10 308
Total trésorerie	46 163		46 163
COMPTES DE RÉGULARISATION	12 940		12 940
TOTAL ACTIF (I)	765 388	126 013	639 375

DETTES FINANCIÈRES		
Titres négociables	1 031 844	
Titres non négociables	260	
Autres emprunts	12 043	
Total dettes financières	1 044 146	
DETTES NON FINANCIÈRES (hors trésorerie)		
Dettes de fonctionnement	4 276	
Dettes d'intervention	11 698	
Produits constatés d'avance	5 727	
Autres dettes non financières	89 415	
Total dettes non financières	111 116	
PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES		
Provisions pour risques	10 030	
Provisions pour charges	63 374	
Total provisions pour risques et charges	73 403	
AUTRES PASSIFS (hors trésorerie)	11 866	
TRÉSORERIE		
Correspondants du Trésor et personnes habilitées	66 204	
Autres	963	
Total trésorerie	67 167	
COMPTES DE RÉGULARISATION	17 705	
TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II)	1 325 404	
Report des exercices antérieurs	- 870 458	
Écarts de réévaluation et d'intégration	184 429	
Solde des opérations de l'exercice		
SITUATION NETTE (III = I - II)	- 686 029	

Article 4

Article 4

Sans modification.

I. – Le montant des autorisations d'engagement engagées sur le budget général au titre de l'année 2008 est arrêté par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagements engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagements complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
Action extérieure de l'État	2 425 511 783,67		17 157 931,33
– Action de la France en Europe et dans le monde	1 650 544 910,65		17 100 776,35
– Rayonnement culturel et scientifique	476 044 704,01		39 416,99
– Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes	298 922 169,01		17 737,99
Administration générale et territoriale de l'État	2 627 697 753,59		13 716 279,41
– Administration territoriale	1 646 080 278,60		6 944 541,40
– Administration territoriale : expérimentation Chorus	104 467 539,01		1 102 175,99
– Vie politique, culturelle et associative	347 509 222,06		4 007 132,94
– Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	529 640 713,92		1 662 429,08
Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	3 348 515 192,97		20 988 901,03
– Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural	1 364 721 985,92		3 070 562,08
– Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	780 487 671,51		6 753 170,49
– Forêt	289 296 474,37		4 280 858,63
– Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	914 009 061,17		6 884 309,83
Aide publique au développement	4 362 175 672,03		49 414 735,97
– Aide économique et financière au développement	2 215 681 827,37		11 135 516,63
– Solidarité à l'égard des pays en développement	2 093 448 802,97		38 169 069,03
– Codéveloppement	53 045 041,69		110 150,31
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3 676 399 381,56		3 807 327,44
– Liens entre la nation et son armée	251 218 416,31		3 029 475,69
– Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 290 925 555,38		245 156,62
– Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	134 255 409,87		532 695,13

Désignation des missions et des programmes	Ajustements de la loi de règlement	
	Autorisations d'engagements (en euros)	Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)
		Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
Conseil et contrôle de l'État	484 054 847,55	3 906 087,45
– Conseil d'État et autres juridictions administratives	262 145 876,73	2 800 327,27
– Conseil économique et social	35 898 965,00	426 058,00
– Cour des comptes et autres juridictions financières	186 010 005,82	679 702,18
Culture	2 760 495 939,81	112 392 246,19
– Patrimoine	1 160 099 070,31	82 959 130,69
– Création	802 548 928,97	3 700 572,03
– Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	797 847 940,53	25 732 543,47
Défense	36 792 422 879,75	469 934 902,25
– Environnement et prospective de la politique de défense	1 653 858 735,55	18 618 909,45
– Préparation et emploi des forces	22 150 019 635,92	108 986 645,08
– Soutien de la politique de la défense	3 262 232 257,90	323 284 128,10
– Équipement des forces	9 726 312 250,38	19 045 219,62
Développement et régulation économiques	1 496 179 590,00	72 537 477,00
– Développement des entreprises et des services	1 116 138 510,57	50 578 058,43
– Tourisme	84 412 334,80	11 823 485,20
– Régulation économique	295 628 744,63	10 135 933,37
Diraction de l'action du Gouvernement	544 232 579,38	38 264 527,62
– Coordination du travail gouvernemental	390 274 838,85	8 694 233,15
– Présidence de l'Union française européenne	153 957 740,53	29 570 294,47
Écologie, développement et aménagement durables	10 065 565 845,84	431 458 759,16
– Réseau routier national	1 808 600 315,31	849 236,69
– Sécurité routière	100 712 109,02	35 002 186,98
– Transports terrestres et maritimes	2 151 518 109,18	88 984 219,82
– Passifs financiers ferroviaires	686 200 000,00	
– Sécurité et affaires maritimes	171 257 387,01	3 517 784,99
– Transports aériens	65 437 564,69	29 501 727,31
– Météorologie	174 312 532,00	23 000,00
– Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	58 047 602,67	5 381 443,33

Texte du projet de loi

– Information géographique et cartographique	60 417 131,21	719 234,79
– Protection de l'environnement et prévention des risques	119 304 553,99	228 181 853,01
– Énergie et matières premières	837 122 008,42	10 312 727,58
– Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables	3 832 636 532,34	28 985 344,66
Engagements financiers de l'État	46 198 694 618,61	785 767 702,39
– Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	44 464 122 116,49	731 877 883,51
– Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	233 979 706,65	53 670 293,35
– Épargne	1 278 799 975,29	24,71
– Majoration de rentes	221 792 820,18	219 500,82
Enseignement scolaire	59 218 059 706,14	15 717 198,86
– Enseignement scolaire public du premier degré	16 773 518 064,06	2 004 427,94
– Enseignement scolaire public du second degré	28 321 649 837,97	4 227 511,03
– Vie de l'élève	3 868 623 566,34	595 986,66
– Enseignement privé du premier et du second degrés	6 921 225 008,92	1 619 192,08
– Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 038 168 190,34	6 768 300,66
– Enseignement technique agricole	1 294 875 038,51	501 780,49
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 108 196 966,28	209 472 812,72
– Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 216 611 654,37	174 324 093,63
– Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	218 526 769,35	1 782 763,65
– Conduite et pilotage des politiques économique et financière	939 906 621,30	31 153 486,70
– Facilitation et sécurisation des échanges	1 526 404 993,63	2 211 468,37
– Fonction publique	206 746 927,63	1 000,37
Immigration, asile et intégration	599 026 613,48	7 129 893,52
– Immigration et asile	455 740 088,81	913 486,19
– Intégration et accès à la nationalité française	143 286 524,67	6 216 407,33
Justice	7 041 270 019,06	138 219 866,94
– Justice judiciaire	2 651 703 661,83	14 196 263,17
– Administration pénitentiaire	2 920 680 019,44	34 191 367,56
– Protection judiciaire de la jeunesse	770 966 994,55	73 530 681,45
– Accès au droit et à la justice	445 025 393,84	47 415,16
– Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	252 893 949,40	16 254 139,60

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'engagements complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagements non engagés et non reportés (en euros)
Médias	514 508 807,55		15 757 322,45
– Presse	266 316 553,55		15 494 523,45
– Chaîne française d'information internationale	92 480 936,00		
– Audiovisuel extérieur	155 711 318,00		262 799,00
Outre-mer	1 868 628 411,81		118 541 143,19
– Emploi Outre-mer	1 222 905 085,23		3 078 618,77
– Conditions de vie Outre-mer	645 723 326,58		115 462 524,42
Pilotage de l'économie française	858 752 898,47		32 341 972,53
– Statistiques et études économiques	459 656 556,53		1 178 324,47
– Politique économique et de l'emploi	399 096 341,94		31 163 648,06
Politique des territoires	370 829 949,44		73 838 738,56
– Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	259 076 201,72		34 688 085,28
– Interventions territoriales de l'État	111 753 747,72		39 150 653,28
Pouvoirs publics	1 016 762 706,00		90 000,00
– Présidence de la République	109 992 140,00		
– Assemblée nationale	533 910 000,00		
– Sénat	327 694 000,00		
– La Chaîne parlementaire	28 595 000,00		
– Indemnités des représentants français au Parlement européen	8 034 650,00		
– Conseil constitutionnel	7 752 473,00		
– Cour de justice de la République	784 443,00		90 000,00
Provisions			15 309 234,00
– Provision relative aux rémunérations publiques			3 739 608,00
– Dépenses accidentelles et imprévisibles			11 569 626,00

Texte du projet de loi

Recherche et enseignement supérieur	22 781 269 562,48	51 798 676,52
– Formations supérieures et recherche universitaire	11 110 800 765,71	7 774 568,29
– Vie étudiante	1 948 898 013,43	752 549,57
– Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	4 789 598 628,94	1 214 754,06
– Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 179 582 252,00	657,00
– Recherche spatiale	1 238 088 174,00	
– Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	224 565 130,53	2 620 410,47
– Recherche dans le domaine de l'énergie	640 743 979,99	993 696,01
– Recherche industrielle	661 627 534,15	20 141 842,85
– Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	378 116 743,26	14 210 984,74
– Recherche duale (civile et militaire)	195 049 076,00	
– Recherche culturelle et culture scientifique	143 039 751,58	2 898 980,42
– Enseignement supérieur et recherche agricoles	271 159 512,89	1 190 233,11
Régimes sociaux et de retraite	5 407 723 682,29	3 550 717,71
– Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 581 935 949,31	994 050,69
– Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	756 200 000,00	
– Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 069 587 732,98	2 556 667,02
Relations avec les collectivités territoriales	2 336 570 455,00	76 652 710,00
– Concours financiers aux communes et groupements de communes	698 145 985,12	46 984 811,88
– Concours financiers aux départements	470 976 622,11	
– Concours financiers aux régions	837 246 691,00	15 095 944,89
– Concours spécifiques et administration	330 201 156,77	14 571 953,23
Remboursements et dégrèvements	92 174 205 391,40	1 101 505 391,40
– Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	75 961 506 363,13	1 078 806 363,13
– Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	16 212 699 028,27	22 699 028,27
Santé	408 219 893,50	2 740 011,50
– Santé publique et prévention	270 679 804,83	1 565 652,17
– Offre de soins et qualité du système de soins	110 163 579,31	564 569,69
– Drogue et toxicomanie	27 376 509,36	609 789,64

Désignation des missions et des programmes	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
Sécurité	15 963 783 911,21		165 526 872,79
– Police nationale	8 342 192 974,06		140 665 986,94
– Gendarmerie nationale	7 621 590 937,15		24 860 885,85
Sécurité civile	417 622 069,95		3 670 491,05
– Interventions des services opérationnels	244 629 061,70		0,30
– Coordination des moyens de secours	172 993 008,25		3 670 490,75
Sécurité sanitaire	775 531 638,61		9 287 215,39
– Veille et sécurité sanitaires	177 854 296,13		4 878 401,87
– Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	597 677 342,48		4 408 813,52
Solidarité, insertion et égalité des chances	13 086 863 556,30		134 432 947,70
– Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 609 606 050,88		52 781 378,12
– Lutte contre la pauvreté : expérimentations	36 757 604,11		4 326 726,89
– Actions en faveur des familles vulnérables	1 333 538 049,53		767 470,47
– Handicap et dépendance	8 417 576 742,84		62 214 783,16
– Protection maladie	607 085 505,43		1 037,57
– Égalité entre les hommes et les femmes	27 069 660,30		321 223,70
– Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 055 229 943,21		14 020 327,79
Sport, jeunesse et vie associative	744 518 637,05		8 899 164,95
– Sport	182 926 866,63		2 532 956,37
– Jeunesse et vie associative	125 798 203,17		2 422 189,83
– Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	435 793 567,25		3 944 018,75

Texte du projet de loi

Travail et emploi	12 861 101 611,99	40 844 696,01
– Accès et retour à l'emploi	6 630 448 307,77	32 522 941,23
– Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	5 336 666 633,86	0,14
– Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	158 468 184,79	2 690 514,21
– Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	735 518 485,57	5 631 240,43
Ville et logement	7 422 527 680,05	80 018 253,95
– Rénovation urbaine	358 014 393,06	4 051 885,94
– Équité sociale et territoriale et soutien	760 770 896,76	3 193 236,24
– Aide à l'accès au logement	5 094 312 057,00	
– Développement et amélioration de l'offre de logement	1 209 430 333,23	72 773 131,77
TOTAL	371 757 920 252,82	1 101 505 391,40
		3 223 186 817,58

II. – Le montant des dépenses relatives au budget général au titre de l'année 2008 est arrêté par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits de paiement ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des missions et des programmes	Dépenses (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
Action extérieure de l'État	2 432 557 374,89		39 418,11
– Action de la France en Europe et dans le monde	1 657 920 422,60		0,40
– Rayonnement culturel et scientifique	474 250 863,60		39 415,40
– Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes	300 386 088,69		2,31
Administration générale et territoriale de l'État	2 623 618 115,19		3 426 599,81
– Administration territoriale	1 641 702 586,37		1 434 196,63
– Administration territoriale : expérimentation Chorus	105 560 020,54		0,46
– Vie politique, culturelle et associative	349 796 724,23		1 711 218,77
– Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	526 558 784,05		281 183,95

Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales	3 085 471 847,64	1,36
- Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural	1 087 954 517,40	0,60
- Valorisation des produits, orientation et régulation des marchés	802 131 385,73	0,27
- Forêt	305 037 167,60	0,40
- Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	890 348 776,91	0,09
Aide publique au développement	2 996 805 525,13	508 818,87
- Aide économique et financière au développement	942 703 556,65	0,35
- Solidarité à l'égard des pays en développement	2 031 216 339,08	0,92
- Codéveloppement	22 885 629,40	508 817,60
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	3 683 135 300,00	3,00
- Liens entre la nation et son armée	252 645 222,40	0,60
- Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 291 588 780,08	0,92
- Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	138 901 297,52	1,48
Conseil et contrôle de l'État	490 779 218,68	1 596 091,32
- Conseil d'État et autres juridictions administratives	263 542 327,25	1 190 059,75
- Conseil économique et social	35 898 965,00	406 031,00
- Cour des comptes et autres juridictions financières	191 337 926,43	0,57
Culture	2 818 597 389,62	422 547,38
- Patrimoines	1 183 606 554,55	107 733,45
- Création	811 130 300,30	294 681,70
- Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	823 860 534,77	20 132,23
Défense	37 614 678 539,68	15 325 184,32
- Environnement et prospective de la politique de défense	1 664 900 826,17	669 620,83
- Préparation et emploi des forces	22 238 943 887,06	0,94
- Soutien de la politique de la défense	3 364 720 664,89	14 655 562,11
- Equipement des Forces	10 346 113 161,56	0,44
Développement et régulation économiques	1 508 057 339,21	7 828 983,79
- Développement des entreprises et des services	1 102 944 226,86	1 679 717,14
- Tourisme	101 916 202,50	2 937 650,50
- Régulation économique	303 196 909,85	3 211 616,15

Direction de l'action du Gouvernement	503 467 287,70	12 327 039,30
- Coordination du travail gouvernemental	392 958 750,33	6 086 722,67
- Présidence française de l'Union européenne	110 508 537,37	6 240 316,63
Écologie, développement et aménagement durables	10 527 434 751,31	37 930 180,69
- Réseau routier national	1 824 158 878,85	0,15
- Sécurité routière	94 731 102,86	727 507,14
- Transports terrestres et maritimes	2 337 092 215,85	6 266 326,15
- Passifs financiers ferroviaires	686 200 000,00	
- Sécurité et affaires maritimes	170 419 702,89	2 745 654,11
- Transports aériens	72 369 724,60	1 499 298,40
- Météorologie	174 335 532,00	
- Aménagement, urbanisme et ingénierie publique	67 734 445,84	2 003 736,16
- Information géographique et cartographique	60 981 812,61	154 553,39
- Protection de l'environnement et prévention des risques	392 876 437,65	8 518 199,35
- Énergie et matières premières	848 477 212,50	7 364 388,50
- Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables	3 798 057 685,66	8 650 517,34
Engagements financiers de l'État	46 198 696 438,61	785 765 882,39
- Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	44 464 122 116,49	731 877 883,51
- Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	233 981 526,65	53 668 473,35
- Épargne	1 278 799 975,29	24,71
- Majoration de rentes	221 792 820,18	219 500,82
Enseignement scolaire	59 163 588 281,42	9 809 222,58
- Enseignement scolaire public du premier degré	16 773 643 393,80	1 879 207,20
- Enseignement scolaire public du second degré	28 321 905 780,43	3 971 568,57
- Vie de l'élève	3 868 668 652,43	550 903,57
- Enseignement privé du premier et du second degrés	6 920 655 535,96	1 619 192,04
- Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 022 131 201,47	1 788 350,53
- Enseignement technique agricole	1 256 583 717,33	0,67
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	11 107 073 327,81	1 856 540,19
- Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 255 027 541,61	77 186,39
- Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	245 256 287,24	20 372,76
- Conduite et pilotage des politiques économique et financière	861 967 385,35	0,65
- Facilitation et sécurisation des échanges	1 531 096 158,23	1 745 420,77
- Fonction publique	213 725 955,38	13 559,62

Immigration, asile et intégration	583 773 665,48	6 048 154,52
– Immigration et asile	441 681 056,84	13 045,16
– Intégration et accès à la nationalité française	142 092 608,64	6 035 109,36
Justice	6 376 690 001,24	3,76
– Justice judiciaire	2 655 705 502,40	0,60
– Administration pénitentiaire	2 369 064 201,22	0,78
– Protection judiciaire de la jeunesse	776 214 705,18	0,82
– Accès au droit et à la justice	325 587 400,02	0,98
– Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	250 118 192,42	0,58
Médias	522 247 196,21	1 552 111,79
– Presse	274 054 942,21	1 552 111,79
– Chaîne française d'information internationale	92 480 936,00	
– Audiovisuel extérieur	155 711 318,00	
Outre-mer	1 977 434 701,08	23 102,92
– Emploi Outre-mer	1 234 488 254,14	18 928,86
– Conditions de vie Outre-mer	742 946 446,94	4 174,06
Pilotage de l'économie française	868 395 784,66	13 118 950,34
– Statistiques et études économiques	463 809 421,31	1 102 990,69
– Politique économique et de l'emploi	404 586 363,35	12 015 959,65
Politique des territoires	479 321 162,67	4 901 950,33
– Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	377 767 245,38	2 494 713,62
– Interventions territoriales de l'État	101 553 917,29	2 407 236,71
Pouvoirs publics	1 016 686 792,26	165 913,74
– Présidence de la République	109 992 140,00	
– Assemblée nationale	533 910 000,00	
– Sénat	327 694 000,00	
– La Chaîne parlementaire	28 595 000,00	
– Indemnités des représentants français au Parlement européen	8 034 650,00	
– Conseil constitutionnel	7 752 473,00	
– Cour de justice de la République	708 529,26	165 913,74
Provisions		7 809 234,00
– Provision relative aux rémunérations publiques		3 739 608,00
– Dépenses accidentelles et imprévisibles		4 069 626,00

Recherche et enseignement supérieur	22 799 532 969,59	25 705 297,41
– Formations supérieures et recherche universitaire	11 355 338 310,49	10 627 564,51
– Vie étudiante	1 934 318 817,04	860 266,96
– Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	4 783 029 540,35	13 610 305,65
– Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 209 082 332,00	1,00
– Recherche spatiale	1 238 088 174,00	
– Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	227 791 225,62	4,38
– Recherche dans le domaine de l'énergie	640 743 979,99	254 904,01
– Recherche industrielle	449 727 357,84	10,16
– Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	348 128 899,41	2 252,59
– Recherche duale (civile et militaire)	195 049 076,00	
– Recherche culturelle et culture scientifique	143 003 502,89	349 987,11
– Enseignement supérieur et recherche agricoles	275 231 753,96	1,04
Régimes sociaux et de retraite	5 407 789 649,21	4 434 857,79
– Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 581 998 019,21	1 882 087,79
– Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	756 200 000,00	
– Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 069 591 630,00	2 552 770,00
Relations avec les collectivités territoriales	2 373 842 203,30	10 364 924,70
– Concours financiers aux communes et groupements de communes	693 902 170,62	0,38
– Concours financiers aux départements	473 934 206,79	10 364 791,21
– Concours financiers aux régions	837 246 691,00	133,00
– Concours spécifiques et administration	368 759 134,89	0,11
Remboursements et dégrèvements	92 174 205 391,40	1 101 505 391,40
– Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	75 961 506 363,13	1 078 806 363,13
– Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	16 212 699 028,27	22 699 028,27
Santé	406 902 263,95	1 849 155,05
– Santé publique et prévention	270 004 858,34	0,66
– Offre de soins et qualité du système de soins	110 316 980,37	1 692 637,63
– Drogue et toxicomanie	26 580 425,24	156 516,76
Sécurité	15 845 414 245,88	1 094 320,12
– Police nationale	8 396 986 521,94	0,06
– Gendarmerie nationale	7 448 427 723,94	1 094 320,06

Sécurité civile	401 396 764,94	184 002,06
- Interventions des services opérationnels	228 990 398,64	25 300,36
- Coordination des moyens de secours	172 406 366,30	158 701,70
Sécurité sanitaire	792 130 844,52	1 275 251,48
- Veille et sécurité sanitaires	157 877 598,41	1 275 250,59
- Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	634 253 246,11	0,89
Solidarité, insertion et égalité des chances	13 133 304 963,23	4 842 465,77
- Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 619 509 254,54	2 513,46
- Lutte contre la pauvreté : expérimentations	37 456 984,34	3 570 615,66
- Actions en faveur des familles vulnérables	1 333 526 763,15	679 909,85
- Handicap et dépendance	8 452 810 393,01	0,99
- Protection maladie	607 080 693,05	0,95
- Égalité entre les hommes et les femmes	27 200 329,46	132 179,54
- Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 055 720 545,68	457 245,32
Sport, jeunesse et vie associative	764 148 966,65	3 271 343,35
- Sport	200 714 908,04	0,96
- Jeunesse et vie associative	127 976 994,73	102 664,27
- Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	435 457 063,88	3 168 678,12
Travail et emploi	12 841 315 879,62	543 886,38
- Accès et retour à l'emploi	6 646 238 227,21	0,79
- Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	5 348 479 663,37	31 209,63
- Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	117 293 862,27	512 674,73
- Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	729 304 126,77	1,23
Ville et logement	6 890 351 346,43	2 455 855,57
- Rénovation urbaine	59 221 411,64	2 425 887,36
- Équité sociale et territoriale et soutien	793 724 028,33	0,67
- Aide à l'accès au logement	5 094 312 057,00	
- Développement et amélioration de l'offre de logement	943 093 849,46	29 967,54
TOTAL	370 408 845 529,21	1 101 505 391,40
		966 477 294,19

Article 5

Article 5

Sans modification.

I.— Le montant des autorisations d'engagement engagées sur les budgets annexes au titre de l'année 2008 est arrêté par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des budgets annexes	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement et non reportées (en euros)
Contrôle et exploitation aériens	1 698 433 970,66	1 365 645,93	111 607 395,27
613— Soutien aux prestations de l'aviation civile	286 777 341,32	586 453,39	17 678 739,07
612— Navigation aérienne	1 254 121 849,41	589 846,41	93 624 141,00
614— Surveillance et certification	84 418 414,45	189 346,13	275 792,68
611— Formation aéronautique	73 116 365,48		28 722,52
Publications officielles et information administrative	176 938 180,52		31 832 922,48
621— Accès au droit, publications officielles et annonces légales	139 893 195,52		16 874 762,48
622— Édition publique et information administrative	37 044 985,00		14 958 160,00
TOTAL	1 875 372 151,18	1 365 645,93	143 440 317,75

II – Les résultats relatifs aux budgets annexes au titre de l'année 2008 sont arrêtés par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des budgets annexes	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
			Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations des crédits non consommés et non reportés (en euros)
Contrôle et exploitation aériens	1 717 642 932,06	1 717 642 932,06	1 365 645,93	7 317 540,87
613– Soutien aux prestations de l'aviation civile	283 143 080,44		586 453,39	6 719 084,95
612– Navigation aérienne	1 284 302 910,24		589 846,41	325 141,17
614– Surveillance et certification	84 532 089,66		189 346,13	273 105,47
611– Formation aéronautique	65 664 851,72			2 09,28
Publications officielles et information administrative	236 706 272,24	236 706 272,24	63 477 297,05	25 992 505,14
621– Accès au droit, publications officielles et annonces légales	200 895 584,91	200 895 584,91	63 477 297,05	12 725 943,14
622– Édition publique et information administrative	35 810 687,33	35 810 687,33		13 266 562,00
TOTAL	1 954 349 204,30	1 954 349 204,30	64 842 942,98	33 310 046,01

Article 6

Article 6

I. – Le montant des autorisations d'engagement engagées sur les comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2009 est arrêté, au 31 décembre 2008, par missions et programmes et mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
COMPTES À CRÉDITS			
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>			
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	176 364 044,55		0,45
Radars	163 076 686,92		0,08
Fichier national du permis de conduire	13 287 357,63		0,37
Développement agricole et rural	103 690 701,95		1,05
Développement agricole et rural pluriannuel	93 985 349,63		0,37
Innovation et partenariat	9 705 352,32		0,68
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	336 070 174,35		203 330 899,65
Contribution au désendettement de l'État	51 238 005,06		26 575 476,94
Dépenses immobilières	284 832 169,29		176 755 422,71
Participations financières de l'État	1 765 559 822,91		2 920 085 618,09
Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	1 624 559 822,91		107 640,09
Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	141 000 000,00		2 919 977 978,00
Pensions	47 852 713 185,56	0,31	2 118 518,75
Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	43 335 546 776,05		0,95
Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 765 613 564,82	0,31	2 118 517,49
Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 751 552 844,69		0,31
Total des comptes d'affectation spéciale	50 234 397 929,32	0,31	3 125 535 037,99

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
<i>Comptes de concours financiers</i>			
Accords monétaires internationaux			
– Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine			
– Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale			
– Relations avec l'Union des Comores			
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	6 816 734 079,59		836 965 920,41
– Avances à l'Agence unique de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	6 680 542 079,59		819 457 920,41
– Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	32 500 000,00		17 500 000,00
– Avances à des services de l'État	103 692 000,00		8 000,00
Avances à l'audiovisuel public	2 890 664 700,00		
– France Télévisions	1 985 845 000,00		
– ARTE-France	223 333 540,00		
– Radio France	539 455 560,00		
– Radio France Internationale	58 717 000,00		
– Institut national de l'audiovisuel	83 313 600,00		
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	483 000 000,00		
– Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres	455 700 000,00		
– Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans	27 300 000,00		

Propositions
de la Commission

Texte du projet de loi

Avances aux collectivités territoriales	80 295 155 636,00	565 644 364,00
– Avances aux collectivités et établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie	45 735,00	6 754 265,00
– Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	80 295 109 901,00	558 890 099,00
Prêts à des États étrangers	1 061 930 515,12	227 634 515,12
– Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	525 745 947,10	175 745 947,10
– Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	218 184 568,02	2 888 568,02
– Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	318 000 000,00	49 000 000,00
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	7 707 136,18	272 863,82
– Prêts et avances à des particuliers ou à des associations	527 136,18	272 863,82
– Prêts pour le développement économique et social	7 180 000,00	
Total des comptes de concours financiers	91 555 192 066,89	227 634 515,12
TOTAL COMPTES À CRÉDITS	141 789 589 996,21	4 528 418 186,22

II.- Les résultats des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2009 sont arrêtés, au 31 décembre 2008, par missions et programmes aux sommes mentionnées dans les tableaux ci-après. Les crédits de paiement ouverts et les découverts autorisés sont modifiés comme indiqué dans ces tableaux.

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)		
A. COMPTES A CRÉDITS				
Comptes d'affectation spéciale				
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route	157 121 743,21	194 000 000,00	0,07	0,86
- Radars	147 113 828,07		0,07	0,86
- Fichier national du permis de conduire	10 007 915,14			
Développement agricole et rural	98 467 395,55	106 838 642,56		0,45
- Développement agricole et rural pluriannuel	90 289 757,83			0,17
- Innovation et partenariat	8 177 637,72			0,28
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	356 971 034,69	397 069 477,96		203 330 900,31
- Contribution au désendettement de l'État	51 238 005,06			26 575 476,94
- Dépenses immobilières	305 733 029,63			176 755 423,37
Participations financières de l'État	1 764 696 202,91	2 080 022 021,78		2 919 977 978,09
- Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	1 623 696 202,91			0,09
- Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État	141 000 000,00			2 919 977 978,00
Pensions	47 852 527 353,37	48 226 789 476,43	0,31	2 118 518,94
- Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	43 335 546 776,05			0,95
- Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 765 613 564,82		0,31	2 118 517,49
- Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 751 367 012,50			0,50
Total des comptes d'affectation spéciale	50 229 783 729,73	51 004 719 618,73	0,38	3 125 427 398,65

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année			Ajustements de la loi de règlement Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)			
Comptes de concours financiers					
Accords monétaires internationaux					
– Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine					
– Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale					
– Relations avec l'Union des Comores					
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	6 816 734 079,59	6 705 285 549,11			836 965 920,41
– Avances à l'Agence unique de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	6 680 542 079,59				819 457 920,41
– Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	32 500 000,00				17 500 000,00
– Avances à des services de l'État	103 692 000,00				8 000,00
Avances à l'audiovisuel public	2 890 664 700,00	2 890 664 620,50			
– France Télévisions	1 985 845 000,00				
– ARTE-France	223 333 540,00				
– Radio France	539 455 560,00				
– Radio France Internationale	58 717 000,00				
– Institut national de l'audiovisuel	83 313 600,00				
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	439 372 869,12	225 373 916,02			43 627 130,88
– Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres	428 190 814,99				27 509 185,01
– Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans	11 182 054,13				16 117 945,87

Avances aux collectivités territoriales	80 161 605 719,50	79 703 307 654,74	699 194 280,50
– Avances aux collectivités et établissements publics et à la Nouvelle-Calédonie	45 735,00		6 754 265,00
– Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	80 161 559 984,50		692 440 015,50
Prêts à des États étrangers	479 848 118,81	1 140 710 972,90	24 262 814,69
– Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures	164 814 933,50		44 814 933,50
– Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France	203 433 185,31		11 862 814,69
– Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers	111 600 000,00		12 400 000,00
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	5 205 117,82	4 705 752,59	274 882,18
– Prêts et avances à des particuliers ou à des associations	525 117,82		274 882,18
– Prêts pour le développement économique et social	4 680 000,00		
Total des comptes de concours financiers	90 793 430 604,84	90 670 048 465,86	1 604 325 028,66
TOTAL COMPTES À CRÉDITS	141 023 214 334,57	141 674 768 084,59	4 729 752 427,31

Designation des comptes spéciaux	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement
	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)	
B. COMPTES À DÉCOUVERT <i>Comptes de commerce</i> – Approvisionnement des armées en produits pétroliers – Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire – Couverture des risques financiers de l'État – Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État – Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État – Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes – Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses – Opérations commerciales des domaines – Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'Équipement – Régie industrielle des établissements pénitentiaires	664 371 224,40	669 072 944,22	
	89 040 811,40	90 106 865,42	
	1 593 052 225,82	1 593 052 225,81	
	454 286 419,30	503 949 537,72	
	49 170 696 936,97	49 326 285 057,86	
	5 398 450,00	12 437 398,21	
	240 610,71	254 107,96	
	103 610 441,33	109 957 622,89	
	860 112 176,48	815 994 118,69	
	21 865 925,98	23 848 308,27	
Total des comptes de commerce	52 962 675 222,39	53 144 958 187,05	
<i>Comptes d'opérations monétaires</i> – Émission des monnaies métalliques – Opérations avec le Fonds monétaire international – Pertes et bénéfices de change	217 511 290,67	204 145 716,64	
	173 939 252,95	1 789 067 363,79	9 575 241 384,04
	27 416 681,39	26 664 159,07	
Total des comptes d'opérations monétaires	418 867 225,01	2 019 877 239,50	9 575 241 384,04
TOTAL COMPTES À DÉCOUVERT	53 381 542 447,40	55 164 835 426,55	9 575 241 384,04

III. – Les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2009 sont arrêtés, à la date du 31 décembre 2008, aux sommes ci-après :

Désignation des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2008	
	Débiteurs (en euros)	Créditeurs (en euros)
A. COMPTES À CRÉDITS		
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>		
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route		123 279 726,65
Développement agricole et rural		55 339 700,34
Gestion du patrimoine immobilier de l'État		928 652 371,25
Participations financières de l'État		4 212 386 042,18
Pensions		800 665 879,95
<i>Comptes de concours financiers</i>		
Accords monétaires internationaux		
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	604 797 206,98	2 432 759,20
Avances à l'audiovisuel public	213 998 953,10	
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	13 087 704 726,66	
Avances aux collectivités territoriales	12 425 801 687,42	
Prêts à des États étrangers		
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	209 225 140,81	
Total des comptes à crédits	26 541 527 714,97	6 122 756 479,57
B. COMPTES À DÉCOUVERT		
<i>Comptes de commerce</i>		
Approvisionnement des armées en produits pétroliers	8 387 923,02	
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	7 875 148,29	
Couverture des risques financiers de l'État	0,01	
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État		238 782 639,54
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État		2 111 794 306,75
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes		58 997 816,34
Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses		16 494 502,54
Opérations commerciales des domaines		117 368 059,12
Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'Équipement		40 030 177,20
Régie industrielle des établissements pénitentiaires		18 390 687,10

<i>Comptes d'opérations monétaires</i>			
Émission des monnaies métalliques			2 411 528 375,20
Opérations avec le Fonds monétaire international	9 575 241 384,04		
Pertes et bénéfices de change	752 522,32		
Total des comptes à découvert	9 592 256 977,68		5 013 386 563,79
TOTAUX	36 133 784 692,65		11 136 143 043,36

IV. – Les soldes arrêtés au III sont reportés à la gestion 2009 à l'exception :

- d'un solde débiteur global de 313 932 739,30 € concernant les comptes de concours financiers suivants : « Prêts à des états étrangers » (243 766 216,42 €), « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » (69 599 802,50 €), « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (566 720,38 €) ;
- d'un solde débiteur de 6 759 947,13 € relatif au compte de commerce « Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes» ;
- d'un solde débiteur de 752 522,32 € afférent au compte d'opérations monétaires « Pertes et bénéfices de change ».

Article 7

Article 7

Sans modification.

I.– Le montant des autorisations d'engagement engagées sur le compte spécial « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » est arrêté, au 31 décembre 2008, par programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
COMPTES À CRÉDITS			
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>			
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale	650 512 122,16		5 461 835,84
– Industries cinématographiques	314 296 012,91		5 278 153,09
– Industries audiovisuelles	310 029 319,00		
– Soutien à l'expression radiophonique locale	26 186 790,25		183 682,75
TOTAUX COMPTES À CRÉDITS	650 512 122,16		5 461 835,84

II.- Les résultats du compte spécial « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » sont arrêtés, au 31 décembre 2008, par programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits de paiement ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement	
	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)	Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
COMPTES À CRÉDITS				
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>				
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale	650 512 122,16	548 924 052,47		5 461 835,84
– Industries cinématographiques	314 296 012,91			5 278 153,09
– Industries audiovisuelles	310 029 319,00			
– Soutien à l'expression radiophonique locale	26 186 790,25			183 682,75
TOTAUX COMPTES À CRÉDITS	650 512 122,16	548 924 052,47		5 461 835,84

III.- Le solde du compte spécial « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » est arrêté, au 31 décembre 2008, au montant mentionné ci-dessous :

Désignation des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2008	
	Débiteurs (en euros)	Créditeurs (en euros)
COMPTES À CRÉDITS		
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>		
Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale		400 083,20
TOTAUX COMPTES À CRÉDITS		400 083,20

Texte du projet de loi

Article 8

I.- Il est constaté une perte au titre des avances consenties en 2008 aux groupements de producteurs de bananes antillais, par l'intermédiaire de l'Office de développement de l'économie agricole dans les départements d'outre-mer, pour un montant de 32 500 000 € en capital assorti des intérêts ayant couru depuis le 1^{er} février 2009 jusqu'à la date de publication de la présente loi.

Article 9

I.- Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 521 060,35 €, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'État, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts n° 37558 du 25 septembre 2003, n° 39812 et 39813 des 10 et 17 juin 2004, n° 52865 et 52866 du 12 septembre 2008, au titre du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

**Propositions
de la Commission**

Article 8

Sans modification.

Article 9

Sans modification.