



N° 2651

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juin 2010

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE LOI (N° 2554) *de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009*,

**TOME I**

**EXPOSÉ GÉNÉRAL ET EXAMEN DES ARTICLES**

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,

Député.

---



## SOMMAIRE

|   | Pages |
|---|-------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 5     |
| <b>I.– DES DÉPENSES DIVERSEMMENT AFFECTÉES PAR LA CRISE</b> .....                                 | 6     |
| A.– L'ÉVOLUTION GLOBALE DES DÉPENSES .....  | 6     |
| 1.– Les dépenses de relance .....   | 6     |
| 2.– Les dépenses ordinaires .....   | 9     |
| <i>a) Des dépenses gardées sous contrôle en dépit de la crise</i> .....                           | 9     |
| <i>b) Les limites à la maîtrise des dépenses</i> .....  | 14    |
| B.– LA GESTION DES CRÉDITS EN COURS D'ANNÉE .....   | 20    |
| 1.– Les modifications de crédits approuvées par le Parlement .....                                | 20    |
| 2.– Les modifications réglementaires de crédits .....   | 22    |
| C.– LES OUVERTURES ET ANNULLATIONS PROPOSÉES DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT .....     | 26    |
| <b>II.– UNE DIMINUTION PÉRENNE DES RECETTES MASQUÉE PAR L'IMPACT MASSIF DE LA CRISE</b> .....     | 29    |
| A.– LA POURSUITE DE LA PERTE DE SUBSTANCE FISCALE DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT .....               | 31    |
| 1.– Le poids toujours important des mesures nouvelles pérennes .....                              | 32    |
| 2.– L'impact massif de la crise sur les moins-values spontanées de recettes fiscales nettes ..... | 35    |
| 3.– Des mesures fiscales de relance plus coûteuses que prévu .....                                | 36    |
| 4.– Des transferts de recettes toujours substantiels .....  | 36    |
| 5.– Une chute du produit de l'ensemble des grandes impositions .....                              | 38    |
| B.– DES RECETTES NON FISCALES ALTÉRÉES PAR LA CRISE FINANCIÈRE .....                              | 42    |
| 1.– L'impact de la crise sur les entreprises .....  | 42    |
| 2.– Les recettes tirées du dispositif de financement de l'économie .....                          | 44    |
| 3.– L'opération de restructuration de la dette de la Côte d'Ivoire .....                          | 47    |
| C.– LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES .....   | 48    |
| <b>III.– LE DÉFICIT PUBLIC À UN NIVEAU HISTORIQUE</b> .....                                       | 49    |
| A.– LE DÉFICIT DE L'ÉTAT .....  | 50    |
| 1.– Un niveau sans précédent .....  | 50    |
| 2.– L'évolution incertaine du déficit structurel .....  | 53    |

|   |            |
|---|------------|
| B.– LE DÉFICIT DES AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES .....   | 54         |
| 1.– La situation préoccupante des branches maladie et vieillesse de la sécurité sociale ..  | 54         |
| 2.– Une amélioration surprenante du besoin de financement des collectivités territoriales .....   | 56         |
| 3.– Une amélioration du solde de la nébuleuse des ODAC .....  | 57         |
| <b>IV.– UNE SPECTACULAIRE DÉGRADATION DES COMPTES PUBLICS .....</b>   | <b>59</b>  |
| A.– UNE AUGMENTATION DE LA DETTE PUBLIQUE DE PLUS DE DIX POINTS DE PIB .....  | 59         |
| B.– LA DÉTÉRIORATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT .....   | 64         |
| 1.– La poursuite de la réforme comptable .....  | 64         |
| 2.– Les résultats comptables soumis à l'approbation du Parlement .....  | 68         |
| <b>AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES ..</b>  | <b>81</b>  |
| <b>AUDITION DE M. FRANÇOIS BAROIN, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT .....</b>   | <b>103</b> |
| <b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>  | <b>121</b> |
| <i>Article premier</i> : Résultats du budget de l'année 2009 .....  | 121        |
| <i>Article 2</i> : Tableau de financement de l'année 2009 .....   | 122        |
| <i>Article 3</i> : Résultat de l'exercice 2009 – affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe .....  | 123        |
| <i>Article 4</i> : Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement .....  | 124        |
| <i>Article 5</i> : Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement .....   | 125        |
| <i>Article 6</i> : Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés – Affectation des soldes ..... | 126        |
| <i>Article 7</i> : Création d'un document de politique transversale « Justice des mineurs » .....   | 127        |
| <i>Article additionnel après l'article 7</i> : Extension des pouvoirs d'investigation du Conseil des prélèvements obligatoires .....  | 128        |
| <b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>   | <b>129</b> |
| <b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION .....</b>   | <b>165</b> |

## INTRODUCTION

L'année 2009 a été exceptionnelle pour l'économie et les finances publiques. Face une récession historique de  $-2,25\%$ , la mise en place d'une politique budgétaire fortement contracyclique a permis de limiter les effets irréversibles de la crise sur le tissu productif français et de protéger les ménages confrontés à une chute de leurs revenus ou à la perte de leur emploi. De telles mesures, nécessaires et efficaces, ont toutefois conduit à dégrader substantiellement les finances publiques, avec un déficit public de  $7,5\%$  du PIB et une dette publique brute progressant de  $10,6\%$  de PIB – plus de 200 milliards d'euros – pour atteindre  $78,1\%$  du PIB.

L'ampleur de la dégradation des finances publiques ne doit toutefois pas masquer les évolutions de fond qui caractérisent le budget de l'État. À cet égard, l'exercice 2009 ne se différencie guère des précédents et conduit à tirer deux enseignements répétés année après année.

La dépense de l'État est globalement maîtrisée. Un tel effort est confirmé malgré le contexte de crise qui aurait pu être propice au relâchement de cette rigueur. Les dépenses de relance sont temporaires et ont été cantonnées sur une mission budgétaire *ad hoc*. La norme de dépense a non seulement été tenue mais, du fait de la chute des charges de la dette, est en recul, en valeur absolue, par rapport à 2008.

Les recettes de l'État, en revanche, constituent un sujet d'inquiétude majeur. En 2009, elles ont été, à nouveau, amputées de manière structurelle de plus de 7 milliards d'euros, soit un niveau proche de 2008, qui avait pourtant vu l'extension en année pleine de la loi TEPA.

La résorption du choc budgétaire de l'année 2009 prendra plusieurs années. Elle nécessitera de maîtriser la dépense mais également de considérer l'impôt, avant tout comme une ressource finançant les services publics, et non comme un outil de mise en œuvre des politiques publiques.

## I.- DES DÉPENSES DIVERSEMMENT AFFECTÉES PAR LA CRISE

En 2009, la crise économique a produit des effets contradictoires sur les dépenses publiques. D'un côté, elle a globalement conduit à les augmenter, afin de financer d'indispensables mesures de relance. De l'autre, elle a été à la source d'économies massives sur la charge de la dette de l'État, du fait de l'effondrement des taux d'intérêt et de l'atonie de l'inflation.

### A.- L'ÉVOLUTION GLOBALE DES DÉPENSES

Crise oblige, l'appréciation de l'évolution globale des dépenses de l'État en 2009 nécessite de distinguer les dépenses de relance des dépenses « ordinaires ».

#### 1.- Les dépenses de relance

Abstraction faite des mesures fiscales de soutien à l'activité, **les dépenses de relance ont atteint près de 22 milliards d'euros en 2009** (voir le tableau ci-après).

Une partie d'entre elles – soit 6,3 milliards d'euros – correspondent à des prêts versés depuis le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*, en particulier aux constructeurs automobiles. Elles ont vocation à faire l'objet de remboursements ultérieurs et ne constituent pas des dépenses publiques au sens de la comptabilité nationale.

#### LES DÉPENSES DE RELANCE EN 2009

(crédits de paiement, en millions d'euros)

|   |               |
|---|---------------|
| Mission <i>Plan de relance de l'économie</i>                    | 11 321        |
| <i>dont crédits consommés sur la mission</i>                    | 8 042         |
| <i>dont crédits consommés après transferts</i>                  | 3 279         |
| Dépenses militaires sur crédits reportés                        | 500           |
| Remboursements accélérés du FCTVA                               | 3 850         |
| <b>Total Dépenses de relance sur le budget général</b>          | <b>15 671</b> |
| Prêts à la filière automobile <sup>(a)</sup>                    | 6 250         |
| Prêts pour le développement économique et social <sup>(a)</sup> | 33            |
| <b>Total Dépenses de relance sur le budget de l'État</b>        | <b>21 954</b> |

(a) Compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*.

**Sur le seul budget général, les dépenses de relance effectuées en 2009 s'établissent à 15,7 milliards d'euros.** Elles se répartissent en trois catégories.

En premier lieu, **les dépenses financées par la mission *Plan de relance de l'économie***, créée par la loi de finances rectificative du 4 février 2009, **atteignent 11,3 milliards d'euros**, soit près de 90 % des crédits inscrits sur la mission (12,6 milliards d'euros).

Ce montant correspond à la somme de 8 milliards d'euros de dépenses directement effectuées par des programmes de la mission *Plan de relance de l'économie* et de 3,3 milliards d'euros de dépenses effectuées au moyen de crédits transférés sur d'autres programmes. En effet, en fonction de la nature des dépenses considérées, les crédits de la mission *Plan de relance de l'économie* sont soit transférés en gestion vers des programmes qui lui préexistaient (c'est le cas par exemple des dépenses d'investissement), soit directement consommés sur les programmes de la mission (en particulier lorsqu'il s'agit de verser des subventions à d'autres organismes).

Les dépenses directement effectuées par la mission *Plan de relance de l'économie* se répartissent entre ses trois programmes selon la ventilation présentée ci-après.

#### DÉPENSES DES PROGRAMMES DE LA MISSION *PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE*

(crédits de paiement, en millions d'euros)

|   |              |
|---|--------------|
| <b>1. Programme exceptionnel d'investissement public</b>                | <b>694</b>   |
| Infrastructures et équipements civils                                   | 496          |
| Enseignement supérieur et recherche                                     | 173          |
| Patrimoine  | 25           |
| <b>2. Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi</b>    | <b>5 432</b> |
| Dotation au Fonds stratégique d'investissement (FSI) <sup>(a)</sup>     | 2 940        |
| Financement des PME   | 850          |
| Prime à la casse  | 532          |
| Politiques actives de l'emploi  | 466          |
| Aide « zéro charge » dans les très petites entreprises                  | 368          |
| Chèques emploi-services universels préfinancés par l'État               | 276          |
| <b>3. Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité</b> | <b>1 915</b> |
| Prime de solidarité active  | 883          |
| Prime aux familles modestes avec enfants scolarisés                     | 463          |
| Revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)                      | 204          |
| Rénovation urbaine  | 200          |
| Rénovation de l'habitat   | 133          |
| Hébergement et structures d'accueil                                     | 32           |
| <b>Total</b>  | <b>8 042</b> |

(a) Crédits versés au compte spécial *Participations financières de l'État*. Les versements effectifs au FSI, qui sont fonction de l'évolution de ses besoins en capital, s'établissent à la fin 2009 à 1,2 milliard d'euros.

Les crédits transférés depuis la mission *Plan de relance de l'économie* vers d'autres programmes du budget général ont, quant à eux, atteint 3,5 milliards d'euros. Une partie de ces crédits, soit environ 260 millions d'euros, n'a cependant pas été consommée en 2009 – et devrait l'être en 2010 (voir les deux tableaux ci-après). Ces crédits transférés mais non consommés sont donc soustraits des charges comptabilisées dans l'appréciation du respect de la norme de dépense <sup>(1)</sup>.

**TRANSFERTS DE CRÉDITS DE PAIEMENT  
DEPUIS LA MISSION *PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE* EN 2009**

*(en millions d'euros)*

| Date du décret | Montant      |
|----------------|--------------|
| 19 février     | 1 393        |
| 23 avril       | 15           |
| 25 mai         | 451          |
| 23 juin        | 834          |
| 31 juillet     | 195          |
| 5 octobre      | 172          |
| 27 novembre    | 356          |
| 28 décembre    | 124          |
| <b>Total</b>   | <b>3 540</b> |

**VENTILATION ET CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT TRANSFÉRÉS DEPUIS LA  
MISSION *PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE* EN 2009**

*(en millions d'euros)*

| Programmes  | Crédits transférés | Crédits non consommés | Dépenses effectives |
|---|--------------------|-----------------------|---------------------|
| Accès et retour à l'emploi  | 281                | 15                    | 266                 |
| Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi | 423                | 123                   | 300                 |
| Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire | 86                 | 4                     | 82                  |
| Conditions de vie outre-mer   | 92                 | –                     | 92                  |
| Développement et amélioration de l'offre de logement                  | 149                | 42                    | 106                 |
| Formations supérieures et recherche universitaire                     | 290                | –                     | 290                 |
| Gendarmerie nationale   | 68                 | –                     | 68                  |
| Patrimoines   | 64                 | –                     | 64                  |
| Police nationale  | 70                 | 4                     | 66                  |
| Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables      | 145                | –                     | 145                 |
| infrastructures et services de transports                             | 216                | –                     | 216                 |
| Soutien de la politique de l'éducation nationale                      | 55                 | 3                     | 52                  |
| Entretien des bâtiments de l'État                                     | 117                | 39                    | 77                  |
| Environnement et prospective de la politique de défense               | 53                 | –                     | 53                  |
| Équipement des forces   | 755                | –                     | 755                 |
| Préparation et emploi des forces                                      | 210                | –                     | 210                 |
| Soutien de la politique de la défense                                 | 239                | 3                     | 236                 |
| Autres programmes   | 230                | 28                    | 202                 |
| <b>Total</b>  | <b>3 540</b>       | <b>261</b>            | <b>3 280</b>        |

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.

(1) Voir infra, 2.

En deuxième lieu, afin de permettre **l'accélération des paiements dus aux fournisseurs du ministère de la Défense**, ce dernier a bénéficié en 2009 d'une autorisation exceptionnelle de consommation de crédits reportés depuis les exercices antérieurs, à hauteur de **500 millions d'euros**. Par construction, ces crédits n'étaient pas pris en compte dans l'équilibre des lois de finances pour 2009, mais leur consommation majeure d'autant le déficit budgétaire constaté dans le présent projet de loi de règlement.

En dernier lieu, **l'accélération des remboursements du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)**, en contrepartie de l'engagement des collectivités territoriales de relever leur effort d'investissement, a finalement privé l'État de **3,9 milliards d'euros** de recettes (à comparer à une prévision, dans la loi de finances rectificative du 4 février 2009, de 2,5 milliards d'euros). Il conviendrait que le Gouvernement dresse un bilan de cette mesure – prolongée en 2010 – à l'égard de laquelle la Cour des comptes se montre circonspecte <sup>(1)</sup>.

## 2.– Les dépenses ordinaires

### *a) Des dépenses gardées sous contrôle en dépit de la crise*

• Hors relance de l'économie, **les dépenses du budget de l'État prises en compte** <sup>(2)</sup> **dans la norme de stabilisation en volume ont atteint 348 milliards d'euros** en 2009 (hors fonds de concours et hors remboursements et dégrèvements), soit 259 millions d'euros de moins que prévu dans la loi de finances initiale pour 2009 (– 0,1 %). **L'enveloppe de dépenses votée par le Parlement a donc été respectée.**

---

(1) *La Cour a observé que « l'effet d'incitation de ce dispositif sur les dépenses d'investissement était incertain : d'une part, il n'a pu avoir d'effet, par définition, que pour les collectivités ayant signé une convention avec l'État (qui réalisent les trois quarts de l'investissement local) ; d'autre part, sauf exception, les collectivités signataires n'ont pas pour autant accru leurs dépenses par rapport à ce qu'elles avaient annoncé. Au-delà de l'apport de trésorerie, corroboré par la diminution de 3,1 milliards d'euros du besoin de financement des administrations publiques locales entre 2008 et 2009, cette incitation semble avoir peu concouru à la relance conjoncturelle de l'économie nationale » (Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État, Exercice 2009, mai 2010, p. 52).*

(2) *Ensemble constitué par les dépenses du budget général nettes des remboursements et dégrèvements et par les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne.*

**LES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN 2009**

(en milliards d'euros)

|  | LFI<br>2009 | Exécution<br>2009 | Variation    |                |
|--|-------------|-------------------|--------------|----------------|
|  |             |                   | En Mds€      | En %           |
| <b>Périmètre de la norme de dépense</b>    |             |                   |              |                |
| Dépenses totales                           | 348,2       | 363,6             | + 15,4       | + 4,4 %        |
| Dépenses hors relance                      | 348,2       | 348,0             | - 0,3        | - 0,1 %        |
| <i>dont PSR hors anticipation du FCTVA</i> | <i>71,1</i> | <i>72,3</i>       | <i>+ 1,2</i> | <i>+ 1,7 %</i> |
| <b>Dépenses du budget général</b>          |             |                   |              |                |
| Dépenses totales                           | 277,1       | 287,4             | + 10,4       | + 3,7 %        |
| Dépenses hors relance                      | 277,1       | 275,6             | - 1,5        | - 0,5 %        |

*N.B.* : Dépenses hors fonds de concours, hors remboursements et dégrèvements, hors comptes spéciaux et hors budgets annexes. Le périmètre de la norme de dépense regroupe les dépenses nettes du budget général et les prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

Ce constat vaut également, de façon encore plus nette, pour la consommation des seules dépenses nettes du budget général, qui s'est avérée inférieure de 1,5 milliard d'euros (- 0,5 %) à l'autorisation parlementaire (voir le tableau ci-après). Les prélèvements sur recettes ont, en revanche, excédé les prévisions initiales de 1,2 milliard d'euros, du fait principalement du prélèvement au profit de l'Union européenne – qui a atteint près de 20 milliards d'euros, au lieu de 18,9 milliards d'euros dans la loi de finances initiale.

**UNE SOUS-CONSUMMATION 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 <sup>(1)</sup>**

|   |                |
|---|----------------|
| <b>A.– Crédits LFI</b> .....  | <b>277 063</b> |
| <b>B.– Modifications prises en compte dans les LFR <sup>(2)</sup> :</b> |                |
| – ouvertures .....  | + 18 812       |
| – annulations.....  | - 7 554        |
| – variation nette.....  | + 11 258       |
| <b>C.– Prévisions des lois de finances (A + B)</b> .....                | <b>288 322</b> |

**Modifications réglementaires des crédits**

|   |                |
|---|----------------|
| <b>D.– Fonds de concours <sup>(3)</sup></b> ..... | <b>+ 3 500</b> |
| <b>E.– Reports depuis 2008</b> .....              | <b>+ 3 172</b> |
| <b>F.– Crédits ouverts (C + D + E)</b> .....      | <b>294 994</b> |
| <b>G.– Reports vers 2010</b> .....                | <b>- 3 447</b> |

**Exécution budgétaire**

|   |                |
|---|----------------|
| <b>H.– Dépenses nettes totales hors relance</b> .....                         | <b>279 104</b> |
| <b>I.– Dépenses nettes hors relance et hors fonds de concours (H – D)</b> ... | <b>275 604</b> |
| <b>J.– Écart à la LFI (I – A)</b> .....                                       | <b>- 1 460</b> |

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

(2) Lois de finances rectificatives n° 2009-122 du 4 février, n° 2009-431 du 20 avril et n° 2009-1674 du 30 décembre.

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

Outre le respect du plafond de dépenses voté dans la loi de finances initiale, un autre motif de satisfaction réside dans l'évolution des dépenses nettes du budget général par rapport à 2008. Le tableau ci-après montre ainsi que, comparées à l'exécution budgétaire 2008, ces dépenses ont diminué en 2009 d'un milliard d'euros, soit une baisse de 0,5 % en volume <sup>(1)</sup>.

| <b>UNE DIMINUTION DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL<br/>DE 0,5 % EN VOLUME ENTRE 2008 ET 2009</b> |  |
|--|--|
| <i>(crédits de paiement du budget général, en millions d'euros)</i>                            |  |
| <b>Exercice 2008</b>   |  |
| A.- Dépenses nettes totales .....  | 278 235  |
| B.- Fonds de concours <sup>(1)</sup> .....   | 3 186  |
| <b>C.- Dépenses nettes (A - B) .....</b>   | <b>275 049</b>                                     |
| <br><b>Exercice 2009</b>   |  |
| D.- Dépenses nettes totales .....  | 290 925  |
| E.- Dépenses de relance <sup>(2)</sup> .....   | 11 821   |
| F.- Fonds de concours <sup>(1)</sup> .....   | 3 500  |
| <b>G.- Dépenses nettes (D - E - F).....</b>  | <b>275 604</b>                                     |
| <br><b>Évolution des dépenses</b>  |  |
| H.- Changements de périmètre 2008/2009 <sup>(3)</sup> .....                                    | 1 600  |
| <b>I.- Progression 2008/2009 (G - C - H) .....</b>   | <b>- 1 045</b>                                     |
|  | soit ..... - 0,4 % en valeur                       |
|  | soit <sup>(4)</sup> ..... - <b>0,5 % en volume</b> |

- (1) Crédits ouverts nets des annulations sur exercices antérieurs.
- (2) Somme des dépenses financées par la mission *Plan de relance de l'économie* et des dépenses militaires financées sur crédits reportés.
- (3) Changements de périmètre identifiés dans la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009.
- (4) L'inflation (IPC hors tabac en moyenne annuelle) constatée en 2009 est de 0,1 %, au lieu de 1,5 % prévu en loi de finances initiale.

● Ces résultats sont d'autant plus remarquables qu'ils ont été obtenus tout en procédant, dans la dernière loi de finances rectificative pour 2009, à **une importante opération d'apurement de dettes de l'État à l'égard de la sécurité sociale** <sup>(2)</sup>. Cette dernière a bénéficié d'un apport financier de l'État de 3,8 milliards d'euros, dont **3,2 milliards d'euros sur des crédits ouverts dans le collectif budgétaire de fin d'année** :

– une série d'ouvertures de crédits ont permis d'honorer des dettes nées durant l'exercice 2009, pour un montant total de 1,3 milliard d'euros ;

– d'autres ouvertures de crédits ont servi à l'apurement d'anciennes dettes de l'État, pour un montant total de 1,9 milliard d'euros ;

(1) Il convient toutefois de rappeler que l'exécution 2008 avait été marquée par l'absence de respect de la norme de dépense et, en particulier, par un dépassement de 3,8 milliards d'euros du plafond initial de dépenses du budget général.

(2) Voir Gilles Carrez, *Rapport sur le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2009*, n° 2132, décembre 2009, p. 13.

– une fraction de 200 millions d’euros du produit du droit de consommation sur les tabacs a été affectée à la Caisse nationale d’assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) ;

– une fraction de 371 millions du produit de la taxe spéciale sur les conventions d’assurance a été affectée à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

Les effets de cet apurement peuvent être lus dans le tableau ci-après, qui récapitule les dettes de l’État envers les organismes sociaux à la fin de l’année 2009.

**DETTES DE L’ÉTAT À L’ÉGARD DE LA SÉCURITÉ SOCIALE AU 31 DÉCEMBRE 2009**

(en millions d’euros)

|  | Régime général | Autres régimes | Total        |
|--|----------------|----------------|--------------|
| 1. Dettes antérieures à 2009   | 2 566          | 773            | 3 339        |
| 2. Dettes antérieures à 2009 soldées en période complémentaires 2010               | 1 588          | 512            | 2 100        |
| 3. Dettes nées en 2009   | 3 479          | 272            | 3 751        |
| 4. <i>dont charges à payer aux organismes sociaux</i>                              | 1 769          | 126            | 1 895        |
| 5. Dettes nées en 2009 soldées en période complémentaire 2010                      | 849            | 73             | 922          |
| 6. Provision pour charges au titre des affiliations rétroactives CNAVTS            | 175            | –              | 175          |
| 7. Provisions pour rappel CNAF   | 627            | –              | 627          |
| 8. Provisions pour rappel CNAMTS   | 125            | –              | 125          |
| <b>Dettes cumulées avant la période complémentaire (1 + 3 + 6 + 7 + 8)</b>         | <b>6 972</b>   | <b>1 045</b>   | <b>8 017</b> |
| <b>Dettes cumulées après la période complémentaire (1 – 2 + 3 – 5 + 6 + 7 + 8)</b> | <b>4 535</b>   | <b>460</b>     | <b>4 995</b> |
| <i>dont dettes exigibles (1 – 2 + 3 – 4 – 5)</i>                                   | <i>1 839</i>   | <i>334</i>     | <i>2 173</i> |

Source : Ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l’État.

Selon le compte général de l’État (CGE) joint au présent projet de loi de règlement, les dettes brutes à l’égard de la sécurité sociale au 31 décembre 2009 s’établissaient à 8 milliards d’euros (après 8,5 milliards d’euros à la fin 2008)<sup>(1)</sup>. Toutefois, après les paiements et remboursements effectués durant la période complémentaire de janvier 2010 en application de la dernière loi de finances rectificative pour 2009, la dette de l’État a été ramenée à moins de 5 milliards d’euros. 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 2009 s’établissent à 2,2 milliards d’euros**, à comparer à 4,1 milliards d’euros à la fin 2008. En tenant compte des créances de l’État sur les organismes sociaux (1,5 milliard d’euros) et de plusieurs différences de

(1) Compte tenu des créances qu’il détient sur les organismes sociaux (environ 1,5 milliard d’euros), la dette nette de l’État au 31 décembre 2009 s’élève à 6,5 milliards d’euros.

périmètre <sup>(1)</sup>, **les dettes de l'État au sens de l'état semestriel transmis au Parlement s'élèvent à 0,8 milliard d'euros à la fin 2009**, après 3,6 milliards d'euros à la fin 2008. **D'une année sur l'autre, elles ont donc été divisées par cinq**. Les principales dettes qui subsistent concernent des exonérations de charges soutenant la politique de l'emploi : contrats d'apprentissage (340 millions d'euros) ; contrats de professionnalisation (340 millions d'euros) ; zones de revitalisation rurale (101 millions d'euros).

Plus globalement, cette opération d'apurement de dettes de l'État a permis de ramener l'ensemble des reports de charges sur l'exercice suivant de 5,9 milliards d'euros à la fin 2008 à 2,6 milliards d'euros à la fin 2009 (dont 0,8 milliard d'euros au titre des sommes dues à la sécurité sociale).

• Comme souvent, la pratique de la **réserve de précaution** a contribué à assurer le respect du plafond global de dépenses voté par le Parlement. Fixée à 0,5 % des crédits de personnel et à 5 % des autres crédits, la mise en réserve initiale a concerné 6,2 milliards d'euros de CP.

Plus des trois quarts (4,9 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 (438 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 (700 millions d'euros). En outre, du fait de la crise économique, l'objectif de soutien à l'activité a conduit à une levée immédiate de la mise en réserve sur une partie des crédits d'investissement de l'État (699 millions d'euros) <sup>(2)</sup>. Le reste des crédits (3 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 2010 (environ 50 millions d'euros).

D'autres crédits mis en réserve – environ 1,1 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 d'environ 150 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 <sup>(3)</sup>.

---

(1) 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 à 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. 102).

(2) Voir Gilles Carrez, *Rapport sur le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2009*, n° 2132, décembre 2009, p. 46.

(3) Le total des annulations de CP du budget général proposées à l'article 4 du présent projet (622 millions d'euros hors remboursements et dégrèvements) est supérieur à ce montant, dès lors qu'il inclut également des annulations de crédits initiaux non mis en réserve et des annulations de crédits ouverts par des lois de finances rectificatives.

*b) Les limites à la maîtrise des dépenses*

La satisfaction suscitée par la maîtrise de la dépense en 2009 doit être tempérée par quatre séries de considérations.

• En premier lieu, il convient de rappeler que la norme d'évolution en volume des dépenses de l'État avait été fixée à +0,1 % dans la loi de finances initiale pour 2009<sup>(1)</sup>, ce qui correspondait, compte tenu d'une inflation prévisionnelle de 1,5 %, à une progression en valeur de 1,6 % par rapport aux dépenses de la loi de finances initiale pour 2008<sup>(2)</sup> (+ 5,5 milliards d'euros à périmètre constant).

Or, en exécution, l'inflation a été sensiblement inférieure, pour s'établir à 0,1 % en moyenne annuelle<sup>(3)</sup>. **En prenant en compte ce niveau effectif d'inflation, la progression des dépenses de l'État en 2009 par rapport aux dépenses votées en 2008 s'établirait donc, non plus à 0,1 %, mais à 1,5 % en volume** (+ 5,3 milliards d'euros à périmètre constant). Par rapport à l'exécution 2008, l'augmentation globale des dépenses en 2009 apparaît en revanche plus limitée : elle s'établit, à périmètre constant, à 1,3 milliard d'euros, soit 0,4 % en valeur et 0,3 % en volume, évolution entièrement imputable au dynamisme des prélèvements sur recettes.

**LA NORME DE DÉPENSE EN EXÉCUTION**

*(hors fonds de concours, en milliards d'euros)*

|  | LFI<br>2008  | Exécution<br>2009 | Variation    |                     |
|--|--------------|-------------------|--------------|---------------------|
|  |              |                   | En Mds€      | En %<br>(en valeur) |
| Dépenses nettes du budget général hors relance                     | 271,3        | 275,6             |              |                     |
| Changements de périmètre   |              | 1,6               |              |                     |
| <i>soit à périmètre constant (1)</i>                               | 271,3        | 274,0             | + 2,7        | + 1,0 %             |
| Prélèvements sur recettes Union européenne (2)                     | 18,4         | 20,0              | + 1,6        | + 8,7 %             |
| Prélèvements sur recettes collectivités territoriales hors relance | 51,2         | 52,4              |              |                     |
| Changements de périmètre   |              | 0,1               |              |                     |
| <i>soit à périmètre constant (3)</i>                               | 51,2         | 52,2              | + 1,0        | + 2,0 %             |
| Nouvelles affectations de recettes à des organismes publics (4)    |              | - 0,1             |              |                     |
| <b>Total à périmètre constant (1 + 2 + 3 + 4)</b>                  | <b>340,9</b> | <b>346,2</b>      | <b>+ 5,3</b> | <b>+ 1,6 %</b>      |

*N.B.* : Les affectations de recettes à des organismes publics 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 2009 est ici, par convention, égal au produit prévu dans la loi de finances initiale (soit - 63 millions d'euros, correspondant à une désaffectation de ressource au détriment du Centre national pour le développement du sport).

(1) Le taux de progression de 0,1 % en volume (plutôt que de 0 %) s'explique, à titre exceptionnel, par une évolution de 0,5 % en volume des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2009. Ces derniers ont en effet conservé le rythme d'évolution en valeur prévu initialement dans le projet de loi de finances pour 2009 (soit 2 %), en dépit de la révision à la baisse de l'inflation prévisionnelle dans la loi de finances initiale pour 2009 (soit 1,5 %).

(2) Rappelons que, comme de coutume, c'est la loi de finances initiale pour l'année n qui a servi de référence pour le calcul de la norme de dépense régissant l'élaboration de la loi de finances initiale pour l'année n+1.

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

• En deuxième lieu, la principale source d'économie ayant permis de respecter la norme de dépense en 2009 réside dans l'exceptionnelle sous-exécution de la charge de la dette de l'État (- 5,4 milliards d'euros). S'il y a naturellement lieu de s'en réjouir<sup>(1)</sup>, force est de constater que cet élément est indépendant de l'action du Gouvernement et qu'il ne reflète en rien un effort supplémentaire de maîtrise de la dépense publique.

**LA CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT EN 2009 : DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION**

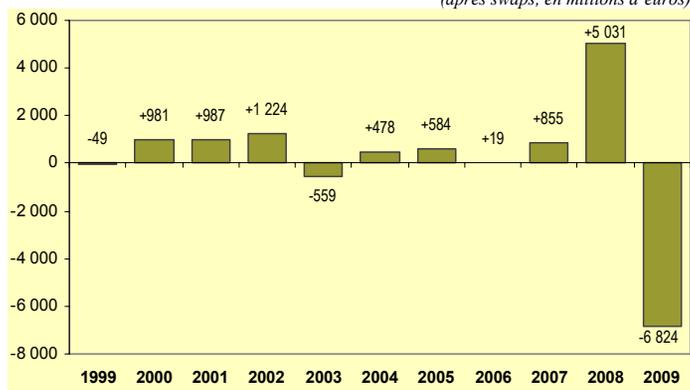
(en milliards d'euros)

|   | LFI<br>2009 | Exécution<br>2009 | Écart        |
|---|-------------|-------------------|--------------|
| Charge brute dette négociable                 | 45,4        | 40,3              | - 5,0        |
| Charge brute dette non négociable             | n.s.        | n.s.              | n.s.         |
| Charge brute gestion de la trésorerie         | 0,5         | 0,5               | + 0,1        |
| <b>Total charge brute</b>                     | <b>45,9</b> | <b>40,9</b>       | <b>- 5,0</b> |
| Recettes d'ordre                              | 2,9         | 3,3               | + 0,4        |
| <b>Total charge nette (hors swaps)</b>        | <b>43,0</b> | <b>37,6</b>       | <b>- 5,4</b> |
| Solde opérations <i>swaps</i>                 | 0,1         | 0,1               | + 0,1        |
| <b>Total charge dette nette (après swaps)</b> | <b>42,9</b> | <b>37,5</b>       | <b>- 5,4</b> |

En exécution, la charge nette de la dette de l'État après *swaps* s'est établie à **37,5 milliards d'euros**, à comparer à 42,9 milliards d'euros dans la loi de finances initiale. Comparée à 2008, elle diminue de 6,8 milliards d'euros, soit une baisse de 15,4 %. De tels écarts témoignent de l'extrême sensibilité de la charge de la dette à la conjoncture : au-delà de la « bonne surprise » de 2009, ils valent donc également avertissement pour l'avenir.

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

(après swaps, en millions d'euros)



(1) D'autant plus qu'une partie des économies ainsi constatées a été affectée à l'apurement de dettes de l'État à l'égard de la sécurité sociale (voir supra, a).

Le Rapporteur général rappelle que deux principaux facteurs expliquent les économies constatées sur le programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* : le jeu de l'inflation sur la dette indexée (- 2,1 milliards d'euros) et le niveau historiquement bas des taux d'intérêt (- 3,3 milliards d'euros, dont 3 milliards d'euros pour la seule dette à court terme)<sup>(1)</sup>.

• En troisième lieu, **les dépenses de personnel ont été moins bien maîtrisées que prévu.**

À 119,2 milliards d'euros, le montant total des dépenses de personnel (ensemble du titre 2) est certes inférieur de 0,3 milliard d'euros aux crédits votés dans la loi de finances initiale pour 2009. Toutefois, ce résultat globalement favorable est dû à la sous-exécution des dépenses de pensions, dans un contexte de départs à la retraite moins nombreux qu'escompté. Il masque, en sens inverse, **le niveau supérieur à la prévision de 0,6 milliard d'euros des dépenses de personnel hors pensions** (85 milliards d'euros au lieu de 84,4 milliards d'euros), essentiellement imputable au dépassement des crédits destinés aux rémunérations (+ 512 millions d'euros ; voir le tableau ci-après). Par rapport à l'exécution 2008, les dépenses de personnel hors pensions ont augmenté, à périmètre constant, d'environ 0,8 milliard d'euros en 2009 (+ 1 %).

#### DÉPENSES DE PERSONNEL : DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION

(en milliards d'euros)

|  | LFI<br>2009  | Exécution<br>2009 | Écart        |
|--|--------------|-------------------|--------------|
| Rémunérations d'activité                     | 71,6         | 72,2              | + 0,5        |
| Cotisations et contributions sociales        | 46,6         | 46,0              | - 0,5        |
| <i>dont contributions au CAS Pensions</i>    | 35,1         | 34,2              | - 0,9        |
| Prestations sociales et allocations diverses | 1,3          | 1,0               | - 0,3        |
| <b>Total</b>                                 | <b>119,5</b> | <b>119,2</b>      | <b>- 0,3</b> |
| <b>Total hors pensions</b>                   | <b>84,4</b>  | <b>85,0</b>       | <b>+ 0,6</b> |

Selon la Cour des comptes, ces tensions sur les dépenses de personnel, notamment constatées pour les ministères de l'Agriculture, du Budget, de la Justice et des Affaires étrangères « *résultent d'une inversion de tendance sur le nombre des départs à la retraite (estimés par l'administration, selon des renseignements encore provisoires résultant des rapports annuels de performances, à 68 000 environ), mais aussi d'autres facteurs qui ont majoré la dépense (mesures catégorielles et autres déterminants du glissement-vieillesse-technicité, notamment)* »<sup>(2)</sup>. Les insuffisances de crédits de rémunération ont été couvertes par un prélèvement de 86 millions d'euros sur la dotation pour mesures générales inscrite sur la mission *Provisions*<sup>(3)</sup> et, surtout, par une mesure

(1) Ces points sont davantage développés dans Gilles Carrez, *Rapport sur le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2009*, n° 2132, décembre 2009, p. 38.

(2) *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2009*, mai 2010, p. 39.

(3) Ce montant a été réparti entre la mission Défense (59,4 millions d'euros), la mission Action extérieure de l'État (21,6 millions d'euros), la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines

exceptionnelle : la réduction de plus de 20 points, par le décret n° 2009-1599 du 18 décembre 2009, du taux de la contribution de l'État au compte d'affectation spéciale *Pensions*, rendue possible par les moindres départs à la retraite – soit une économie de 723 millions d'euros.

L'analyse de l'exécution des autorisations d'emploi confirme les constats qui précèdent.

L'article 70 de la loi de finances initiale pour 2009 avait fixé le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État à 2 120 830 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Comme les années précédentes, ce plafond a été largement surévalué en prévision, le niveau des emplois s'établissant *in fine* à 2 101 174 ETPT (- 19 656 ETPT).

Par rapport aux emplois rémunérés en 2008, les effectifs 2009 sont, à périmètre constant, en baisse de 24 592 ETPT <sup>(1)</sup>. **Cette diminution de l'emploi public est plus faible que ce que prévoyait la loi de finances initiale**, qui tablait sur un solde entre créations et suppressions d'emplois égal à - 27 470 ETPT. Outre le nombre plus faible que prévu de départs à la retraite, le Gouvernement avance une deuxième explication : certains ministères auraient opéré un « *rattrapage* » par rapport aux suppressions d'emplois réalisées en 2008 au-delà des prévisions de la loi de finances initiale. Rappelons en effet qu'en 2008, les suppressions effectives d'emplois avaient excédé d'environ 5 300 ETPT le schéma d'emploi sous-jacent à la loi de finances initiale.

Le tableau ci-après, qui rapproche les données associées à la loi de finances initiale pour 2009 et celles figurant dans l'exposé des motifs du présent projet de loi, permet de constater que les principaux écarts à la prévision concernent, en valeur absolue, les ministères de l'Éducation nationale, de la Justice, de l'Enseignement supérieur et de la recherche et du Budget.

---

(4,8 millions d'euros) et la mission Immigration, asile et intégration (0,3 million d'euros). Par ailleurs, 64 millions d'euros ont été prélevés sur la même dotation pour financer les surcoûts liés à l'exonération de charges sociales sur les heures supplémentaires (dont 58,4 millions d'euros pour la seule mission Enseignement scolaire).

(1) Il s'agit de la diminution des effectifs après effet des mesures de décentralisation, des transferts à des opérateurs et des corrections techniques de décompte (voir l'exposé des motifs du présent projet, p. 40).

**SOLDE DES CRÉATIONS ET SUPPRESSIONS D'EMPLOIS EN 2009**

(en équivalents temps plein travaillé)

| Ministères   | LFI 2009        | Exécution 2009  | Écart          |
|--|-----------------|-----------------|----------------|
| Affaires étrangères et européennes                       | - 190           | - 450           | - 260          |
| Agriculture et pêche                                     | - 541           | - 252           | + 289          |
| Budget, comptes publics et fonction publique             | - 2 703         | - 2 235         | + 468          |
| Culture et communication                                 | - 99            | - 224           | - 125          |
| Défense  | - 6 650         | - 6 992         | - 342          |
| Écologie, énergie, développement et aménagement durables | - 1 200         | - 1 592         | - 392          |
| Économie, industrie et emploi                            | - 236           | + 3             | + 239          |
| Éducation nationale                                      | - 11 800        | - 10 267        | + 1 533        |
| Enseignement supérieur et recherche                      | - 169           | + 489           | + 658          |
| Immigration, intégration et développement solidaire      | - 1             | + 21            | + 22           |
| Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales      | - 4 348         | - 4 124         | + 224          |
| Justice  | + 843           | 1 562           | + 719          |
| Logement et ville  | + 26            | + 216           | + 190          |
| Santé, jeunesse et sports                                | - 96            | - 209           | - 113          |
| Travail, relations sociales, famille et solidarité       | - 237           | - 244           | - 7            |
| Services du Premier ministre                             | + 40            | - 40            | - 80           |
| <b>Budget général</b>                                    | <b>- 27 361</b> | <b>- 24 338</b> | <b>+ 3 023</b> |
| Contrôle et exploitation aériens                         | - 74            | - 202           | - 128          |
| Publications officielles et information administrative   | - 35            | - 52            | - 17           |
| <b>Budgets annexes</b>                                   | <b>- 109</b>    | <b>- 254</b>    | <b>- 145</b>   |
| <b>Total Budget de l'État</b>                            | <b>- 27 470</b> | <b>- 24 592</b> | <b>+ 2 878</b> |

Lecture : Un montant négatif dans les colonnes « LFI 2009 » et « Exécution 2009 » signifie que les suppressions d'emplois sont plus nombreuses que les créations. La dernière colonne rend compte des écarts à la prévision : un montant positif indique que le solde réel entre créations et suppressions d'emplois est inférieur à ce que prévoyait la loi de finances initiale.

Il conviendrait que le Gouvernement explicite ces résultats en les exprimant en **équivalents temps plein (ETP)**, unité de mesure habituellement utilisée en prévision pour mesurer le respect de l'objectif de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite : en l'occurrence, une réduction de 30 627 ETP était attendue dans la loi de finances initiale pour 2009. En effet, la mesure en ETPT ne permet pas d'apprécier précisément le nombre réel d'emplois supprimés dans l'année, l'évolution des ETPT en 2009 étant le résultat non seulement des mesures propres à cette année, mais aussi de l'extension en année pleine des mesures prises en 2008.

Il faut en outre regretter que le présent projet de loi de règlement ne rende **aucunement compte de l'exécution des autorisations d'emploi applicables aux opérateurs de l'État**, qui constituaient une importante innovation de la loi de finances initiale pour 2009. Son article 77 avait fixé ce plafond à 266 061 équivalents temps plein, en le ventilant par missions et programmes. Il conviendrait que la mise en œuvre de cette autorisation soit présentée par le Gouvernement à l'appui du projet de loi de finances pour 2011 et que, pour l'avenir, elle fasse l'objet de développements associés au projet de loi de règlement.

• **En quatrième et dernier lieu, les engagements de l'État ont très fortement augmenté en 2009.**

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 <sup>(1)</sup>.

Toutefois, selon les informations recueillies auprès de la direction du Budget, les engagements réalisés mais non couverts par des paiements étaient de 75,2 milliards d'euros à la fin 2008. S'y sont ajoutés 415 milliards d'euros d'AE engagées en 2009 <sup>(2)</sup>, soit un montant total de 490,2 milliards d'euros d'engagements réalisés au 31 décembre 2009. Ces engagements ayant été couverts par des CP à hauteur de 402,6 milliards d'euros en 2009, **ce sont plus de 87,6 milliards d'euros de restes à payer qui appellent à l'ouverture de CP sur le budget général au-delà de 2009, soit environ 12,5 milliards d'euros de plus qu'à la fin de l'année 2008** <sup>(3)</sup>. À titre de comparaison, ces engagements avaient augmenté de 2,1 milliards d'euros entre la fin 2007 et la fin 2008.

Les investissements militaires sont, sans surprise, les plus concernés (51,2 milliards d'euros pour la mission *Défense*, soit 8,6 milliards d'euros de plus qu'à la fin 2008), loin devant les missions *Aide publique au développement* (5,9 milliards d'euros), *Justice* (5,3 milliards d'euros, en hausse de 1,9 milliard d'euros), *Ville et logement* (4,8 milliards d'euros) et *Écologie, développement et aménagement durables* (4,7 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 » (enrichi cette année d'une distinction entre le titre 2 et les autres titres).

(2) Ce montant, qui figure à l'article 4 du présent projet correspond au montant des AE ouvertes en 2009 (428,7 milliards d'euros), minoré des AE non engagées (6,1 milliards d'euros d'AE non affectées et 7 milliards d'euros d'AE affectées non engagées) et d'un montant de 576 millions d'euros correspondant aux retraits d'engagements sur années antérieures à 2006 qui, comme dans les précédents projets de loi de règlement, n'ont pas pu être reventilés par programmes et actions dans les RAP. Ce décalage technique devrait être progressivement résorbé, au fur et à mesure du raccordement des différents programmes à Chorus. En réponse à une question du Rapporteur général sur ce point, le ministère du Budget a indiqué que « la direction du Budget a lancé en 2010 un travail de solde de tous les engagements qui ne donneront plus lieu à des paiements. Dans le même temps, les engagements antérieurs à 2006 susceptibles d'occasionner un retrait devraient voir leur volume se réduire mécaniquement au fil du temps. Ces deux facteurs réunis, la différence loi de règlement/RAP devrait augmenter sensiblement en 2010 (notamment en raison des travaux d'apurement des engagements devenus sans objet qui vont augmenter transitoirement le volume des retraits d'engagement en 2010) puis se réduire considérablement en 2011 pour atteindre des montants non significatifs ».

(3) Y compris les engagements de 0,9 milliard d'euros au titre de la mission Plan de relance de l'économie.

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 et confirment l'intérêt de développer la gestion pluriannuelle, qui a commencé à prendre corps avec la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009.

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

Après la troisième – et dernière – loi de finances rectificative pour 2009 (loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009), les crédits du budget général pris en compte dans l'équilibre financier déterminé par le Parlement s'établissaient pour 2009, hors remboursements et dégrèvements, à 288,3 milliards d'euros (soit 275,8 milliards d'euros hors plan de relance).

### 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 trois lois de finances rectificatives.

Les trois décrets d'avance (n° 2009-862 du 13 juillet, n° 2009-1368 du 9 novembre et n° 2009-1512 du 8 décembre) ont modifié la répartition des crédits au sein du budget de l'État à hauteur d'un milliard d'euros (dont 0,7 milliard d'euros de crédits sur le seul budget général). Ils ont notamment servi à couvrir le surcoût généré par le « bonus-malus » automobile, à financer les opérations extérieures (OPEX) et des dépenses immobilières du ministère de la Défense, à prendre en charge les demandeurs d'asile, à acheter des masques contre la grippe A et à financer le budget annexe de la Direction générale de l'aviation civile. 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 et sur des crédits initialement destinés à des prêts à la filière automobile.

Toutefois, comme en 2008, mais de façon bien plus spectaculaire, le plafond global des dépenses nettes du budget général fixé dans la loi de finances initiale (277,1 milliards d'euros) a, du fait de la crise, été relevé en cours d'année : le premier collectif budgétaire (loi n° 2009-122 du 4 février) a ouvert 10,3 milliards d'euros de crédits de paiement sur une nouvelle mission *Plan de relance de l'économie*, complétés par 2,3 milliards d'euros de crédits supplémentaires ouverts dans un deuxième collectif (loi n° 2009-431 du 20 avril).

Grâce aux économies constatées sur la charge de la dette de l'État, le plafond des dépenses nettes du budget général a cependant pu être abaissé de 1,2 milliard d'euros dans le collectif budgétaire de fin d'année. Ce dernier a en effet annulé 6,3 milliards d'euros de crédits de paiement, à comparer à des ouvertures de crédits de 5,1 milliards d'euros, dont 3,2 milliards d'euros au titre de l'apurement de dettes envers la sécurité sociale <sup>(1)</sup>.

Au total, les ouvertures par décrets d'avance et en lois de finances rectificatives ont représenté près de 19 milliards d'euros de crédits nets sur le budget général, soit 6,8 % des CP initiaux. Sur l'ensemble du budget de l'État, les ouvertures de crédits ont, compte tenu notamment des aides à la filière automobile, atteint plus de 30 milliards d'euros. Relance oblige, elles n'ont été compensées par des annulations de crédits qu'à hauteur de 13 milliards d'euros.

L'effet global des mouvements de crédits pris en compte dans l'équilibre financier approuvé par le Parlement est récapitulé dans le tableau ci-après. La distinction entre dépenses de relance et autres dépenses est explicitée dans le tableau suivant.

**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 |                                 |
| <b>Budget général</b>                          |                          |                                |              |                             |                           |                                 |
| Crédits bruts du budget général                | 379 028                  | 30 999                         | 7 554        | + 23 445                    | + 6,2%                    | 402 473                         |
| Remboursements et dégrèvements                 | 101 965                  | 12 187                         | 0            | + 12 187                    | + 12,0%                   | 114 152                         |
| <b>Crédits nets du budget général</b>          | <b>277 063</b>           | <b>18 812</b>                  | <b>7 554</b> | <b>+ 11 258</b>             | <b>+ 4,1%</b>             | <b>288 322</b>                  |
| <b>Budgets annexes</b>                         | 2 103                    | 5                              | 35           | - 30                        | - 1,4 %                   | 2 073                           |
| <b>Comptes spéciaux</b>                        |                          |                                |              |                             |                           |                                 |
| Comptes d'affectation spéciale                 | 57 464                   | 3 004                          | 5 160        | - 2 156                     | - 3,8 %                   | 55 308                          |
| Comptes de concours financiers                 | 99 436                   | 8 462                          | 250          | + 8 212                     | + 8,3%                    | 107 648                         |
| <i>Comptes de commerce (solde)</i>             | 18                       | -                              | -            | -                           | -                         | 18                              |
| <i>Comptes d'opérations monétaires (solde)</i> | 82                       | -                              | -            | -                           | -                         | 82                              |

(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 troisième projet de loi de finances rectificative pour 2009*, n° 2132, décembre 2009.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DÉDIÉS À LA RELANCE  
PRIS EN COMPTE DANS L'ÉQUILIBRE DES LOIS DE FINANCES**

*(crédits de paiement hors comptes spéciaux et hors fonds de concours, en millions d'euros)*

|   | <b>LFI 2009</b> | <b>LFR du<br/>4 février</b> | <b>LFR du<br/>20 avril</b> | <b>LFR du<br/>30 décembre</b> | <b>Prévisions<br/>des lois de<br/>finances</b> |
|---|-----------------|-----------------------------|----------------------------|-------------------------------|--|
| <b>Dépenses nettes du budget général</b>          | <b>277,1</b>    | <b>+ 10,3</b>               | <b>+ 2,3</b>               | <b>- 1,2</b>                  | <b>288,3</b>                                   |
| dont <i>Plan de relance de l'économie</i>         | -               | + 10,3                      | + 2,3                      | -                             | 12,6   |
| hors <i>Plan de relance de l'économie</i>         | 277,1           | -                           | -                          | - 1,2                         | 275,8  |
| <b>PSR européen</b>                               | <b>18,9</b>     | <b>-</b>                    | <b>-</b>                   | <b>+ 1,1</b>                  | <b>20,0</b>                                    |
| <b>PSR collectivités locales</b>                  | <b>52,2</b>     | <b>+ 2,5</b>                | <b>-</b>                   | <b>+ 1,5</b>                  | <b>56,2</b>                                    |
| dont remboursements accélérés du FCTVA            | -               | + 2,5                       | -                          | + 1,3                         | 3,8  |
| hors remboursements accélérés du FCTVA            | 52,2            | -                           | -                          | + 0,2                         | 52,4   |
| <b>Total</b>                                      | <b>348,2</b>    | <b>+ 12,8</b>               | <b>+ 2,3</b>               | <b>+ 1,3</b>                  | <b>364,6</b>                                   |
| dont dépenses de relance                          | -               | + 12,8                      | + 2,3                      | + 1,3                         | 16,4   |
| <b>hors mesures de relance [norme de dépense]</b> | <b>348,2</b>    | <b>-</b>                    | <b>-</b>                   | <b>- 0,0</b>                  | <b>348,2</b>                                   |

**2.– Les modifications réglementaires de crédits**

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

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

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

Le tableau de la page suivante récapitule les divers mouvements intervenus en 2009.

**MODIFICATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE**

(en millions d'euros)

|                                       | Prévisions des lois de finances | Montant des crédits              |                   |                               | Répartition des crédits <sup>(c)</sup> |              |                             | Crédits ouverts | Reports 2009/2010 | Crédits avant présent PLR |
|---------------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|-------------------|-------------------------------|--|--------------|-----------------------------|-----------------|-------------------|---------------------------|
|                                       |                                 | Fonds de concours <sup>(a)</sup> | Reports 2008/2009 | Autres mesures <sup>(b)</sup> | Transferts                             | Virements    | Répartitions <sup>(d)</sup> |                 |                   |                           |
| <b>Budget général</b>                 |                                 |                                  |                   |                               |  |              |                             |                 |                   |                           |
| Crédits bruts du budget général       | 402 473                         | + 3 500                          | + 3 172           | —                             | [3 989]                                | [146]        | [190]                       | 409 145         | - 3 447           | 405 698                   |
| Remboursements et dégrèvements        | 1 14 152                        | —                                | —                 | —                             | —                                      | —            | —                           | 114 152         | —                 | 114 152                   |
| <b>Crédits nets du budget général</b> | <b>288 322</b>                  | <b>+ 3 500</b>                   | <b>+ 3 172</b>    | —                             | <b>[3 989]</b>                         | <b>[146]</b> | <b>[190]</b>                | <b>294 994</b>  | <b>- 3 447</b>    | <b>291 547</b>            |
| <b>Budgets annexes</b>                | 2 073                           | + 22                             | + 3               | —                             | —                                      | —            | —                           | 2 099           | - 19              | 2 080                     |
| <b>Comptes spéciaux</b>               |                                 |                                  |                   |                               |  |              |                             |                 |                   |                           |
| Crédits des CAS                       | 55 308                          | —                                | + 5 290           | —                             | —                                      | —            | —                           | 60 598          | - 7 387           | 53 211                    |
| Crédits des CCF                       | 107 648                         | —                                | + 5               | —                             | —                                      | —            | —                           | 107 653         | - 222             | 107 431                   |
| Commerce (solde)                      | 18                              | —                                | —                 | —                             | —                                      | —            | —                           | 18              | —                 | 18                        |
| Monétaires (solde)                    | 82                              | —                                | —                 | —                             | —                                      | —            | —                           | 82              | —                 | 82                        |

(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).

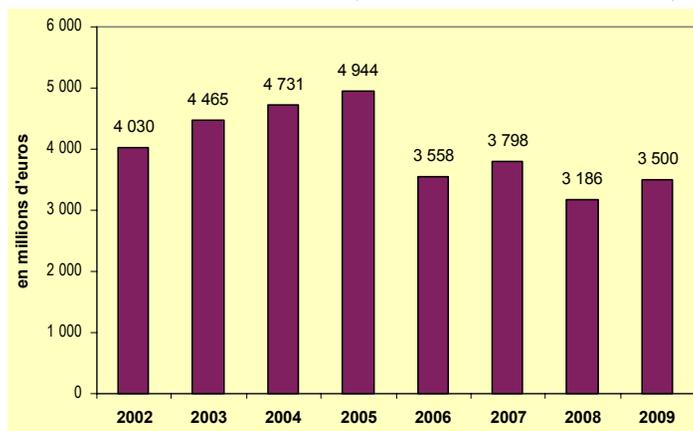
(c) Les montants portés entre crochets retracent la somme des mouvements réglementaires concernés en valeur absolue. Ceux-ci sont sans influence sur le montant total des crédits ouverts.

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

• Les crédits ouverts par voie de fonds de concours et d'attribution de produits en 2009 ont peu augmenté par rapport à 2008 (+ 315 millions d'euros). Ils atteignent 3,5 milliards d'euros de CP, soit 1,3 % des crédits initiaux nets du budget général.

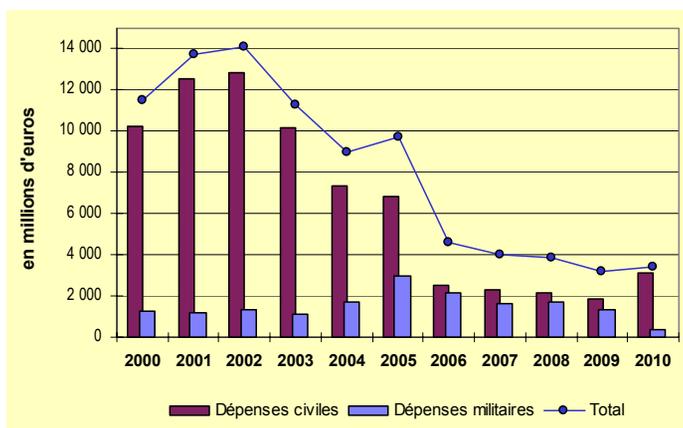
#### CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS PAR VOIE DE FONDS DE CONCOURS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL

(nets des annulations sur exercice antérieur)



• Les reports de crédits ont légèrement augmenté l'année dernière. Sur le budget général, les reports de CP passent de 3,2 milliards d'euros « entrant » en 2009 à **3,4 milliards d'euros** « entrant » en 2010 (+ 275 millions d'euros). Le graphique ci-après rend compte des efforts très substantiels de réduction des reports 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



L'augmentation globale du volume de crédits reportés en 2010 ne devrait être que transitoire, dès lors qu'elle trouve principalement son origine dans la nouvelle mission *Plan de relance de l'économie*. Cette dernière génère en effet des reports de crédits de paiement de 983 millions d'euros (dont 573 millions d'euros sur le programme *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi*), qui ont vocation à être intégralement consommés en 2010.

Hors mission *Plan de relance de l'économie*, les reports de CP s'établissent à 2,5 milliards d'euros à la fin 2009, en diminution de plus de 700 millions d'euros par rapport à la fin 2008. Il faut tout spécialement souligner la forte baisse des reports de crédits militaires qui ont longtemps occupé une place déterminante au sein du « stock » de reports (voir le graphique ci-avant). Sous l'effet notamment de l'autorisation exceptionnelle de consommation de 500 millions d'euros de crédits reportés, accordée dans le cadre de la relance <sup>(1)</sup>, les reports du ministère de la Défense ont diminué de 983 millions d'euros pour ne plus représenter que 363 millions d'euros. En particulier, le montant des reports sur le programme *Équipement des forces*, qui atteignait encore 969 millions d'euros fin 2008, est désormais nul. En revanche, les reports d'AE du ministère de la Défense ont sensiblement augmenté, passant de 2,4 milliards d'euros à la fin 2008 à 3,1 milliards d'euros à la fin 2009.

Au-delà du seul budget général, si l'on fait abstraction des 3,7 milliards d'euros de crédits reportés en 2010 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 » de rénovation du patrimoine universitaire, les reports de CP sur l'ensemble du budget de l'État (y compris budgets annexes et comptes spéciaux) ont augmenté de 2,5 milliards d'euros par rapport à ceux ouverts en 2009, pour atteindre 7,3 milliards d'euros au total. Peuvent notamment être signalées les hausses de reports sur le compte *Participations financières de l'État* (+ 1,7 milliard d'euros) et sur le compte *Pensions* (+ 0,7 milliard d'euros).

- Les autres mouvements réglementaires affectant les crédits sont :

- les **transferts**, qui ont porté sur **4,5 milliards d'euros** en 2009, après 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). L'écart par rapport à l'exercice 2008 s'explique principalement par la mission *Plan de relance de l'économie*, dont 3,5 milliards d'euros de CP ont été transférés en 2009 <sup>(2)</sup> ;

- 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 **146 millions d'euros** en 2009 (après 86 millions d'euros en 2008) ;

---

(1) Afin d'accélérer le règlement des dettes du ministère de la Défense vis-à-vis de ses fournisseurs (voir supra, A, I).

(2) Voir supra, A, I.

– les **répartitions des dotations de la mission Provisions** (article 11 de la LOLF), pour un montant total de **190 millions d’euros** en 2009. Ainsi qu’on l’a déjà signalé, la provision de 150 millions d’euros relative aux rémunérations publiques a été intégralement consommée. Les dépenses accidentelles et imprévisibles se sont, quant à elles, élevées à 40 millions d’euros (dont 26,4 millions d’euros au titre de la campagne de vaccination contre la grippe A).

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

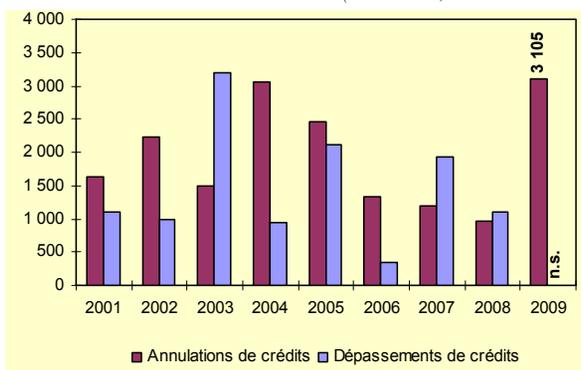
Le présent projet de loi de règlement tend à ouvrir des crédits complémentaires et à annuler des crédits non consommés en 2009. Le 2° du IV de l’article 37 de la LOLF dispose en effet que la loi de règlement « ouvre, pour chaque programme ou dotation concernée, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l’annulation des crédits n’ayant été ni consommés ni reportés ».

Sur le budget général (**article 4** du présent projet), **les ouvertures de crédits complémentaires** demandées sont nulles en AE et, à 0,2 million d’euros, extrêmement limitées en CP (à comparer à 1,1 milliard d’euros dans la loi de règlement du budget de 2008).

Plus précisément, le seul dépassement concerne un programme de la mission *Justice* sur lequel est expérimenté le système d’information Chorus. Selon l’exposé des motifs de l’article 4, sa cause réside dans « un report de crédits de 2009 à 2010 effectué au-delà du montant des crédits disponibles ». Quoique très limité (168 213 euros), ce dépassement est contraire à l’article 9 de la LOLF, qui pose le principe de la limitativité des crédits.

#### 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) s'établissent à 4,5 milliards d'euros d'AE et à 3,1 milliards d'euros de CP (à comparer à respectivement 3,2 milliards d'euros d'AE et 966,5 millions d'euros de CP en 2008).

À elles seules, les annulations sur la mission *Remboursements et dégrèvements* représentent 2,5 milliards d'euros. Les remboursements et dégrèvements n'en ont pas moins atteint un niveau historique de 111,7 milliards d'euros en 2009, à comparer à des crédits initiaux de 102 milliards d'euros, majorés de 1,1 milliard d'euros par la loi de finances rectificative du 4 février et de 11,1 milliards d'euros par le collectif budgétaire de fin d'année.

Hors remboursements et dégrèvements, les annulations de CP non consommés sont limitées à 622 millions d'euros. Les annulations les plus importantes concernent :

– la mission *Engagements financiers de l'État* (131,7 millions d'euros de CP annulés), du fait d'économies constatées sur la charge de la dette (42,2 millions d'euro) et d'appels en garantie de l'État inférieurs aux prévisions (89 millions d'euros) ;

– la mission *Santé* (100,4 millions d'euros, dont 99,1 millions d'euros sur le programme *Prévention et sécurité sanitaire*), en raison principalement du moindre coût de la campagne de lutte contre la grippe A.

Les annulations d'AE atteignent, quant à elles, 2 milliards d'euros hors remboursements et dégrèvements. À la différence des autorisations de programme en vigueur sous l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, les AE non engagées « tombent » en fin d'année, ce que la loi de règlement se borne à constater. Outre la mission *Engagements financiers de l'État* déjà évoquée, les annulations les plus notables portent sur :

– la mission *Écologie, développement et aménagement durables* pour 332,3 millions d'euros, dont 99,6 millions d'euros sur le programme *Protection de l'environnement et prévention des risques* ;

– la mission *Défense*, dont les AE non engagées et non reportées atteignent 257,5 millions d'euros (dont 139,9 millions d'euros sur le programme *Préparation et emploi des forces*), soit 0,7 % des AE initiales.

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

– une ouverture de 149,9 millions d'euros de CP sur les budgets annexes, principalement liée à une augmentation du fonds de roulement de la mission *Contrôle et exploitation aériens* (111 millions d'euros, correspondant à la différence entre l'excédent de 168,7 millions d'euros de la section des opérations en capital et le déficit d'exploitation de 57,6 millions d'euros) ;

- des annulations de 85,2 millions d'euros d'AE non engagées et de 58,6 millions d'euros de CP non consommés sur les deux budgets annexes (dont 34,1 millions d'euros sur la mission *Contrôle et exploitation aériens*) ;

- des ouvertures de crédits sur les comptes spéciaux, réparties entre 32,4 millions d'euros d'AE sur le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* (dont les crédits sont évaluatifs) et 5 279 euros de CP sur le compte d'affectation spéciale *Pensions* (du fait d'un dépassement de crédits limitatifs similaire à celui, déjà évoqué, constaté sur la mission *Justice*) ;

- des annulations de 2,7 milliards d'euros d'AE et de 2,3 milliards d'euros de CP sur les comptes spéciaux dotés de crédits. Les plus notables touchent le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* (912,7 millions d'euros, du fait de moindres avances de l'Agence France Trésor à l'Agence de services et de paiement au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune), le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* (544,8 millions d'euros, du fait de recettes de cessions d'actifs moins importantes que prévu) et le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* (582,7 millions d'euros d'AE et 225,3 millions d'euros de CP, du fait de recettes de cessions immobilières moins importantes que prévu).

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 2010. Comme de coutume, c'est le cas du compte *Pertes et bénéfices de change*, qui est systématiquement soldé chaque année : son solde, débiteur de 5,8 millions d'euros en 2009, est donc directement porté en comptabilité générale. Sont également concernés : le compte *Prêts à des États étrangers*, dont une partie du solde n'est pas reportée en 2010 du fait de remises de dettes en faveur des pays les moins avancés (soit 259,9 millions d'euros) ; le compte *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* (perte de 32,5 millions d'euros d'avances<sup>(1)</sup>) ; le compte *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* (25,5 millions 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 7,2 millions d'euros).

Enfin, le compte spécial relatif aux opérations avec le FMI verrait son découvert majoré de 9,1 milliards d'euros, correspondant au cumul du solde débiteur de l'exercice 2008 (9,6 milliards d'euros) et de l'excédent tiré des opérations enregistrées en 2009 (517 millions d'euros). Cette majoration en loi de règlement est habituelle, les opérations avec le FMI étant entachées d'incertitudes interdisant de formuler une prévision au stade de la loi de finances initiale.

---

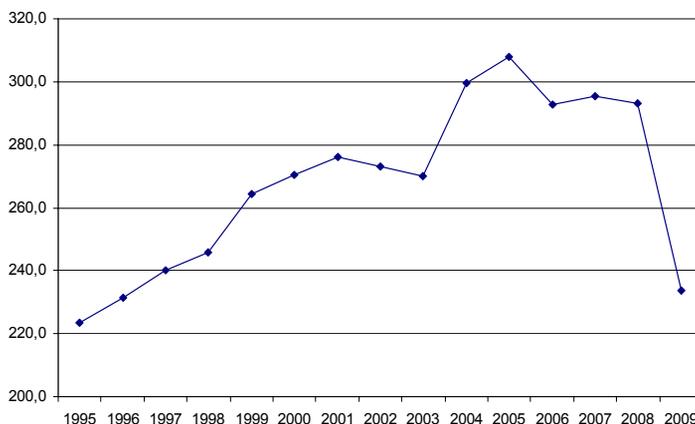
(1) Cette perte, liée à des avances consenties en 2008, par l'intermédiaire de l'Office de développement de l'économie agricole dans les départements d'outre-mer (ODEADOM), aux groupements de producteurs de bananes antillais, avait été constatée à l'article 8 de la loi de règlement du budget de l'année 2008 (loi n° 2009-973 du 10 août 2009).

## II.– UNE DIMINUTION PÉRENNE DES RECETTES MASQUÉE PAR L'IMPACT MASSIF DE LA CRISE

• L'exercice 2009 a été exceptionnel pour les recettes – fiscales nettes et non fiscales – du budget général de l'État qui s'établissent à 233,7 milliards d'euros, contre 288 milliards d'euros en 2008. À périmètre courant, elles sont retombées à un niveau proche de 1996 en euros courants et au niveau de 1979 en euros constants. Le graphique ci-dessous illustre cette évolution.

### LES RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)



Hors mesures temporaires de relance, le montant des ressources de l'État s'établit à 250 milliards d'euros. Il est à peine supérieur, à périmètre courant, au niveau constaté en 1999 alors que le PIB a crû de près de 40 % depuis cette année.

Le niveau extrêmement bas des recettes en 2009 n'est pas uniquement la conséquence de la crise économique. Il est également lié au large consensus prévalant au cours de la décennie 2000, tendant à considérer l'impôt comme un instrument de politique économique, et non comme une ressource finançant des services publics, et qui a conduit à une perte de recettes de plus de 100 milliards d'euros sur le budget général de l'État <sup>(1)</sup>.

• Compte tenu de la brutalité et de la profondeur de la récession, la prévision faite en loi de finances initiale a rapidement été périmée. À l'occasion des trois lois de finances rectificatives <sup>(2)</sup> qui se sont succédées au cours de l'année, le Gouvernement l'a toutefois régulièrement actualisée. Le tableau suivant retrace ces évolutions.

(1) Voir rapport de M. Gilles Carrez préalable au débat d'orientation des finances publiques de juin 2010.

(2) Loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009, loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009, loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

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

*LFI (en milliards d'euros)*

|  |              |
|--|--------------|
| A.- Recettes fiscales nettes.....                                    | 259,4        |
| <i>Recettes fiscales brutes</i> .....                                | 361,4        |
| <i>Remboursements et dégrèvements</i> .....                          | 102          |
| B.- Recettes non fiscales.....                                       | 22,7         |
| C.- Prélèvements sur recettes.....                                   | 71,1         |
| D.- Fonds de concours .....  | 3,3          |
| <b>E.- Ressources nettes du budget général (A + B - C + D)</b> ..... | <b>214,2</b> |

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

**LFR 2** (*variation par rapport à la LFR 1, en milliards d'euros*)

**LFR 3** (*variation par rapport à la LFR 2, en milliards d'euros*)

A.- Recettes fiscales nettes : -7  
*Dont IS net : -4,5*  
*TVA nette : - 2,5*

A.- Recettes fiscales nettes : -7,4  
*Dont IS net : -0,5*  
*TVA nette : - 3,5*  
*IR net : - 2,1*  
*TIPP : - 0,2*  
*ISF : - 0,2*  
*droits de mutation : - 0,7*

A.- Recettes fiscales nettes : -33,2  
*Dont IS net : -18,4*  
*TVA nette : - 9,7*  
*IR net : - 2,7*  
*TIPP : - 0,3*  
*TSCA : - 0,5*  
*droits de mutation : - 0,3*

B.- Recettes non fiscales : 0

B.- Recettes non fiscales : - 1,1  
*Participations : - 1,8*

B.- Recettes non fiscales : - 2,1  
*Participations : - 1,7*

C.- PSR : +2,5  
*Collectivités territoriales : +2,5*

C.- PSR : 0

C.- PSR : +2,5  
*Collectivités territoriales : +1,5*  
*UE : + 1*

D.- Fonds de concours : 0

D.- Fonds de concours : 0

D.- Fonds de concours : 0

**E.- Ressources nettes du budget général : - 9,5**

**E.- Ressources nettes du budget général : -8,5**

**E.- Ressources nettes du budget général : - 37,8**

**TOTAL LFR 1 : 204,7**

**TOTAL LFR 2 : 196,2**

**TOTAL LFR 3 : 158,4**

**Exécution** (*variation par rapport à la LFR 3, en milliards d'euros*)

|                                    |              |
|------------------------------------|--------------|
| A.- Recettes fiscales nettes.....  | <b>+ 2,5</b> |
| <i>Dont IS net</i> .....           | <i>+1,9</i>  |
| <i>TVA nette</i> .....             | <i>+1,5</i>  |
| <i>IR net</i> .....                | <i>- 1</i>   |
| B.- Recettes non fiscales .....    | <i>-0,1</i>  |
| C.- Prélèvements sur recettes..... | 0            |
| D.- Fonds de concours .....        | + 0,2        |

**E.- Ressources nettes du budget général (A + B - C + D) : + 2,6**

**TOTAL** (*en millions d'euros*)..... **161**

**Recul des recettes nettes de la LFI à l'exécution**  
*(y compris fonds de concours) (en millions d'euros) - 53,2*

soit ..... *- 24,8 % en valeur et en volume*

Par rapport à 2008, les recettes du budget général de l'État <sup>(1)</sup> diminuent de 54,3 milliards d'euros, soit 2,8 % de PIB. Cette baisse s'explique à hauteur de :

- 15,8 milliards d'euros par des mesures fiscales temporaires ;
- 9,2 milliards d'euros par une perte structurelle de recettes, dont 7,2 milliards d'euros de mesures nouvelles et 2 milliards d'euros de mesures de périmètre ;
- 29,3 milliards d'euros de moins-values spontanées de recettes, dont 25,9 milliards d'euros pour les recettes fiscales nettes et 3,3 milliards d'euros pour les recettes non fiscales.

Le tableau ci-dessous récapitule ces évolutions.

**LES RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT DE 2008 À 2009**

*(en milliards d'euros)*

|                                     |  | <b>Exécution 2008</b> | <b>288</b>   |
|-------------------------------------|--|-----------------------|--------------|
| Pertes de recettes temporaires      | Mesures fiscales de relance                      |                       | - 16,3       |
|                                     | Mesures nouvelles temporaires (hors relance)     |                       | 0,5          |
| Pertes de recettes pérennes         | Mesures nouvelles pérennes                       |                       | - 7,2        |
|                                     | Mesures de périmètre                             |                       | - 2          |
| Moins-values spontanées de recettes | Moins-values spontanées recettes fiscales nettes |                       | - 25,9       |
|                                     | Moins-values spontanées recettes non fiscales    |                       | - 3,3        |
|                                     |  | <b>Exécution 2009</b> | <b>233,7</b> |

**A.– LA POURSUITE DE LA PERTE DE SUBSTANCE FISCALE DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT**

Estimées à 259,4 milliards d'euros en loi de finances initiale, après une exécution à 265,3 milliards d'euros en 2008, les recettes fiscales nettes s'établissent à 214,3 milliards d'euros en 2009, soit une baisse de 51 milliards d'euros par rapport à l'exercice précédent. Hors mesures temporaires, la baisse s'établit à 35,3 milliards d'euros.

L'impact de la crise sur le produit des principales impositions ainsi que les mesures de relance expliquent cette baisse à hauteur de 41,6 milliards d'euros – soit 82 %. La disparition de ces mesures ainsi que la reprise économique permettraient de rattraper tout ou partie de ces pertes de recettes.

---

(1) Hors fonds de concours.

Toutefois, le Rapporteur général estime que, **derrière l'ampleur de la chute des recettes, il convient de remarquer l'impact budgétaire substantiel – 7,2 milliards d'euros – des baisses d'impôts non gagées.** De telles mesures doivent être compensées par une économie sur la dépense ou une augmentation des prélèvements.

Par ailleurs, **la sous-estimation du coût prévisionnel des mesures nouvelles se vérifie à nouveau**, tant pour des mesures pérennes – crédit d'impôt en faveur du développement durable, régime de taxation des dividendes – que pour certaines mesures de relance – mensualisation des remboursements de crédit de TVA, remboursement anticipé des créances de *carry-back*.

#### 1.– Le poids toujours important des mesures nouvelles pérennes

• Le poids des mesures nouvelles pérennes, à 7,2 milliards d'euros, soit près de 0,4 % de PIB, reste important en 2009. Ce montant est comparable à celui constaté en 2008 – 7,7 milliards d'euros <sup>(1)</sup> –, qui était pourtant la première année de montée en charge de la loi TEPA.

Le tableau ci-dessous récapitule l'ensemble des mesures nouvelles pérennes ayant un impact budgétaire en 2009 <sup>(2)</sup>.

#### IMPACT DES MESURES NOUVELLES PÉRENNES EN MATIÈRE DE FISCALITÉ

(en milliards d'euros)

|  | Mesures antérieures PLF 2009 | Mesures LF 2009 | Mesures postérieures à LFI 2009 | TOTAL |
|--|------------------------------|-----------------|---------------------------------|-------|
| <b>Total mesures nouvelles pérennes</b>  | - 5,7                        | 0,2             | - 1,7                           | 7,2   |
| <b>Impôt sur le revenu</b>   | - 3,7                        |                 |                                 | - 3,7 |
| Aménagement crédit d'impôt en faveur du développement durable  | - 0,6                        |                 |                                 | - 0,6 |
| Aménagement du régime des dividendes des sociétés européennes  | - 1,5                        |                 |                                 | - 1,5 |
| Amortissement Robien   | - 0,1                        |                 |                                 | - 0,1 |
| Crédit d'impôt sur le revenu en faveur des intérêts d'emprunts                                       | - 0,8                        |                 |                                 | - 0,8 |
| Exonération IR des heures supplémentaires, des heures complémentaires et des IHHS                    | - 1,0                        |                 |                                 | - 1,0 |
| Relèvement de 16 % à 18 % du taux d'imposition des cessions de valeurs mobilières et droits sociaux. | 0,2                          |                 |                                 | 0,2   |
| Autres   | 0,1                          |                 |                                 | 0,1   |

(1) Hors exit tax (qui était une mesure temporaire).

(2) Le champ comprend les mesures ayant un impact pérenne, structurel sur le budget de l'État. Il exclut les mesures temporaires – mesures de relance et prélèvement temporaire de 25 % sur les distributions de bénéfices pour 500 millions d'euros (voté en loi de finances pour 2004 et tendant à neutraliser le coût de la réforme du régime fiscal des dividendes).

|  |              |              |              |              |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Impôt sur les sociétés</b>  | <b>- 1,5</b> | <b>- 0,3</b> |              | <b>- 1,8</b> |
| Abaissement du taux réduit d'imposition des plus-values nettes à long terme      | - 0,3        |              |              | - 0,3        |
| Crédit d'impôt à taux zéro   | - 0,2        |              |              | - 0,2        |
| Étalement de la déduction des frais d'acquisition des titres de participation    | - 0,1        |              |              | - 0,1        |
| Imposition des intérêts capitalisés - TSDI                                       | - 0,2        |              |              | - 0,2        |
| Renforcement CIR   | - 0,6        |              |              | - 0,6        |
| Suppression progressive sur trois ans de l'Imposition Forfaitaire Annuelle (IFA) |              | - 0,3        |              | - 0,3        |
| Autres   | 0            |              |              | 0            |
|  |              |              |              |              |
| <b>TVA nette</b>   | <b>- 0,1</b> |              | <b>- 1,3</b> | <b>- 1,4</b> |
| TVA restauration   |              |              | - 1,3        | - 1,3        |
| Autres   | - 0,1        |              |              | - 0,1        |
|  |              |              |              |              |
| <b>Autres recettes fiscales nettes</b>   | <b>- 0,5</b> | <b>0,5</b>   | <b>- 0,4</b> | <b>- 0,4</b> |
| Allègement des droits de succession et donation (TEPA)                           | - 0,2        |              |              | - 0,2        |
| Bouclier fiscal  | - 0,1        |              |              | - 0,1        |
| Limitation de l'exonération TIPP dite biocarburants                              |              | 0,3          |              | 0,3          |
| LODEOM (y compris IS)  |              |              | - 0,3        | - 0,3        |
| Réforme TP 2006 (net d'IS)   | - 0,1        |              |              | - 0,1        |
| Taxe opérateurs communications électroniques et postes                           |              | 0,2          |              | 0,2          |
| Autres   | - 0,1        |              | - 0,1        | - 0,2        |

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État

L'impôt sur le revenu (IR) et l'impôt sur les sociétés (IS) sont plus particulièrement concernés par les mesures nouvelles pérennes.

**L'impôt sur le revenu est amputé de 3,7 milliards d'euros.** Deux mesures ont vu leur coût déraper substantiellement en exécution.

D'une part, le **crédit d'impôt en faveur du développement durable** a vu son coût dépasser de 1,3 milliard d'euros sa prévision, à 2,8 milliards d'euros contre 1,5 milliard d'euros prévus initialement. La prévision estimait à 500 millions d'euros le gain attendu de l'arrêté du 13 novembre 2007 tendant à restreindre le champ d'application du crédit d'impôt. En exécution, l'économie réalisée du fait de ce recentrage du dispositif serait plus proche de 150 millions d'euros. Le solde de l'écart, soit près d'un milliard d'euros, serait dû, selon les informations transmises au Rapporteur général, à la très forte croissance, entre 2007 et 2008, des ventes des équipements concernés par le dispositif. Il convient également de noter que le montant moyen de l'avantage fiscal est élevé et s'est établi à environ 1 800 euros.

D'autre part, **l'aménagement du régime des dividendes des sociétés européennes** <sup>(1)</sup> voit son coût s'établir à 1,5 milliard d'euros, contre 1,1 milliard d'euros prévus dans l'évaluation des Voies et moyens annexée au PLF 2009. Cette perte de recettes d'IR est toutefois compensée par un gain en 2008, lié à la perception du prélèvement forfaitaire libératoire <sup>(2)</sup> et estimé à environ 1 milliard d'euros. Le manque à gagner pour l'État s'établit donc à 500 millions d'euros sur les deux années 2008 et 2009.

**L'impôt sur les sociétés voit son produit diminué structurellement de 1,5 milliard d'euros.**

Enfin, la réduction à 5,5 % du taux de taxe sur la valeur ajoutée dans la restauration, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2009, a un impact sur cinq mois <sup>(3)</sup> en 2009 et coûte 1,25 milliard d'euros.

• La loi TEPA est à l'origine d'une perte de recettes supplémentaire, en 2009, de 2,1 milliards d'euros.

Le passage en année pleine de la mesure d'exonération des heures supplémentaires ampute de 1 milliard d'euros le produit de l'IR.

Le crédit d'impôt sur le revenu en faveur des intérêts d'emprunt, créé par la loi TEPA puis modifié en loi de finances pour 2008, poursuit sa montée en charge et entraîne une nouvelle perte de recettes de l'ordre de 800 millions d'euros.

Les allègements des droits de succession représentent un coût supplémentaire d'environ 200 millions d'euros, en raison du décalage pouvant exister entre le fait générateur de l'imposition – le décès – et les déclarations de succession qui peuvent être transmises à l'administration plusieurs mois après. Le dispositif a donc atteint son régime de croisière en 2009.

Enfin, le bouclier fiscal terminerait sa montée en charge avec un coût supplémentaire de l'ordre de 100 millions d'euros, dû à l'entrée de nouveaux bénéficiaires dans le dispositif.

Au total, comme l'illustre le tableau ci-dessous, le coût cumulé de la loi TEPA s'élève à environ 9,6 milliards d'euros. Il devrait continuer sa progression en 2010 avec la poursuite de la montée en charge du crédit d'impôt en faveur des intérêts d'emprunt, dont le surcoût est estimé à 400 millions d'euros en 2010, et la reprise économique, qui devrait conduire à un recours accru aux heures supplémentaires.

---

(1) Article 10 de la loi de finances pour 2008, offrant le choix entre imposition des dividendes au barème ou au prélèvement forfaitaire libératoire.

(2) Comptabilisé sur la ligne 1402 « Retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers et le prélèvement sur les bons anonymes ».

(3) Du fait du mode de recouvrement de la TVA.

### L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA LOI TEPA

(en milliards d'euros)

|                                    | 2007         | 2008          | 2009         | Total 2007-2009 |
|------------------------------------|--------------|---------------|--------------|-----------------|
| Heures supplémentaires             | - 0,9        | - 3,3         | - 1          | - 5,2           |
| <i>dont impôt sur le revenu</i>    | 0            | - 0,2         | - 1          | - 1,2           |
| <i>dont cotisations sociales</i>   | - 0,9        | - 3,1         | 0            | - 4             |
| Bouclier fiscal                    | 0            | - 0,3         | - 0,1        | - 0,4           |
| Crédit d'impôt intérêts d'emprunt  | 0            | - 0,3         | - 0,8        | - 1,1           |
| Droits de mutation à titre gratuit | - 0,4        | - 1,6         | - 0,2        | - 2,2           |
| ISF PME                            | 0            | - 0,7         | 0            | - 0,7           |
| Exonération salaires étudiants     | 0            | - 0,04        | Nc           | - 0,04          |
| <b>Total</b>                       | <b>- 1,3</b> | <b>- 6,24</b> | <b>- 2,1</b> | <b>- 9,64</b>   |

Source : pour 2007 et 2008 : rapport sur les prélèvements obligatoires ; pour 2009 : d'après le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État

#### 2.– L'impact massif de la crise sur les moins-values spontanées de recettes fiscales nettes

Alors que la loi de finances initiale était fondée sur une prévision de croissance du PIB en volume de 0,5 %, l'économie française a finalement connu une récession de 2,25 %.

- La prévision de recettes fiscales nettes après intégration de la croissance spontanée, faite en loi de finances initiale, se révèle donc surévaluée de plus de 33 milliards d'euros par rapport à l'exécution.

La récession étant entamée dès le quatrième trimestre de 2008, son impact sur les recettes est perceptible dès la fin de cet exercice. Son ampleur n'est pas correctement anticipée par la deuxième loi de finances rectificative pour 2008, dont les prévisions servent de base aux estimations pour 2009. Ainsi, le « rebasage » des recettes, dû à la sous-exécution constatée en fin d'année 2008, conduit déjà à une révision à la baisse des recettes fiscales nettes pour 2009 de 4,7 milliards d'euros.

À ce rebasage, se rajoutent les moins-values spontanées de recettes constatées en 2009 par rapport à 2008 et évaluées à 25,8 milliards d'euros.

Le tableau suivant compare les effets de la crise sur la croissance spontanée prévue et constatée des recettes fiscales nettes.

### CROISSANCE SPONTANÉE DE RECETTES FISCALES PRÉVUE ET CONSTATÉE

(en milliards d'euros)

|  |           | Scénario de la LFI 2009       |       | Résultat constaté                    |       | Solde Exécution -LFI |
|--|-----------|-------------------------------|-------|--------------------------------------|-------|----------------------|
|  |           |                               |       |                                      |       |                      |
| Taux de croissance du PIB en volume                            | A         | 0,5 %                         |       | – 2,25 %                             |       | – 2,8 %              |
| Base 2008 Recettes fiscales nettes                             | B         | Prévues en LFI = LFR III 2008 | 269,8 | Effectivement constatées pour 2008 : | 265,2 | – 4,7                |
| Croissance spontanée des recettes fiscales nettes              | C         | 2,7                           |       | – 25,8                               |       | – 28,5               |
| Recettes fiscales après intégration de la croissance spontanée | D = B + C | 272,5                         |       | 239,3                                |       | – 33,2               |

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État

#### 3.– Des mesures fiscales de relance plus coûteuses que prévu

À l'exception de l'allègement d'impôt sur le revenu à destination des ménages modestes, prévu dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2009, les mesures fiscales de relance ont été votées dans la première loi de finances rectificative pour 2009.

Comme le montre le tableau ci-dessous, le coût de deux d'entre elles a été plus important que prévu. Le remboursement anticipé des créances de *carry-back* aurait été plus coûteux en raison d'une sous-estimation de la chute du bénéfice fiscal de 2008, conduisant à un accroissement des créances des entreprises sur l'État. Le remboursement mensuel des créances de TVA a également eu un coût plus important que prévu, ce qui prouve la pertinence de cette mesure tendant à soutenir la trésorerie des entreprises dans un contexte de contraction de l'offre de crédit.

#### MESURES FISCALES DE RELANCE

(en milliards d'euros)

|  | Prévision     | Exécution     |
|--|---------------|---------------|
| Remboursement anticipé des créances de <i>carry-back</i> | – 1,8         | – 5           |
| Restitution anticipée du crédit d'impôt recherche        | – 3,8         | – 3,8         |
| Mensualisation des remboursements des crédits de TVA     | – 3,6         | – 6,5         |
| Allègement de l'IR pour les ménages modestes             | – 1,1         | – 1           |
| <b>Total</b>   | <b>– 10,3</b> | <b>– 16,3</b> |

#### 4.– Des transferts de recettes toujours substantiels

Les transferts de recettes nets de l'État aux autres administrations publiques s'élèvent à 2 milliards d'euros, dont 900 millions d'euros dégradant le solde budgétaire.

Dans le cadre de la poursuite des transferts de compétence aux collectivités territoriales, la loi de finances initiale puis la troisième loi de finances rectificative pour 2009 ont prévu l'affectation de 1,1 milliard d'euros de taxe intérieure sur les produits pétroliers aux départements et aux régions. Ces transferts, compensés par une réduction de la dépense de l'État, sont sans impact sur le solde.

Environ 700 millions d'euros de recettes sont transférés à la sécurité sociale, dont 600 millions d'euros de taxe sur les véhicules de société dans le cadre de la suppression du fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA). Ce montant est le moins important depuis la création du panier fiscal en 2006, en raison de la dégradation du marché de l'emploi, qui a limité le coût des allègements généraux de charges. Par ailleurs, dans le cadre d'un apurement de dette, une quote-part de taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA) de l'ordre de 400 millions d'euros a été transférée à la caisse centrale de la mutualité agricole (CCMSA). Ce transfert n'a un impact qu'en 2009.

Le tableau suivant récapitule les différentes mesures de périmètre ayant affecté les ressources de l'État en 2009. À noter que l'impact positif du désassujettissement des subventions SNCF à la TVA est compensé par une dégradation de même ampleur en 2008.

#### TRANSFERTS DE RECETTES

(en milliards d'euros)

|  | LFI 2009     | 3 <sup>ème</sup> LFR 2009 | Total        |
|--|--------------|---------------------------|--------------|
| <b>TOTAL</b>   | <b>- 1,5</b> | <b>- 0,5</b>              | <b>- 2,0</b> |
| <b>TIPP</b>  | <b>- 1,0</b> | <b>- 0,1</b>              | <b>- 1,1</b> |
| TIPP départements  | - 0,6        |                           | - 0,6        |
| TIPP départements (RSA)  | - 0,3        |                           | - 0,3        |
| TIPP régions   | - 0,1        | - 0,1                     | - 0,2        |
| <b>TVA</b>   | <b>0,3</b>   |                           | <b>0,3</b>   |
| Désassujettissement des subventions SNCF à la TVA                | 0,5          |                           | 0,5          |
| Modification du calcul de la TVA des établissements de recherche | - 0,2        |                           | - 0,2        |
| <b>Autres recettes fiscales nettes</b>                           | <b>- 0,8</b> | <b>- 0,8</b>              | <b>- 1,3</b> |
| Affectation CSB à la sécurité sociale                            | - 0,1        |                           | - 0,1        |
| Affectation droits de timbre à l'ANTS                            | - 0,1        |                           | - 0,1        |
| Affectation taxe aviation civile au budget annexe                | - 0,1        |                           | - 0,1        |
| Transfert TVS à la sécurité sociale (redressement FFIPSA)        | - 0,6        |                           | - 0,6        |
| Transfert TSCA à la CCMSA  |              | - 0,4                     | - 0,4        |

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État

### 5.– Une chute du produit de l'ensemble des grandes impositions

Comme l'illustre le tableau suivant, les prévisions de produit des principales impositions se sont révélées nettement supérieures à leur réalisation. Outre le dérapage du coût des mesures fiscales de relance, deux éléments expliquent ce décalage :

– la chute de l'assiette économique, qui a été largement sous-estimée en prévision, concerne principalement l'IS, les impositions assises sur le capital et, dans une moindre mesure, la TVA et la TIPP ;

– l'impact des mesures nouvelles, qui ampute le rendement de l'IR, de la TVA et de l'IS.

#### L'EXÉCUTION 2009 ET LA PROGRESSION DES RECETTES PAR RAPPORT À 2008

| en millions d'euros   | LFI            | LFRI           | LFRII          | LFRI <sup>(5)</sup> | Niveau à la fin décembre |                | Variations                            |  |
|---|----------------|----------------|----------------|---------------------|--------------------------|----------------|---------------------------------------|--|
|   |                |                |                |                     |                          |                | Exécution 2009                        | Exécution 2009                         |
|   | 2009           | 2009           | 2009           | 2009                | Exécution 2008           | Exécution 2009 | / exécution 2008<br>Périmètre courant | / exécution 2008<br>Périmètre constant |
| <b>Recettes fiscales <sup>(1)</sup></b>                         | <b>259 383</b> | <b>252 383</b> | <b>245 017</b> | <b>211 779</b>      | <b>265 128</b>           | <b>214 411</b> | <b>- 19,1 %</b>                       | <b>- 18,4 %</b>                        |
| Impôt sur le revenu net <sup>(6)</sup>                          | 52 505         | 52 505         | 50 405         | 47 690              | 51 740                   | 46 672         | - 9,8 %                               | - 9,8 %                                |
| Impôt sur les sociétés – net <sup>(1)</sup><br><sup>(3)</sup>   | 42 394         | 37 894         | 37 394         | 19 020              | 49 180                   | 20 906         | - 57,5 %                              | - 57,5 %                               |
| Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)              | 15 251         | 15 251         | 15 100         | 14 789              | 16 100                   | 14 902         | - 7,4 %                               | - 0,8 %                                |
| Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – nette <sup>(1)</sup>         | 132 716        | 130 216        | 126 700        | 116 966             | 129 851                  | 118 446        | - 8,8 %                               | - 9,0 %                                |
| Autres recettes fiscales – nettes <sup>(1)</sup> <sup>(4)</sup> | 16 517         | 16 517         | 15 418         | 13 314              | 18 258                   | 13 485         | - 26,1 %                              | - 19,3 %                               |

Source 2009 : MINEFE

(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) Les trois LFR de 2009

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

• À 46,7 milliards d’euros, le produit de l’impôt sur le revenu est inférieur de 5,8 milliards d’euros à la prévision faite en LFI. Le tableau suivant met en lumière les éléments expliquant ce décalage.

**L’IMPÔT SUR LE REVENU NET EN 2009**

(en milliards d’euros)

|                  | <b>Base 2008</b> | Mesures nouvelles pérennes | Croissance spontanée | Relance | <b>2009</b> |
|------------------|------------------|----------------------------|----------------------|---------|-------------|
| <b>Prévision</b> | <b>51,7</b>      | - 2                        | 2,8                  | 0       | <b>52,5</b> |
| <b>Exécution</b> | <b>51,7</b>      | - 3,7                      | - 0,4                | - 1     | <b>46,7</b> |

La lecture de ce tableau fait ressortir deux éléments notables.

D’une part, le **manque de maîtrise des mesures nouvelles en exécution** est regrettable. Le dérapage du coût du crédit d’impôt en faveur du développement durable et du régime de taxation des dividendes conduit à une perte de recettes non anticipée de 1,7 milliard d’euros.

D’autre part, **la prévision en loi de finances initiale de la croissance spontanée de l’impôt était sans doute trop optimiste**. L’année 2009 a, au contraire, connu une moins-value spontanée d’IR, à hauteur de 400 millions d’euros. Ce recul se décompose en 600 millions de baisse de l’impôt sur les plus-values des particuliers, probablement liée à la chute des marchés financiers, et en seulement 200 millions d’euros de hausse imputable à la croissance des revenus taxables en 2008 par rapport à 2007.

**Le Rapporteur général remarque enfin que, pour la troisième année consécutive, est constaté en exécution un dérapage substantiel – de l’ordre de 900 millions d’euros<sup>(1)</sup> en 2009 – du coût de la prime pour l’emploi (PPE), qui s’établit à 4,8 milliards d’euros**. Cet écart serait notamment dû à des dégrèvements sur titres antérieurs, qui expliqueraient la forte hausse de la partie restituée. Il pourrait être également lié à une imputation erronée de certaines restitutions d’IR sur l’action n°1 du programme 200 retraçant les restitutions de PPE.

Le coût de la PPE sur titres courants – c’est-à-dire versée pour compléter les revenus de 2008 – s’établit à 3,9 milliards d’euros. Rappelons que la non indexation des seuils de la prime devait permettre d’économiser 400 millions d’euros pour assurer une partie du financement de la partie « chapeau » du revenu de solidarité active. La prévision se fondait également sur une hypothèse de diminution spontanée de 100 millions d’euros du coût de la PPE.

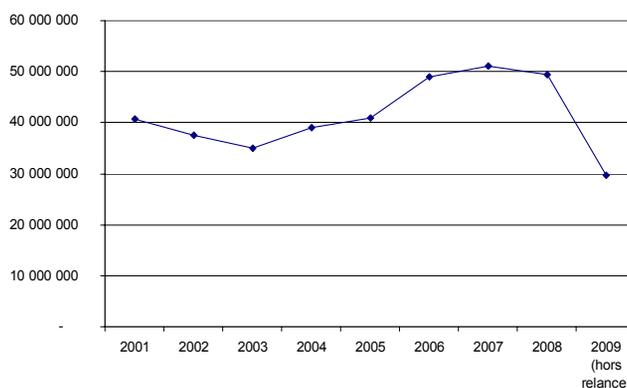
---

(1) Prévision de 3,9 milliards d’euros. Estimation de l’exécution : 0,8 milliard d’euros de partie imputée et 4 milliards d’euros de partie restituée, soit un total de 4,8 milliards d’euros.

• Alors que sa prévision avait été fixée à 42,4 milliards d’euros en loi de finances initiale, le montant de **l’impôt sur les sociétés** net s’établit à 20,9 milliards d’euros et, hors mesures de relance, à 29,7 milliards d’euros, soit, comme l’illustre le graphique ci-dessous, le niveau le plus bas de la décennie.

### IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

(en milliers d’euros)



Note : le montant pour 2009 ne prend pas en compte les mesures de relance.

Le tableau suivant indique les différents éléments expliquant la chute de l’IS net par rapport à 2008.

### L’IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS NET EN 2009

(en milliards d’euros)

|           | Révisé 2008 | Rebasage 2008 | Mesures nouvelles | Croissance spontanée | Restitutions d’acompte | Relance | 2009        |
|-----------|-------------|---------------|-------------------|----------------------|------------------------|---------|-------------|
| Prévision | 52,4        |               | - 0,8             | - 3,8                |                        | - 5,4   | <b>42,4</b> |
| Exécution | 52,4        | - 3           | - 0,8             | - 11                 | - 7,1                  | - 8,8   | <b>20,9</b> |

**La chute de 25 % du bénéfice fiscal en 2008**<sup>(1)</sup>, qui est la principale explication à cet effondrement du produit de l’IS, serait liée notamment à la comptabilisation d’importantes provisions pour dépréciations d’actifs, notamment au sein du secteur financier. Elle explique le rebasage de 3 milliards d’euros dû à un produit de 2008 inférieur aux attentes, les importantes restitutions d’acompte, supérieures de 7,1 milliards d’euros à celles opérées en 2008, ainsi que la croissance spontanée fortement négative – les acomptes versés en 2009 et calculés sur la base des résultats de l’exercice 2008 ayant fortement chuté. Au total, l’évaluation fournie ci-dessous de la moins-value spontanée correspond à une baisse de 37 % de l’IS net.

(1) Rappelons que l’IS perçu par l’État en 2009 est, en grande partie, calculé sur la base du bénéfice fiscal de 2008, la régularisation de l’impôt dû au titre de 2008 et les acomptes versés en 2009 dépendant de cette variable. En revanche, les entreprises réalisant plus de 500 millions d’euros de chiffre d’affaires verse un dernier acompte, au mois de décembre, calculé sur les résultats de l’année en cours, c’est-à-dire 2009 (« cinquième acompte »).

La diminution de l'IS en 2009 est également à mettre en relation avec l'impact de certaines mesures nouvelles, notamment l'abaissement du taux d'imposition des plus-values à long terme.

À noter enfin que le cinquième acompte, versé en décembre 2009 et calculé sur la base des résultats anticipés pour 2009, s'établit à 3 milliards d'euros, contre 1 milliard d'euros en 2008. Cette hausse peut laisser espérer un rebond non négligeable de l'IS en 2010.

• Alors que la prévision en loi de finances initiale s'établissait à 132,7 milliards d'euros, le produit de la **TVA nette** s'établit à 118,4 milliards d'euros et 124,9 milliards d'euros hors mesure de relance.

Le tableau suivant récapitule les éléments ayant pesé sur le rendement de cette imposition en 2009.

#### LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE NETTE EN 2009

(en milliards d'euros)

|           | Révisé<br>2008 | Rebasage<br>2008 | Mesures<br>nouvelles | Évolution<br>assiette<br>économique | Baisse stocks<br>et<br>recouvrement | Relance | 2009         |
|-----------|----------------|------------------|----------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|---------|--------------|
| Prévision | 134,2          |                  | 0,3                  | 2                                   |                                     | - 3,8   | <b>132,7</b> |
| Exécution | 134,2          | - 4,3            | - 1                  | - 2,2                               | - 1,8                               | - 6,5   | <b>118,4</b> |

Hors mesures de relance, deux éléments expliquent la chute de la TVA nette en 2009.

D'une part, **l'impact de la crise est net**. Le rebasage du produit de 2008, pour 4,3 milliards d'euros, et la baisse de l'assiette économique, pour 2,2 milliards d'euros, le traduisent. De plus, 1 milliard d'euros de perte de recettes s'explique par l'accélération des remboursements des crédits de TVA, l'impact étant limité à la trésorerie de l'État. Enfin, la baisse du taux de recouvrement, de 99,4 % à 98,9 %, explique une baisse de 800 millions d'euros et s'inscrit, à hauteur de 500 millions d'euros, dans la mesure du plan de relance tendant à la mise en place de plans de règlement pour les PME en difficulté.

D'autre part, la **réduction du taux de TVA dans la restauration** a coûté 1,25 milliard d'euros.

• La plupart du produit des autres impositions se révèle, en exécution, inférieure à la prévision faite en loi de finances initiale.

La taxe intérieure sur les produits pétroliers est en baisse de 2,3 % par rapport à la prévision, à 14,9 milliards d'euros, contre 15,3 milliards d'euros.

L'impôt de solidarité sur la fortune, les donations, les successions et les prélèvements sur les revenus du capital, impositions assises sur le capital ou ses revenus, se distinguent par des moins-values spontanées substantielles alors que la prévision se fondait sur une croissance spontanée positive.

## B.– DES RECETTES NON FISCALES ALTÉRÉES PAR LA CRISE FINANCIERE

La prévision de recettes non fiscales faite en loi de finances initiale, à 22,7 milliards d'euros, anticipait une quasi-stabilité par rapport au niveau constaté, à périmètre constant (1), en 2008. Contrairement à la prévision de recettes fiscales, elle n'a pas été modifiée au cours de la discussion du projet de loi de finances initiale pour tenir compte de la révision à la baisse des prévisions de croissance et de son impact sur les résultats des entreprises financières et non financières.

C'est donc sans surprise que l'exécution des recettes non fiscales ressort en baisse de 3,2 milliards d'euros par rapport à la prévision faite en loi de finances initiale, à 19,5 milliards d'euros, en raison principalement de la diminution des dividendes perçus par l'État.

L'impact de la crise sur les recettes non fiscales, et notamment sur les produits des participations, a toutefois été progressivement pris en compte par la deuxième puis la troisième loi de finances rectificative pour 2009.

L'évolution des recettes non fiscales reflète, à un double titre, les effets de la crise financière et l'intervention publique tendant à y remédier :

– la chute des résultats des entreprises et la nécessité de préserver leur trésorerie ont conduit à une restriction du produit des participations de l'État et du prélèvement sur la Coface ;

– l'intervention publique, via les octrois de garanties et les apports en fonds propres au secteur financier, a généré des recettes mais également, en ce qui concerne la Caisse des dépôts, des pertes.

### 1.– L'impact de la crise sur les entreprises

• La chute des recettes non fiscales s'explique d'abord par **la quasi-absence de versements de la Caisse des dépôts et la chute de ceux de la Coface**.

En premier lieu, s'il était prévu, dès le projet de loi de finances initiale, qu'aucun prélèvement sur les fonds d'épargne ne serait effectué, l'exécution a également conduit à une absence de versement de dividendes et à une contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) limitée à 59 millions d'euros<sup>(2)</sup>. La Caisse des dépôts a en effet connu, en 2008, la première perte de son histoire,

---

(1) Rappelons que le périmètre des recettes non fiscales a été modifié en loi de finances pour 2009, avec le transfert en recettes fiscales des prélèvements sur les jeux (5,2 milliards d'euros en 2008).

(2) Montant correspondant à l'impôt dû au titre de la renonciation au sursis d'imposition sur une plus-value interne réalisée en 2007 à l'occasion d'une opération de fusion interne menée par ICADE.

à 1,4 milliard d'euros, en raison principalement du passage de provisions d'un montant total de 2,1 milliards d'euros pour constater les dépréciations de ses participations dans Dexia, Eiffage et Sécché.

La provision passée sur Dexia représente 1,5 milliard d'euros. On peut donc estimer que l'absence de versement, par la Caisse des dépôts, de dividendes et de CRIS est largement due à l'intervention publique visant à soutenir le système financier.

Le tableau suivant retrace les versements effectués par la Caisse des dépôts au profit du budget général de l'État.

**TOTAL DES VERSEMENTS EFFECTUÉS  
PAR LA CAISSE DES DÉPÔTS**

|                                     | <i>(en millions d'euros)</i> |                 |                       |
|-------------------------------------|------------------------------|-----------------|-----------------------|
|                                     | <b>2008</b>                  | <b>LFI 2009</b> | <b>Exécution 2009</b> |
| Prélèvement sur les fonds d'épargne | 743                          | 0               | 0                     |
| CRIS                                | 382                          | 400             | 59                    |
| Dividende                           | 937                          | 500             | 0                     |
| <b>Total</b>                        | <b>2 062</b>                 | <b>900</b>      | <b>59</b>             |

En second lieu, le prélèvement sur la trésorerie du compte des procédures publiques de la Coface atteint 1 milliard d'euros, contre 1,5 milliard d'euros prévus en loi de finances initiale. Cette sous-exécution est probablement liée à la nécessité de maintenir une couverture suffisante des risques dans un contexte de récession économique.

La Coface assure, pour le compte et avec la garantie de l'État, des opérations de crédit, de prospection et de change. Les prélèvements effectués par l'État sur la trésorerie du compte des procédures publiques, qui retrace l'ensemble de ces opérations, sont affectés au budget général.

Toutefois, depuis mars 2008, Eurostat exclut du calcul du déficit au sens de Maastricht la part du prélèvement qui tend à dégrader la situation financière du compte. En d'autres termes, tant que ce prélèvement est inférieur au bénéfice dégagé par les opérations garanties par l'État, il est comptabilisé comme une recette au sens de Maastricht<sup>(1)</sup>. Au-delà de ce seuil, il dégrade la situation financière de la Coface et n'est plus considéré comme une ressource au sens de la comptabilité maastrichtienne.

● L'exercice 2009 a également été marqué par une **baisse de 2,6 milliards d'euros du produit des participations dans les entreprises non financières**, à 3,3 milliards d'euros contre 5,9 milliards d'euros en prévision.

---

*(1) Plus précisément, Eurostat estime que « le montant du prélèvement annuel opéré par l'État sur la trésorerie du compte des procédures publiques de la Coface ne vient en déduction du déficit au sens du pacte de stabilité et de croissance qu'à hauteur du résultat technique positif de l'année, majoré éventuellement des produits financiers générés par la placement de la trésorerie du compte » (source : Cour des comptes, La gestion des procédures publiques de la Coface, communication à la commission des Finances du Sénat, novembre 2008).*

Cette diminution s'explique à hauteur de 1,4 milliard d'euros par le versement en actions d'une partie du dividende de certaines entreprises, à savoir EDF pour 850 millions d'euros, GDF-Suez pour 630 millions d'euros et France Télécom pour 240 millions d'euros. Les dividendes en actions constituent, pour l'État, un investissement, donc des revenus futurs. Ils sont considérés, en comptabilité nationale, comme une recette améliorant le solde. Le choix fait par les entreprises s'explique probablement en partie par leur volonté, dans le contexte de crise financière, de renforcer leur structure financière, en augmentant leurs fonds propres, et de préserver leur trésorerie, en évitant le versement de dividendes en numéraire.

Le solde, soit environ 900 millions d'euros, est à mettre en relation avec la baisse du résultat des entreprises en 2008, qui a pesé sur les dividendes distribués en 2009.

Le tableau suivant récapitule les principaux versements de dividendes à l'État par les entreprises non financières. Deux remarques peuvent être faites. D'une part, EDF, GDF-Suez et France Télécom assurent environ 80 % du produit des participations dans les entreprises non financières. D'autre part, après prise en compte des dividendes en actions, le montant total perçu par l'État – 5 milliards d'euros – reste relativement proche de la prévision faite en loi de finances initiale – 5,9 milliards d'euros.

**PRODUITS DES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES <sup>(1)</sup>**

*(en milliards d'euros)*

|                | <b>2008</b> | <b>LFI 2009</b> | <b>Exécution<br/>2009</b> | <b>2009 en<br/>actions</b> | <b>Total 2009<br/>actions et<br/>numéraire</b> |
|----------------|-------------|-----------------|---------------------------|----------------------------|--|
| EDF            | 2,1         | 2,1             | 1                         | 0,85                       | <b>1,85</b>                                    |
| GDF-Suez       | 1,6         | 1,8             | 1,1                       | 0,63                       | <b>1,73</b>                                    |
| France Télécom | 0,9         | 1               | 0,5                       | 0,24                       | <b>0,74</b>                                    |
| Autres         | 1           | 1               | 0,7                       | 0                          | <b>0,7</b>                                     |
| <b>Total</b>   | <b>5,6</b>  | <b>5,9</b>      | <b>3,3</b>                | <b>1,72</b>                | <b>5,02</b>                                    |

**2.– Les recettes tirées du dispositif de financement de l'économie**

La baisse des recettes non fiscales décrite ci-dessus a été partiellement compensée par les revenus perçus par l'État au titre du dispositif de financement de l'économie.

La présente évaluation porte sur les revenus générés par les dispositifs mis en place dans le cadre de la loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificative pour le financement de l'économie, à savoir :

– la garantie octroyée à la société de financement de l'économie française (SFEF) pour assurer le bon fonctionnement du marché interbancaire et les garanties de financement et de passif octroyées à Dexia ;

*(1) Hors versement de 501 millions d'euros de dividendes en titres de l'ERAP, dont la justification est liée à l'opération de mise en sommeil de l'établissement.*

– les apports en fonds propres réalisés par la société de prise de participation de l'État (SPPE) et complétés, dans le cas de Dexia, par des apports de la Caisse des dépôts et de la CNP.

Sur ces deux dispositifs, doivent être pris en compte les revenus bruts qu'ils génèrent, le coût de leur financement et le coût du risque assumé par la sphère publique.

Une telle évaluation doit notamment prendre en compte les moins-values latentes subies par l'État et la Caisse des dépôts du fait de leur prise de participation dans Dexia.

Sur cette base, comme l'illustre le tableau suivant, on peut évaluer à environ 670 millions d'euros les revenus nets retirés par la sphère publique, en 2008 et 2009, du dispositif de financement de l'économie.

#### REVENUS ET COÛTS DU DISPOSITIF DE FINANCEMENT DE L'ÉCONOMIE

(en millions d'euros)

|   |                     |              | 2009         | 2008-2009    |
|---|---------------------|--------------|--------------|--------------|
| Apports en fonds propres (SPPE)         | Revenu brut         | A            | 1 089        | 1 136        |
|   | <i>hors BPCE</i>    |              | 735          | 772          |
|   | <i>BPCE</i>         |              | 354          | 364          |
|   | Coût du financement | B            | - 90         | - 95         |
|   | <b>Revenu net</b>   | <b>C=A+B</b> | <b>999</b>   | <b>1 041</b> |
| Octrois de garanties (SFEF)             | Revenu brut         | D            | 1 393        | 1 596        |
|   | <i>SFEF</i>         |              | 1 241        | 1 409        |
|   | <i>Dexia</i>        |              | 152          | 159          |
|   | Coût du financement | E            | epsilon      | epsilon      |
|   | <b>Revenu net</b>   | <b>F=D+E</b> | <b>1 393</b> | <b>1 568</b> |
| Coût du risque                          | Fonds propres Dexia | G=H+I        | 0            | - 1 940      |
|   | <i>État</i>         | <i>H</i>     |              | - 440        |
|   | <i>CDC</i>          | <i>I</i>     |              | - 1 500      |
|   | <i>CNP</i>          |              |              | <i>Ne</i>    |
|   | Garanties           | J            | 0            | 0            |
| <b>Revenu net total sphère publique</b> | <b>K=C+F+G+J</b>    |              | <b>2 392</b> | <b>669</b>   |
| <b>Revenu net total État</b>            | <b>L=C+F+H+J</b>    |              | <b>2 392</b> | <b>2 169</b> |

• D'une part, les revenus tirés des garanties à la SFEF et à Dexia apparaissent au budget général de l'État en 2009, à hauteur de 1,24 milliard d'euros et 152 millions d'euros, soit un total de 1,4 milliard d'euros. Rappelons qu'en comptabilité nationale, la recette est étalée sur la durée de vie des engagements garantis – jusqu'en 2014.

Le capital immobilisé s'établit à seulement à 17 millions d'euros, le coût de financement de la SFEF est donc négligeable. Par ailleurs, compte tenu de la qualité des collatéraux apportés en garanties par les établissements financiers débiteurs, la Cour des comptes estime que le coût du risque associé à ce dispositif est négligeable.

• D'autre part, les intérêts versés à la SPPE <sup>(1)</sup> représenteraient un revenu brut de 1 089 millions d'euros en 2009, auxquels il convient de soustraire le coût de financement, soit 90 millions d'euros selon la Cour des comptes, d'où un gain net de 1 milliard d'euros.

Le coût du risque lié à ces investissements est assumé par l'État, qui détient à 100 % la SPPE et qui a passé, dans ses comptes, une provision pour dépréciation de sa participation dans Dexia de 440 millions d'euros. Dans le cas de cet établissement financier, il l'est également par la Caisse des dépôts, qui a passé une provision de même nature d'un montant de 1,5 milliard d'euros. Rappelons en effet que la souscription de nouvelles actions s'est faite, en octobre 2008, au prix de 9,80 euros par action et que le cours s'établissait, le 18 juin dernier, à 3,34 euros.

• La Cour des comptes <sup>(2)</sup> a livré plusieurs évaluations des revenus tirés des interventions de l'État en soutien du secteur financier. Trois remarques peuvent être faites sur son analyse.

En premier lieu, la Cour se concentre sur les revenus et coûts retracés dans le budget de l'État ou dans son compte général, dans lequel la SPPE est consolidée à 100 %, sans prendre en compte les dépréciations passées par la Caisse des dépôts.

En deuxième lieu, les évaluations cantonnées aux impacts sur le budget de l'État (864 millions d'euros de 2008 à 2010, 515 millions d'euros en 2008 et 2009) ne permettent pas d'appréhender le gain réel pour la sphère publique de ses interventions. En raison de la mise en œuvre du dispositif par des opérateurs, elle intègre en effet des dépenses budgétaires – par exemple, les dotations à OSEO ou à la SPPE – considérées comme telles alors qu'elles constituent, en comptabilité générale, des opérations de nature patrimoniale. Inversement, des coûts – par exemple, les dépréciations d'actifs supportées par la Caisse des dépôts – ne sont pas pris en compte dans une telle approche.

Enfin, la Cour intègre dans son évaluation plusieurs dispositifs non directement liés à la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie, à savoir le fonds de garantie du crédit interentreprises géré par OSEO et celui d'aide aux PME d'outre-mer géré par l'AFD, les frais de fonctionnement de la médiation du crédit assumés par la Banque de France et les coûts indirects, pour l'État, de la décentralisation d'une partie de l'épargne réglementée. Sur cette base, elle estime qu'il convient de rajouter un coût supplémentaire de 51 millions d'euros en 2009. Elle note toutefois que ces dispositifs complémentaires peuvent, à moyen terme, induire des coûts permanents. À titre d'exemple, elle estime que la décentralisation des fonds d'épargne pourrait induire un coût annuel récurrent de 100 millions d'euros.

---

*(1) Les revenus tirés des apports en fonds propres par la SPPE n'ont, en revanche, pas été perçus par l'État en 2009. En effet, ils devraient être reversés par la SPPE sous forme de dividendes et d'impôt sur les sociétés en 2010.*

*(2) Rapport public thématique, Les concours publics aux établissements de crédit, mai 2010.*

### 3.– L'opération de restructuration de la dette de la Côte d'Ivoire

Les recettes non fiscales sont également marquées par deux recettes exceptionnelles liées à l'opération de restructuration de la dette de la Côte d'Ivoire envers l'agence française de développement et envers l'État français.

La première, de 1 115 millions d'euros, sur la ligne 2413 *Reversements au titre des créances garanties par l'État*, correspond au remboursement, par l'agence française de développement (AFD), des sommes que l'État lui avait versées depuis plusieurs années au titre d'appels en garantie sur des fonds prêtés par l'AFD à la Côte d'Ivoire et garantis par l'État.

La seconde, de 327 millions d'euros, sur la ligne 2401 *Intérêts des prêts à des banques et à des États étrangers*, correspond aux intérêts dus par la Côte d'Ivoire au titre de sa dette envers l'État français.

Toutefois, il semble que la Côte d'Ivoire a pu être en mesure de rembourser l'AFD et de servir les intérêts qu'elle doit à l'État français parce que celui-ci lui a concédé un nouveau prêt d'un montant, net de remboursements de prêts antérieurs, de 1,8 milliard d'euros – retracé sur le compte de concours financiers *Prêts aux États étrangers*.

Au final, il semble que, si l'AFD a été remboursée par la Côte d'Ivoire, celle-ci a accru son endettement auprès de l'État français pour faire face à ses engagements. Comme le montre le tableau ci-dessous, l'opération a contribué à dégrader le solde budgétaire de l'État de 354 millions d'euros <sup>(1)</sup> et a également accru son exposition au risque souverain ivoirien.

#### LA RESTRUCTURATION DE LA DETTE DE LA CÔTE D'IVOIRE

|  |  | Dépense      | Recette      |
|--|--|--------------|--------------|
| Compte de concours financiers <i>Prêts à des États étrangers</i> | Nouveaux prêts concédés à la Côte d'Ivoire                                   | 1 976        |              |
|  | Remboursement du capital d'un prêt précédent                                 |              | 180          |
|  | Intérêts (ligne 2401)  |              | 327          |
| Budget général   | Reversement par l'AFD des indemnités perçues au titre des appels en garantie |              | 1 115        |
|  | <b>TOTAL</b>   | <b>1 976</b> | <b>1 622</b> |

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État

(1) En comptabilité nationale, les prêts ne sont pas considérés comme des dépenses budgétaires mais comme des opérations patrimoniales n'impactant pas le déficit public. Il convient toutefois de noter que, en cas de non remboursement du prêt et donc de constat de perte sur la créance, il sera constaté, à due concurrence, une dépense au sens de la comptabilité nationale.

## C.- LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

• **Tant la composante temporaire que la composante permanente du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales ont dépassé la prévision initiale.**

D'une part, la mesure « FCTVA » du plan de relance a vu son coût s'établir à 3,85 milliards d'euros, contre 2,5 milliards d'euros prévus dans la première loi de finances rectificative pour 2009.

D'autre part, le prélèvement sur recettes hors mesure « FCTVA » dépasse de 102 millions la prévision faite en loi de finances initiale, soit une progression de 2,3 % contre 2 % prévus. Le dépassement provient principalement de l'exécution de la compensation au titre du FCTVA, qui s'établit à 6 milliards d'euros, contre 5,8 milliards d'euros prévus en LFI.

Au final, le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales s'établit à 56,2 milliards d'euros, contre 52,2 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale.

• **Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne s'établit à 20 milliards d'euros, contre 18,9 milliards d'euros prévus en LFI et 18,7 milliards d'euros en 2008. La cause de ce dérapage est incertaine.**

À l'automne dernier, au moment de la publication de la prévision révisée, l'annexe Voies et moyens au PLF 2010 indiquait que la crise économique expliquait l'écart entre prévision et exécution. En effet, la part de la ressource PNB aurait augmenté du fait de la contraction de la ressource TVA et, dans le même temps, la part de la France dans cette première recette communautaire aurait augmenté, son poids dans le PNB communautaire ayant cru du fait d'une récession moins sévère. Dans le présent projet de loi en revanche, il est indiqué que la hausse du prélèvement sur recette par rapport à l'exécution 2008 – au demeurant, très proche de la prévision faite pour 2009 – est la conséquence de l'entrée en vigueur de la décision relative aux ressources propres.

Les incohérences des explications avancées par l'administration suscitent donc certaines incertitudes quant aux raisons expliquant le dérapage du coût du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

### III.– LE DÉFICIT PUBLIC À UN NIVEAU HISTORIQUE

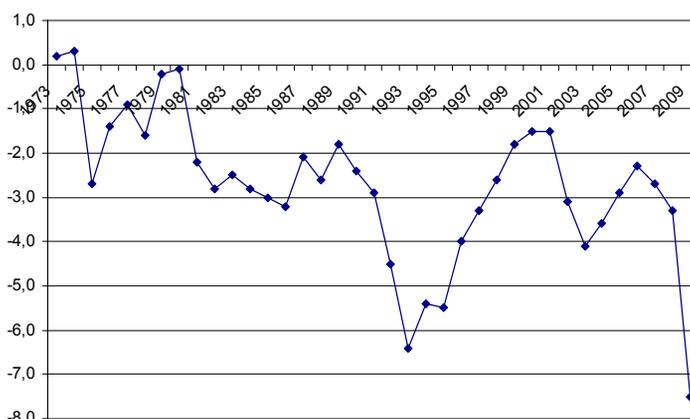
En 2009, le déficit de l'ensemble des administrations publiques s'est établi à 7,5 % de PIB, contre 3,3 % en 2008.

Ce résultat est remarquable à un double titre. D'une part, le niveau atteint est historique et dépasse celui de 1993, qui s'était élevé à 6,4 % du PIB. D'autre part, la brutalité de la dégradation, à l'image de celle de la récession, est notable. Le déficit public s'est en effet accru de 4,2 % de PIB en un an, alors qu'il s'était creusé de 3,5 % de PIB sur deux ans en 1992 et 1993.

Le graphique ci-dessous illustre cette évolution.

#### DÉFICIT PUBLIC

(en % de PIB)



La répartition du déficit entre sous-secteurs d'administration publique est la suivante.

#### DÉFICIT PUBLIC AU SENS DE MAASTRICHT

(en milliards d'euros)

|                          | 2008           | 2009             |
|--------------------------|----------------|------------------|
| État                     | - 55,1         | - 117,2          |
| ODAC                     | 0,1            | 3 <sup>(1)</sup> |
| ASSO                     | - 0,9          | - 24             |
| APUL                     | - 8,7          | - 5,6            |
| <b>Total</b>             | <b>- 64,6</b>  | <b>- 143,8</b>   |
| <b>Total en % de PIB</b> | <b>- 3,3 %</b> | <b>- 7,5 %</b>   |

(1) Du fait de la prise de gains sur swaps de taux par la CADES notamment, l'excédent des ODAC est plus important en comptabilité maastrichtienne (3 milliards d'euros) qu'en comptabilité nationale (2,8 milliards d'euros).

## A.– LE DÉFICIT DE L'ÉTAT

Le déficit de l'État passe de 56,3 milliards d'euros en 2008 à 138 milliards d'euros en 2009. Cette forte chute est due, en très grande partie, à la chute des recettes du fait de la récession et à l'adoption de mesures de relance pour un total de 38,3 milliards d'euros, soit près de 2 % du PIB – 22 milliards d'euros en dépenses et 16,3 milliards d'euros en recettes.

**Hors mesures de relance, le déficit de l'État s'établit à environ 100 milliards d'euros.**

L'impact à moyen terme d'une chute aussi brutale des recettes et du solde est incertain. Il dépendra de la capacité de l'économie à retrouver le niveau de croissance qui était le sien avant la crise.

### 1.– Un niveau sans précédent

**L'article 1<sup>er</sup>** du présent projet de loi arrête le déficit budgétaire de l'État à 138 milliards d'euros, dont 129,9 milliards d'euros pour le budget général et 8,1 milliards d'euros pour les comptes spéciaux du Trésor. En comptabilité maastrichtienne, il s'élève à 117,2 milliards d'euros.

- La dégradation de près de 47 milliards d'euros du déficit du budget général s'explique principalement par la crise, c'est-à-dire les mesures de relance – 32 milliards d'euros – et les moins-values spontanées de recettes – 29 milliards d'euros.

**Le Rapporteur général remarque néanmoins que les mesures pérennes en matière de dépense et de recette dégradent de 11,7 milliards d'euros le solde du budget général.**

Le tableau suivant présente les différents éléments expliquant la dégradation du solde du budget général en 2009.

### LE DÉFICIT DU BUDGET GÉNÉRAL : DE L'EXÉCUTION 2008 À L'EXÉCUTION 2009

(en milliards d'euros)

|                  |                                      | <b>Déficit exécution 2008</b>       | <b>– 57</b>    |
|------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|----------------|
| Dépense: – 18,2  | Dépense pérenne: – 2,5               | Norme de dépense                    | – 1,2          |
|                  |                                      | Mesures de périmètre                | – 1,3          |
|                  | Dépense temporaire: – 15,7           | Dépenses de relance                 | – 15,7         |
| Recettes: – 54,3 | Évolution spontanée : – 29,3         | Moins-values spontanées recettes    | – 29,3         |
|                  | Mesures fiscales pérennes: – 9,2     | Mesures fiscales pérennes           | – 7,2          |
|                  |                                      | Mesures de périmètre                | – 2            |
|                  | Mesures fiscales temporaires: – 15,7 | Mesures fiscales de relance         | – 16,3         |
|                  |                                      | Autres mesures fiscales temporaires | 0,5            |
|                  |                                      | <b>Déficit exécution 2009</b>       | <b>– 129,9</b> |

• Le solde des comptes spéciaux hors FMI passe de + 0,7 milliard d’euros en 2008 à – 8,1 milliards d’euros en 2009. Le tableau suivant retrace l’évolution des comptes spéciaux en 2009.

**LES COMPTES SPÉCIAUX EN 2008 ET 2009**

(en millions d’euros)

|                                  | 2008         | 2009           | Variation 2009 par rapport à 2008 |
|----------------------------------|--------------|----------------|-----------------------------------|
| Comptes d'affectation spéciale   | 673          | 1 748          | +1 075                            |
| Comptes de concours financiers   | – 123        | – 10 290       | – 10 167                          |
| Comptes de commerce              | 182          | 359            | +177                              |
| Comptes d'opérations financières | 1 601        | 112            | – 1 489                           |
| <b>Total</b>                     | <b>2 333</b> | <b>– 8 071</b> | <b>– 10 404</b>                   |
| <b>Total hors FMI</b>            | <b>718</b>   | <b>– 8 122</b> | <b>– 8 841</b>                    |

Cette hausse du déficit est principalement liée à la crise économique et aux mesures qui ont été prises pour la combattre. Ces deux éléments expliquent plusieurs mouvements d’ampleur ayant affecté les comptes spéciaux, principalement à la baisse :

– 6,25 milliards d’euros de prêts ont été accordés aux constructeurs automobiles et ont impacté le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* ;

– le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* a vu son solde passer de – 0,5 milliard d’euros en 2008 à – 1,5 milliard d’euros en 2009 en raison de l’impact de la crise sur les entreprises et donc sur le taux de recouvrement des impôts locaux ;

– le compte d’affectation spéciale *Gestion du patrimoine de l’État* passe d’un excédent de 40 millions d’euros à un déficit de 284 millions d’euros en 2009 en raison de la dégradation du marché immobilier qui a limité les opportunités de cessions.

En revanche, le compte d’affectation spéciale *Participations financières de l’État* dégage un excédent de 1,7 milliard d’euros, contre +0,3 milliard d’euros en 2008. Alors que le versement de 2,94 milliards d’euros en provenance de la mission *Plan de relance de l’économie* a été réalisé en une fois, l’augmentation de capital du fonds stratégique d’investissement (FSI) se fait progressivement. Sur 2009, seuls 1,16 milliard d’euros ont en effet été consommés sur le compte, le solde expliquant l’excédent constaté sur le compte au 31 décembre 2009.

Par ailleurs, la dégradation du solde de deux autres comptes, sans lien avec la crise, retient l’attention.

D’une part, le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* affiche un déficit de 1,6 milliard d’euros, après un excédent de 661 millions d’euros en 2008. Cette évolution est liée à l’opération de consolidation de la dette de la Côte d’Ivoire, qui implique une dépense de l’ordre de 1,5 milliard d’euros – correspondant à l’octroi d’un prêt à cet État.

D'autre part, le compte de concours financiers *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres* voit son déficit passer à 525 millions d'euros, contre une prévision de 161 millions d'euros et une exécution de 214 millions d'euros en 2008. Les immatriculations de voitures neuves particulières bénéficiant du bonus écologique ont en effet progressé de 11 % par rapport à 2008 alors que celles de véhicules concernés par le malus ont chuté de 30 %. Une telle stimulation du secteur automobile, couplée à la prime à la casse, était probablement bienvenue compte tenu du contexte de crise. Toutefois, le dispositif, censé être neutre budgétairement, dégage un déficit cumulé de près de 740 millions d'euros sur 2008 et 2009.

À noter enfin que l'excédent du compte d'opérations monétaires *Opérations avec le FMI* chute, à 52 millions d'euros contre 1,6 milliard d'euros en 2008. Rappelons que les écritures passées sur ce compte rendent compte de la variation de la créance du Trésor envers le FMI, sans que les mouvements ne correspondent à des dépenses ou des recettes effectives. Le solde de ce compte n'est d'ailleurs pas pris en compte dans le calcul du déficit budgétaire <sup>(1)</sup>.

• En comptabilité maastrichtienne, le déficit de l'État s'établit à 117,2 milliards d'euros. Cette minoration d'une ampleur exceptionnelle est due principalement à l'octroi de prêts aux constructeurs automobiles, pour 6,25 milliards d'euros, traités en opération patrimoniale et à la mensualisation des remboursements de crédits de TVA, qui rend nettement positive la correction des droits constatés. Le tableau suivant récapitule les différentes corrections à effectuer pour calculer le déficit de l'État en comptabilité maastrichtienne.

#### DU DÉFICIT EN COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE AU DÉFICIT EN COMPTABILITÉ MAASTRICHTIENNE

*(en milliards d'euros)*

|  |               |
|--|---------------|
| <b>Résultat d'exécution des lois de finances (hors FMI)</b>                  | <b>-138</b>   |
| Correction des droits constatés  | 4,5           |
| <i>Dont décalage temporel TVA (principalement mensualisation)</i>            | 3,9           |
| Opérations budgétaires traitées en opérations financières – budget général   | 4,3           |
| <i>Dont dépenses d'équipements militaires</i>                                | 2,7           |
| Opérations budgétaires traitées en opérations financières – comptes spéciaux | 9,1           |
| <i>Dont prêts aux constructeurs automobiles</i>                              | 6,3           |
| <i>Dont augmentation capital fonds stratégiques d'investissement</i>         | 1,2           |
| Opérations budgétaires traitées en opérations financières – budgets annexes  | -0,2          |
| Opérations non budgétaires impactant la capacité de financement              | 3             |
| <i>Dont dividendes en actions (y compris ERAP)</i>                           | 2,3           |
| Corrections INSEE  | -0,2          |
| <b>Déficit de l'État au sens de la comptabilité nationale</b>                | <b>-117,6</b> |
| Gains ou pertes d'intérêts sur produits dérivés                              | 0,4           |
| <b>Déficit de l'État au sens de la comptabilité maastrichtienne</b>          | <b>-117,2</b> |

*Source : ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État*

(1) Voir le rapport de M. Gilles Carrez sur le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2010.

## 2.- L'évolution incertaine du déficit structurel

L'augmentation du déficit comporte une part structurelle et une part conjoncturelle qu'il est malaisé de distinguer, mais il semble que la part structurelle soit en hausse en 2009 pour deux raisons.

- Les marges de manœuvre budgétaires de l'État semblent avoir été distribuées au-delà de ses capacités moyennes d'autofinancement.

On peut ainsi évaluer à 9,2 milliards d'euros en recettes et 2,5 milliards d'euros en dépenses la part pérenne de dégradation du déficit du budget général, soit un total **11,7 milliards d'euros**. Si la prévision avait été respectée, et si, plus particulièrement, le coût des mesures fiscales avait été maîtrisé et si aucune mesure nouvelle n'avait été prise hors loi de finances, la dégradation aurait été de seulement 8,2 milliards d'euros.

Or, sur la base d'un taux de croissance du PIB en valeur de 4 % <sup>(1)</sup>, le budget général de l'État dégage une plus-value moyenne de recettes de l'ordre de 10 milliards d'euros. On peut donc estimer qu'en 2009, en dépit d'une maîtrise de la dépense facilitée par la chute de la charge de la dette, le déficit structurel de l'État aurait augmenté de 1,7 milliard d'euros.

Si une telle évaluation, qui s'inspire de la notion d'effort structurel, est approximative, elle montre néanmoins l'orientation du solde structurel et permet de constater qu'en 2009 celui-ci ne s'est pas réduit.

### LA RÉPARTITION DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGÉTAIRES EN 2009 (BUDGET GÉNÉRAL, MESURES PÉRENNES <sup>(1)</sup>)

(en milliards d'euros)

| PRÉVISIONS                                    |                           |  | EXÉCUTION                                      |                           |                                     |
|---|---------------------------|--|--|---------------------------|-------------------------------------|
| PLUS-VALUES SPONTANÉES DE RECETTES ANTICIPÉES |                           |  | MOINS-VALUES SPONTANÉES DE RECETTES CONSTATÉES |                           |                                     |
| 2,6   |                           |  | - 29,3   |                           |                                     |
| ↙   | ↓                         | ↘  | ↓  |                           |                                     |
| PERTES DE RECETTES PÉRENNES <sup>(2)</sup>    | <b>ÉVOLUTION DU SOLDE</b> | HAUSSE DES CHARGES GLOBALES <sup>(3)</sup> | PERTES DE RECETTES PÉRENNES                    | <b>ÉVOLUTION DU SOLDE</b> | HAUSSE PÉRENNE DES CHARGES GLOBALES |
| 3,9   | - 4,9                     | 3,6  | 9,2  | - 41                      | 2,5                                 |

(1) Ce qui exclut notamment les mesures de relance.

(2) Les baisses d'impôts pérennes recourent les baisses d'impôts (mesures nouvelles) et les transferts de recettes aux autres administrations publiques.

(3) La hausse des charges globales englobe la hausse des dépenses et mesures de périmètre en dépense.

(1) Correspondant au taux de croissance potentielle de l'économie généralement estimé (en valeur).

• Au-delà de l'impact des mesures pérennes, il existe un risque que le déficit conjoncturel devienne structurel du fait d'une perte de substance fiscale. Un tel cas de figure serait avéré dans l'hypothèse où la perte de croissance par rapport à la tendance n'était pas rattrapée. Dans de telles conditions, les recettes de l'État ne retrouveraient pas, à terme, le niveau qui aurait été le leur sans crise et le solde structurel de l'État en serait dégradé d'autant <sup>(1)</sup>.

## B.- LE DÉFICIT DES AUTRES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

### 1.- La situation préoccupante des branches maladie et vieillesse de la sécurité sociale

Le déficit des administrations de sécurité sociale s'établit à 24 milliards d'euros en 2009, contre 0,9 milliard d'euros en 2008. À l'exception des organismes divers d'administration de sécurité sociale (ODASS) <sup>(2)</sup>, **l'ensemble des composantes du sous-secteur connaît une dégradation marquée de leur solde** en raison de la chute de recettes largement assises sur la masse salariale. Les ressources des ASSO ont ainsi stagné pour la première fois depuis 1945.

Le tableau suivant illustre cette évolution.

#### LE DÉFICIT DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

(en milliards d'euros)

|   | 2008         | 2009        |
|---|--------------|-------------|
| <b>Total ASSO</b>                           | <b>- 0,9</b> | <b>- 24</b> |
| Régime général                              | - 10,5       | - 21        |
| Régime des indépendants et régimes spéciaux | 3,6          | 1,4         |
| Fonds (champ ASSO)                          | - 1,7        | - 3,4       |
| Régimes complémentaires de vieillesse       | 4,7          | 1,2         |
| Unedic                                      | 4,8          | - 0,8       |
| ODASS                                       | - 1,7        | - 1,3       |

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État

• **Le déficit du régime général double pour atteindre 21 milliards d'euros.** Alors que la dépense garde son dynamisme, à 3,1 %, ses recettes régressent de 0,3 %.

Les cotisations sociales et la contribution sociale généralisée, qui représentent 80 % des recettes du régime général, ont particulièrement souffert de la dégradation du marché du travail.

Les cotisations sociales, d'une part, progressent de 0,4 %. Toutefois, en prenant en compte les compensations des exonérations en faveur des bas salaires, qui baissent de 2,2 %, elles diminuent de 0,2 % en 2009.

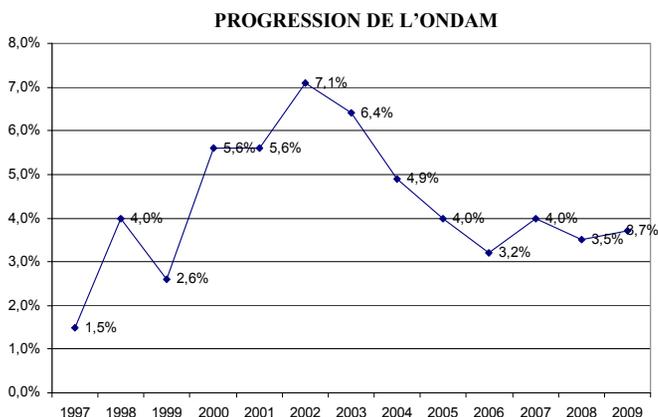
(1) Voir le rapport de Gilles Carrez préalable en débat d'orientation des finances publiques.

(2) Qui regroupent principalement les hôpitaux publics.

La contribution sociale généralisée, d'autre part, connaît une chute plus prononcée, à -2,4 %. Cette évolution plus marquée s'expliquerait par la contraction des assiettes liées aux revenus du capital et par le contrecoup de la mise en place du prélèvement à la source sur les dividendes en 2008.

- La dépense du régime général reste néanmoins relativement maîtrisée, à 3,1 %, soit un niveau inférieur au 4 % de taux de croissance potentielle de l'économie généralement retenu.

La progression de l'ONDAM <sup>(1)</sup> atteint 3,7 %, contre 3,3 % prévus en loi de financement de la sécurité sociale. Le surcoût s'établit à environ 800 millions et les dépenses rentrant dans ce champ atteignent 158,4 milliards d'euros. Une telle progression se situe dans la moyenne des quatre années précédentes et est largement inférieure aux taux de progression constatés entre 1999 et 2004.



Les charges de la branche vieillesse du régime général décélèrent, à 3,8 %, contre 5,5 % en 2008 et 5,6 % en 2007. Un palier a en effet été atteint dans le départ à la retraite des générations du baby-boom. De plus, le coût de la retraite anticipée en faveur des personnes entrées tôt sur le marché du travail diminue, à 2,1 milliards d'euros, contre 2,4 milliards d'euros en 2008. Le durcissement des conditions d'accès au dispositif et la réduction de la population éligible <sup>(2)</sup> expliquent cette évolution.

- Au final, les branches maladie et vieillesse du régime général concentrent 85 % de son besoin de financement, avec un déficit de respectivement 10,6 et 7,2 milliards d'euros.

Depuis le début des années 1990, la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) pâtit d'un déficit structurel qui peut être évalué, sur la période 1999-2009, à environ 6,1 milliards d'euros en moyenne annuelle.

---

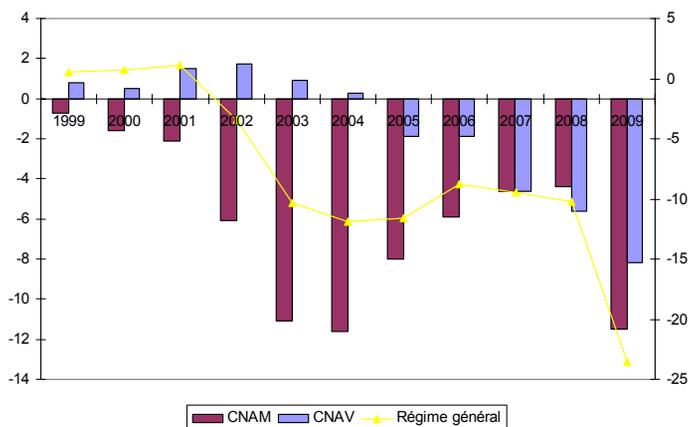
(1) Pour mémoire, l'ONDAM regroupe des dépenses d'assurance maladie payées par l'ensemble des régimes obligatoires de base, et non par le seul régime général.

(2) La génération 1953 a en effet été la première à avoir été concernée par la scolarité obligatoire jusqu'à l'âge de 16 ans.

La caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) est en déficit depuis 2005 et voit, depuis lors, son déficit augmenter, en moyenne, de 44 % par an.

Si le creusement du déficit en 2009 est largement dû à la crise économique, celle-ci met néanmoins en lumière les déséquilibres financiers structurels de la CNAM et de la CNAV.

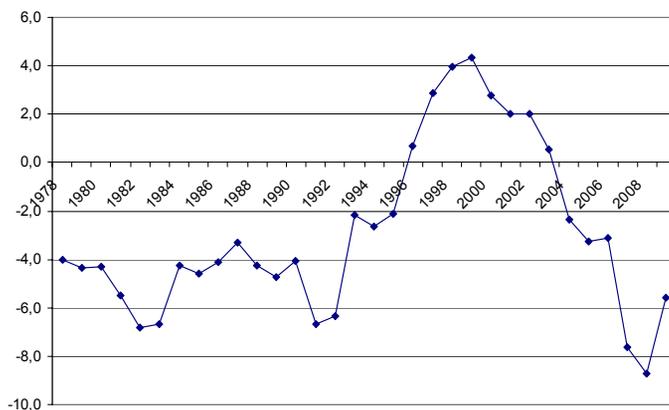
#### DÉFICIT DE LA CNAM, DE LA CNAV ET DE L'ENSEMBLE DU RÉGIME GÉNÉRAL



#### 2.- Une amélioration surprenante du besoin de financement des collectivités territoriales

Le besoin de financement des administrations publiques locales (APUL) apparaît en nette baisse, à 5,6 milliards d'euros, contre 8,7 milliards d'euros en 2008. Comme le montre le graphique ci-dessous, une amélioration aussi substantielle sur une année est sans précédent depuis 1993.

#### LE BESOIN DE FINANCEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES (en milliards d'euros)



La dépense ralentit, à 3 % contre 4,3 % en 2008, en raison de la chute des intérêts et d'une baisse de 2,6 % des dépenses d'investissement. Cette dernière évolution serait normale après une élection municipale et s'est vérifiée après 2001.

L'impact de la mesure de remboursement anticipé du FCTVA pour les collectivités territoriales s'engageant à accroître leur effort d'investissement apparaît incertain. En effet, alors que le solde s'améliore de 3,1 milliards d'euros et que la dépense d'investissement diminue de 2,6 %, on constate une hausse des dépôts des collectivités territoriales de 3,1 milliards d'euros, ce qui est inusuel.

Au vu de ces éléments, on pourrait formuler l'hypothèse selon laquelle les versements anticipés de FCTVA n'ont pas été dépensés par les collectivités territoriales et ont alimenté leurs dépôts. Un tel choix pourrait avoir été dicté par les délais nécessaires à la mise en œuvre des investissements.

Le Rapporteur général n'a pu obtenir de précisions sur ce point. Il demeure donc une incertitude quant à la pérennité de l'amélioration du besoin de financement des collectivités territoriales.

### 3.– Une amélioration du solde de la nébuleuse des ODAC

Le solde des organismes divers d'administration centrale (ODAC) est positif, à 2,8 milliards d'euros<sup>(1)</sup>, soit environ 0,1 % de PIB, en augmentation de 2,7 milliards d'euros par rapport à 2008.

L'information publique sur ces organismes reste largement lacunaire. **Compte tenu de leur implication dans la mise en œuvre des investissements financés par l'emprunt national, elle devra, à l'avenir, être impérativement améliorée.**

Le tableau suivant récapitule les soldes des principaux ODAC.

**SOLDE DES PRINCIPAUX ORGANISMES DIVERS D'ADMINISTRATION CENTRALE**  
(en milliards d'euros)

|                     | 2008  | 2009  | Évolution 2009<br>par rapport à 2008 |
|---------------------|-------|-------|--------------------------------------|
| Solde ODAC          | 0,1   | 2,8   | 2,7                                  |
| <i>dont CADES</i>   | 2,9   | 5     | 2,1                                  |
| <i>dont FRR</i>     | 3,2   | 2,7   | - 0,5                                |
| <i>dont ERAP</i>    | 0     | - 1,7 | - 1,7                                |
| <i>dont AFITF</i>   | - 1,3 | 0     | 1,3                                  |
| <i>dont EPFR</i>    | - 0,3 | - 0,1 | 0,2                                  |
| <i>dont CSPE</i>    | 0     | - 0,1 | - 0,1                                |
| <i>dont CEA</i>     | - 0,5 | - 0,6 | - 0,1                                |
| <i>dont EPNRLP</i>  | - 0,8 | - 0,6 | 0,2                                  |
| <i>dont EPGCEFT</i> | - 0,4 | - 0,6 | - 0,2                                |

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État

(1) Le solde s'établit à 2,8 milliards d'euros au sens de la comptabilité nationale et 3 milliards d'euros au sens de Maastricht, ce dernier mode de comptabilisation intégrant les gains et pertes sur swaps, réalisés notamment par la CADES.

- Cette hausse de la capacité de financement des ODAC s'explique principalement par le transfert de dette à la CADES. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a en effet prévu un transfert de dettes à la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), financé par l'affectation de 0,2 % de contribution sociale généralisée (CSG) <sup>(1)</sup>. Du fait de l'augmentation de ses ressources et des montants de principal à rembourser, l'excédent de la CADES s'est élevé à 5 milliards d'euros en 2009, contre 2,9 milliards d'euros en 2008 <sup>(2)</sup>.

Par ailleurs, l'amélioration du solde des ODAC est due, à hauteur de 1,2 milliard d'euros, à de nouveaux organismes dégageant un excédent, notamment la société de prise de participations de l'État (SPPE) et le fonds stratégique d'investissement (FSI) dont les soldes excédentaires atteignent respectivement 0,7 et 0,2 milliard d'euros.

- En revanche, plusieurs ODAC se caractérisent par un déficit structurel qui, pour certains d'entre eux, s'est accru en 2009. C'est notamment le cas du commissariat à l'énergie atomique (CEA) qui finance partiellement ses opérations de démantèlement sur dotation initiale. Le fonds civil a ainsi été doté d'actifs financiers liquides, dont la cession n'est pas considérée comme une recette en comptabilité nationale, et de 15 % du capital d'Areva, dont il perçoit les dividendes. Le fonds militaire a été doté d'une soulte versée par EDF et Areva NC en contrepartie de leur désengagement des opérations de démantèlement.

- Deux mouvements ont un impact substantiel sur le solde du sous-secteur ODAC, sans en avoir sur le déficit public.

D'une part, le financement de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a été assuré, pour la première fois, par le budget général de l'État. Un tel financement a permis à l'opérateur de clôturer l'exercice à l'équilibre mais l'impact sur le déficit public est neutre, l'amélioration du solde des ODAC étant compensée par la dégradation de celui de l'État. Rappelons que, à sa création en 2005, l'AFITF avait bénéficié d'une dotation en capital de 4 milliards d'euros. La consommation de cette dotation, de 2006 à 2008, s'est traduite, sur le plan comptable, par des déficits, celui de 2008 ayant atteint 1,3 milliard d'euros.

D'autre part, l'entreprise de recherche et d'activités pétrolières (ERAP) a terminé l'exercice sur un déficit de 1,7 milliard d'euros en raison d'un transfert de titres à l'État. Une telle opération est en effet considérée comme une dépense en comptabilité nationale. Elle est compensée à due concurrence par une recette sur le budget de l'État, qui perçoit ces titres.

---

(1) Prévus à l'article de 10 de la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009.

(2) Les ressources de la CADES financent le remboursement des intérêts de la dette sociale mais aussi le principal de cette dette. Or, ce dernier type de dépense ne constitue pas une dépense au sens de la comptabilité nationale, ce qui explique l'importance de l'excédent dégagé par cet ODAC. De même, les achats de titres financiers par le fonds de réserve des retraites (FRR) ne constituent pas une dépense au sens de la comptabilité nationale, ce qui entraîne le même effet sur le solde de cet ODAC.

#### IV.– UNE SPECTACULAIRE DÉGRADATION DES COMPTES PUBLICS

Au-delà des effets directs et immédiats de la récession sur le déficit public, l'impact de la crise peut également se mesurer par la spectaculaire augmentation de la dette publique en 2009, ainsi que par la poursuite de la dégradation de la situation financière de l'État – telle qu'évaluée en comptabilité générale.

##### A.– UNE AUGMENTATION DE LA DETTE PUBLIQUE DE PLUS DE DIX POINTS DE PIB

Le solde budgétaire arrêté à l'article 1<sup>er</sup> 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 <sup>(1)</sup>.

#### LE FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN 2009

(en milliards d'euros)

|  | LFI<br>2009  | Présent<br>PLR | Écart         |
|--|--------------|----------------|---------------|
| <b>I.– Besoin de financement</b>                                 |              |                |               |
| Impact en trésorerie du solde de la gestion 2009.....            | 67,0         | 134,7          | + 67,7        |
| Amortissement de la dette à long terme (OAT).....                | 63,6         | 62,8           | – 0,8         |
| Amortissement de la dette à moyen terme (BTAN).....              | 47,4         | 47,4           | –             |
| Amortissement des dettes reprises par l'État.....                | 1,6          | 1,6            | –             |
| Variation des dépôts de garantie.....                            | –            | – 0,3          | – 0,3         |
| <b>Total Besoin de financement.....</b>                          | <b>179,6</b> | <b>246,2</b>   | <b>+ 66,6</b> |
| <b>II.– Ressources de financement</b>                            |              |                |               |
| Produit des émissions d'OAT et de BTAN (nettes des rachats)..... | 135,0        | 164,9          | + 29,9        |
| Annulation de titres par la Caisse de la dette publique.....     | 2,5          | –              | – 2,5         |
| Variation nette des BTF.....                                     | + 20,9       | + 75,8         | + 54,9        |
| Variation des dépôts des correspondants.....                     | –            | + 0,8          | + 0,8         |
| Variation du compte courant du Trésor.....                       | + 19,0       | – 0,5          | – 19,5        |
| Autres ressources de trésorerie.....                             | + 2,2        | + 5,3          | + 3,1         |
| <b>Total Ressources de financement.....</b>                      | <b>179,6</b> | <b>246,2</b>   | <b>+ 66,6</b> |

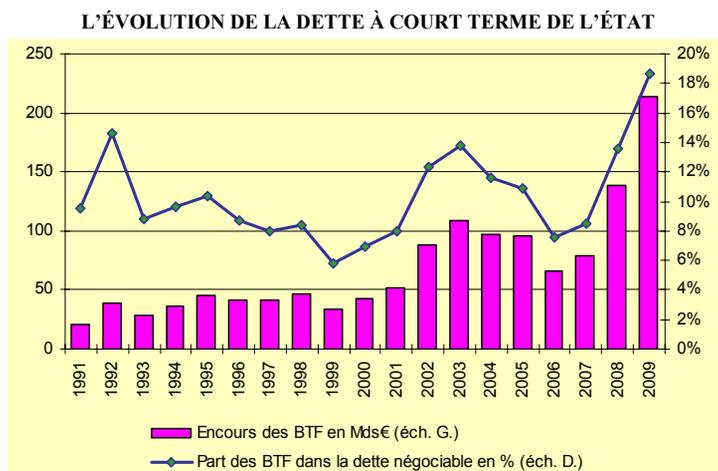
OAT : obligations assimilables du Trésor ; BTAN : bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels ; BTF : bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés.

Entre la prévision et l'exécution, le besoin de financement de l'État a été accru de 66,6 milliards d'euros. Cette augmentation est intégralement due à la détérioration du solde à financer en gestion, que le tableau de financement évalue à 134,7 milliards d'euros. Il importe néanmoins de rappeler que cet « *impact en trésorerie du solde de la gestion 2009* » ne correspond ni au déficit en exercice (ce

(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 ».

qui est logique s'agissant d'une approche en trésorerie), qui s'est établi à 138 milliards d'euros, ni même (ce qui est plus problématique) au déficit en gestion, qui s'élève lui à 134,1 milliards d'euros <sup>(1)</sup>. Ce décalage regrettable, plusieurs fois signalé par la Cour des comptes et par le Rapporteur général, 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 **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 a été revu à la hausse de près de 30 milliards d'euros et porté à 164,9 milliards d'euros (à comparer à 128,5 milliards d'euros en 2008 et à 188 milliards d'euros prévus pour 2010). Mais l'essentiel de l'ajustement a été réalisé par des emprunts à court terme, qui ont augmenté de près de 76 milliards d'euros en cours d'année (soit 55 milliards d'euros de plus qu'en prévision), portant l'encours des BTF en fin d'année à 214 milliards d'euros (voir le graphique ci-après).



Par ailleurs, comme en 2008, aucune opération de rachat de dette par la Caisse de la dette publique (CDP) n'a pu être réalisée en 2009, faute d'affectation à cette fin de recettes de cessions d'actifs. Il faut enfin souligner la quasi-nullité de l'impact du compte du Trésor sur le financement de l'État, qui contraste avec la contribution attendue de 19 milliards d'euros (initialement envisagée comme la contrepartie de la très forte augmentation du compte à la fin 2008, liée au préfinancement du plan de relance de l'économie). Ce décalage par rapport à la

(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.

prévision de la loi de finances initiale, qui prive l'État d'autant de ressources de financement, s'explique principalement par la conservation sur le compte du Trésor des sommes remboursées par anticipation par les banques ayant bénéficié, lors de la crise financière, du soutien de l'État. Dans le cadre du « *grand emprunt* », ces sommes ont en effet été affectées, à hauteur de 13,5 milliards d'euros, au financement d'une partie des investissements d'avenir définis par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 : elles ne quitteront donc le compte du Trésor que cette année <sup>(1)</sup>.

Dans ces conditions, le **plafond de variation de la dette**, fixé à 54,8 milliards d'euros dans la loi de finances rectificative de fin d'année <sup>(2)</sup>, a été respecté en exécution. La dette négociable d'une durée supérieure à un an a en effet augmenté *in fine* de 54,7 milliards d'euros, montant correspondant à la différence entre les émissions à moyen et long terme nettes des rachats (164,9 milliards d'euros) et les amortissements des titres à moyen et long terme échus en 2009 (110,2 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 1 036 milliards d'euros en 2008 à 1 163 milliards d'euros en 2009, soit une augmentation inédite de près de 127 milliards d'euros. Rapporté au PIB, l'endettement de l'État a ainsi progressé d'une année sur l'autre de 7,8 points pour atteindre **61 % de la richesse nationale** à la fin 2009 <sup>(3)</sup>.

Comme en 2008 (mais de façon moins marquée), cette augmentation de la dette de l'État d'une année sur l'autre est supérieure à celle de son besoin de financement en comptabilité nationale, qui s'établit à 118 milliards d'euros en 2009. Cette différence s'explique par l'impact sur l'endettement d'opérations neutres sur le déficit public, en particulier les prêts accordés au secteur automobile (6,3 milliards d'euros) <sup>(4)</sup>.

Toutes administrations publiques confondues, **la dette publique brute s'est établie à 78,1 % du PIB fin 2009**, soit 1 489 milliards d'euros. Par rapport à 2008, **la progression est de 10,6 points de PIB**, ce qui est sans précédent dans l'histoire récente.

---

(1) Voir Gilles Carrez, *Rapport sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2010*, n° 2268, février 2010. Voir également infra, B, 2.

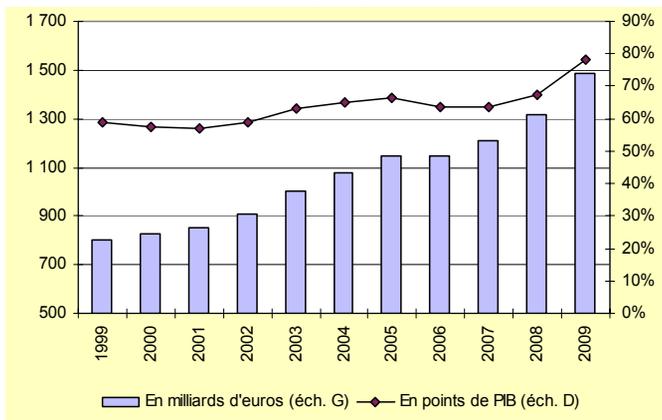
(2) Ce plafond était fixé à 24 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2009.

(3) L'exécution de la charge de la dette est présentée supra, I, A, 2.

(4) Sur la dette de la dette de l'État, voir également infra, B, 2.

### DIX ANS D'ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

(dette publique brute au sens du traité de Maastricht)



Source : INSEE, comptes nationaux annuels.

Cette augmentation de la dette publique s'explique évidemment par la récession économique, qui accentue l'effet « boule de neige » de l'endettement <sup>(1)</sup>, et par l'ampleur de la dégradation des comptes publics – ou, plus exactement, du déficit primaire <sup>(2)</sup>. S'y ajoute l'effet de certaines opérations qui, quoique neutres sur le déficit public, n'en pèsent pas moins sur la trésorerie de l'État (effet dit « flux de créances et de dettes »). C'est principalement le cas des prêts à la filière automobile consentis au premier semestre 2009, des remboursements anticipés de TVA prévus dans le cadre du plan de relance et du financement des prises de participation de la SPPE dans les établissements bancaires.

En conséquence, l'augmentation de 10,6 points de PIB de la dette publique entre 2008 et 2009 peut être décomposée en trois facteurs, présentés dans le tableau et sur le graphique ci-après.

#### DÉCOMPOSITION DE L'AUGMENTATION DE LA DETTE PUBLIQUE ENTRE 2008 ET 2009

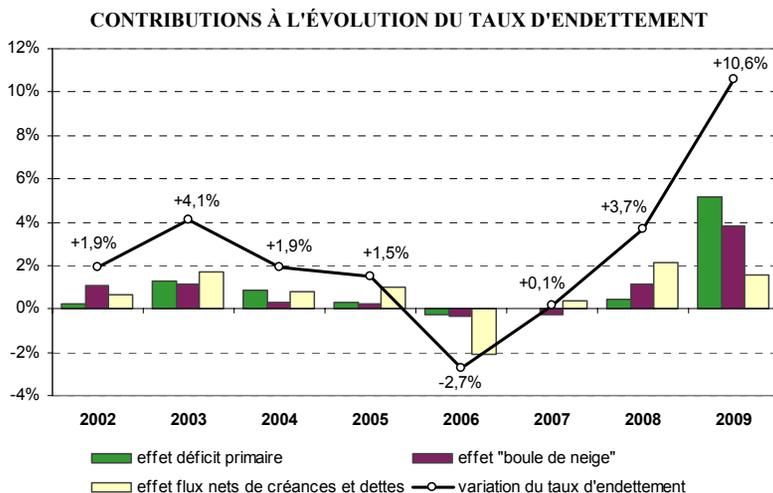
(en points de PIB)

|                                 |               |
|---------------------------------|---------------|
| <b>Dettes publiques en 2008</b> | <b>67,5 %</b> |
| Effet « boule de neige »        | + 3,9         |
| Effet « déficit primaire »      | + 5,2         |
| Effet « flux de créances »      | + 1,5         |
| <b>Dettes publiques en 2009</b> | <b>78,1 %</b> |

Source : INSEE, comptes nationaux annuels ; calculs du Rapporteur général.

(1) L'effet « boule de neige » est, par définition, d'autant plus fort que l'écart entre le taux d'intérêt apparent de la dette publique et le taux de croissance nominale du PIB est grand.

(2) Le déficit primaire désigne le déficit hors intérêts de la dette.



Source : INSEE, comptes nationaux annuels ; calculs du Rapporteur général.

Cette augmentation est largement imputable à l'État, dont l'évolution de la dette contribue à hauteur de 7,8 points de PIB à celle de la dette publique totale. Mais elle s'explique également par la hausse :

- de 1,1 point de PIB de l'endettement des **organismes divers d'administration centrale** (ODAC), du fait principalement de la reprise d'une partie de la dette de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) en 2009 (16,9 milliards d'euros) <sup>(1)</sup> ;

- d'un point de PIB de l'endettement des **administrations de sécurité sociale**, en dépit de la reprise de dette de l'ACOSS précitée. Cet accroissement de l'endettement est dû à la poursuite de la dégradation des soldes du régime général, du régime agricole et des hôpitaux publics, mais aussi à la réapparition d'un déficit de l'assurance chômage en 2009 (- 1,1 milliard d'euros) ;

- de 0,6 point de PIB de l'endettement des **administrations publiques locales**, qui a atteint 8,2 % du PIB compte tenu d'un besoin de financement revenu à 5,6 milliards d'euros et d'une augmentation de leurs dépôts au Trésor de 3,1 milliards d'euros en 2009.

(1) L'article 10 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 (n° 2008-1330 du 17 décembre 2008) a autorisé 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.

### LA RÉPARTITION DE LA DETTE PUBLIQUE EN 2009

|   | En %<br>du PIB | En %<br>du total | Variation par<br>rapport à 2008<br>(en points de PIB) |
|---|----------------|------------------|---|
| État  | 61,0 %         | 78,1 %           | + 7,8   |
| Organismes divers d'administration centrale | 6,0 %          | 7,7 %            | + 1,1   |
| Administrations publiques locales           | 8,2 %          | 10,5 %           | + 0,6   |
| Administrations de sécurité sociale         | 2,8 %          | 3,6 %            | + 1,0   |
| <b>Total Administrations publiques</b>      | <b>78,1 %</b>  | <b>100,0 %</b>   | <b>+ 10,6</b>   |

Source : INSEE, comptes nationaux annuels.

On notera enfin que, même en tenant compte des actifs détenus par les administrations publiques en contrepartie de leur passif, l'augmentation de la dette publique entre 2008 et 2009 demeure très marquée. Selon l'INSEE, **la dette publique nette s'établit à 71,1 % du PIB en 2009** (soit 1 357 milliards d'euros), **en augmentation de 9,5 points** par rapport à l'année précédente.

## B.– LA DÉTÉRIORATION 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) <sup>(1)</sup>. 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 sont apparus d'autant plus appréciables en cette période de crise que plusieurs mesures de soutien à l'activité, dénuées d'impact budgétaire, pèsent sur le bilan ou sur le « hors bilan » des administrations publiques – par exemple les octrois de la garantie étatique.

(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.

La réforme comptable engagée ces dernières années en vue de préparer le premier bilan d'ouverture de l'État au 1<sup>er</sup> janvier 2006 s'est poursuivie en 2009, 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<sup>(1)</sup>. À titre d'exemple, ainsi qu'on le verra ci-après, les contrats de concession de service public sont désormais valorisés à l'actif du bilan de l'État. En outre, pour la première fois cette année, l'établissement de comptes « pro forma » permet d'apprécier de manière rétrospective les incidences de changements de méthode, d'estimations comptables ou de corrections d'erreurs : la comparaison entre les résultats 2008 (présentés sous une forme retraitée) et les résultats 2009 s'en trouve grandement facilitée.

### 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* »<sup>(2)</sup>, 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* »<sup>(3)</sup> ;

– 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.

(1) Voir en ce sens le rapport sur le contrôle interne comptable joint au présent projet.

(2) Selon l'expression du Compte général de l'État 2009, p. 116.

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

Selon le troisième alinéa de l'article 27 de la LOLF, « les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière »<sup>(1)</sup>. Plus largement, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution dispose : « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

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

Cette année, **la Cour des comptes a émis neuf réserves à l'égard des comptes 2009**<sup>(2)</sup>. Par rapport aux comptes 2008, **trois réserves ont été intégralement levées** :

- la tenue et la justification des comptes de trésorerie ont été améliorées ;
- certaines immobilisations financières de l'État, telles que les participations de la France dans les organismes internationaux, sont désormais mieux valorisées ;

– une part importante des actifs faisant l'objet de concessions de service public est aujourd'hui intégrée dans les comptes étatiques. Au 31 décembre 2009, des actifs d'un montant de 135,6 milliards d'euros ont ainsi été inscrits pour la première fois au bilan de l'État, au titre des concessions autoroutières (125,4 milliards d'euros), ferroviaires (6,9 milliards d'euros), aéroportuaires (2,9 milliards d'euros) et portuaires (0,4 milliard d'euros). Conformément aux recommandations de la Cour des comptes, ces actifs ont été valorisés en retenant leur coût historique (pour les actifs portuaires, aéroportuaires et les matériels ferroviaires) ou leur coût de remplacement à neuf (pour les actifs autoroutiers et les tunnels ferroviaires).

Dès lors, les comptes 2009 demeurent assortis de **neuf réserves qui avaient déjà été émises sur les comptes 2008**. Comme les 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. En particulier, la réussite du déploiement du progiciel Chorus est aujourd'hui l'« enjeu principal » identifié par la Cour, qui pointe les retards et les incertitudes pesant sur son état d'avancement<sup>(3)</sup> ;

---

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

(2) L'une d'elles, relative aux immobilisations et stocks des ministères civils, est considérée par la Cour comme « non substantielle ».

(3) Certification des comptes de l'État. Exercice 2009, p. 1 et p. 15-21.

– le **contrôle et l’audit internes** restent insuffisamment développés. La Cour des comptes relève ainsi que « *l’insuffisante maturité des dispositifs ministériels de contrôle interne et d’audit interne ne permet toujours pas aux responsables des ministères de porter une appréciation étayée sur la qualité du recensement des risques comptables et financiers et le degré de leur maîtrise* »<sup>(1)</sup>.

Les sept autres réserves sont davantage ciblées :

– le traitement des **opérateurs de l’État** demeure insatisfaisant, du fait de lacunes de recensement et de « *graves insuffisances* »<sup>(2)</sup> dans la tenue de leurs comptes. L’enjeu paraît d’autant moins négligeable que 635 opérateurs pouvaient être dénombrés à la fin 2009, représentant 56,4 milliards d’euros de participations financières inscrites à l’actif de l’État ;

– en dépit d’améliorations constatées ces dernières années, les **actifs militaires** demeurent 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 et des lacunes des systèmes d’information<sup>(3)</sup>. On relèvera par ailleurs que, selon la Cour des comptes, « *l’extrême complexité de la législation fiscale et son caractère très évolutif au rythme des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale constituent des facteurs aggravants du risque* »<sup>(4)</sup> ;

– si la comptabilisation des **passifs d’intervention**, sous forme de dettes exigibles, de charges à payer ou de provisions pour charges, a progressé en 2009<sup>(5)</sup>, elle souffre encore de nombreuses lacunes (recensement non exhaustif ; prise en compte insuffisante d’engagements de l’État, notamment en matière de prestations sociales ou à l’égard de Réseau ferré de France). À titre d’exemple, la Cour des comptes estime à environ 12 milliards d’euros les provisions qui devraient être constituées au titre des engagements de l’État liés à l’allocation aux adultes handicapés (AAH) ;

– la présentation du **patrimoine immobilier de l’État** demeure trop peu fiable, qu’il s’agisse du recensement, de la valorisation ou des procédures d’inventaire des actifs. L’année 2009 a été marquée par le basculement des outils de suivi du parc immobilier dans des modules de Chorus dénommés « RE-FX » (inventaire physique des biens de l’État et de ses opérateurs) et « FI-AA » (inventaire comptable des seuls biens contrôlés par l’État), dont la Cour des comptes pointe les insuffisances ;

---

(1) Certification des comptes de l’État. Exercice 2009, p. 6.

(2) Certification des comptes de l’État. Exercice 2009, p. 30.

(3) Il convient en revanche de rappeler les progrès réalisés dans l’évaluation des déficits reportables en avant en matière d’impôt sur les sociétés et d’impôt sur le revenu (voir la partie « hors bilan » du Compte général de l’État).

(4) Certification des comptes de l’État. Exercice 2009, p. 52.

(5) L’annexe du Compte général de l’État comporte cette année des développements relatifs aux « passifs sociaux » : aides au logement, revenu de solidarité active et allocations aux adultes handicapés.

– le **passif de la CADES**, évalué à 91,7 milliards d’euros à la fin 2009, n’est comptabilisé ni dans les comptes combinés du régime général de sécurité sociale <sup>(1)</sup>, ni dans le bilan de l’État <sup>(2)</sup>, alors que cet établissement public devrait être considéré, selon la Cour, comme une entité contrôlée par l’État. Il semble au contraire que, pour l’avenir, le Gouvernement envisage de rattacher le passif de la CADES aux comptes de la sécurité sociale, ce qui pourrait nécessiter une modification de la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) <sup>(3)</sup>. 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 ;

– la valorisation de certaines **immobilisations et stocks** des ministères civils (procédures d’inventaire ; actifs du budget annexe de l’aviation civile ; logiciels produits en interne) demeure sujette à caution. Il s’agit cependant d’une réserve considérée comme « *non substantielle* ».

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

Pour la quatrième année consécutive, le présent projet de loi de règlement est accompagné du Compte général de l’État (CGE) prévu à l’article 54 de la LOLF <sup>(4)</sup>, qui comporte le bilan, le compte de résultat, le tableau des flux de trésorerie et une annexe. Ces données comptables ont une portée normative : l’**article 3** du présent projet tend à approuver le compte de résultat de l’exercice 2009, « *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.

---

(1) Au sens de l’article L. 114-6 du code de la sécurité sociale et de l’arrêté ministériel du 27 novembre 2006 portant adoption des règles de combinaison des comptes des organismes de la sécurité sociale.

(2) 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.

(3) Voir en ce sens le CGE 2009, p. 76.

(4) 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.

LE BILAN DE L'ÉTAT EN 2008 ET 2009

(au 31 décembre, en millions d'euros)

|   | 2008             | 2009             | Évolution        |                 |
|---|------------------|------------------|------------------|-----------------|
|   |                  |                  | En M€            | En %            |
| Actif immobilisé                          | 609 795          | 622 683          | + 12 888         | + 2,1 %         |
| <i>dont immobilisations incorporelles</i> | 36 070           | 34 027           | – 2 043          | – 5,7 %         |
| <i>dont immobilisations corporelles</i>   | 380 335          | 377 523          | – 2 812          | – 0,7 %         |
| <i>dont immobilisations financières</i>   | 193 390          | 211 133          | + 17 743         | + 9,2 %         |
| Actif circulant (hors trésorerie)         | 86 992           | 88 213           | + 1 221          | + 1,4 %         |
| Trésorerie active                         | 46 043           | 46 142           | + 99             | + 0,2 %         |
| Comptes de régularisation                 | 12 941           | 11 471           | – 1 470          | – 11,4 %        |
| <b>TOTAL ACTIF (I)</b>                    | <b>755 771</b>   | <b>768 509</b>   | <b>+ 12 738</b>  | <b>+ 1,7 %</b>  |
| Dettes financières                        | 1 044 111        | 1 175 266        | + 131 155        | + 12,6 %        |
| Dettes non financières                    | 154 025          | 140 745          | – 13 280         | – 8,6 %         |
| Provisions pour risques et charges        | 78 133           | 77 545           | – 588            | – 0,8 %         |
| Autres passifs                            | 11 866           | 12 117           | + 251            | + 2,1 %         |
| Trésorerie passive                        | 67 167           | 67 458           | + 291            | + 0,4 %         |
| Comptes de régularisation                 | 17 631           | 18 027           | + 396            | + 2,2 %         |
| <b>TOTAL PASSIF (II)</b>                  | <b>1 372 933</b> | <b>1 491 158</b> | <b>+ 118 225</b> | <b>+ 8,6 %</b>  |
| <b>SITUATION NETTE (I – II)</b>           | <b>– 617 162</b> | <b>– 722 649</b> | <b>– 105 487</b> | <b>– 17,1 %</b> |

N.B. : Les données 2008 sont retraitées au format 2009.

Source : CGE 2009.

À la fin 2009, le bilan de clôture fait apparaître un **actif de 769 milliards d'euros** (au lieu de 756 milliards d'euros fin 2008), qui comprend principalement :

– les *immobilisations corporelles* pour 378 milliards d'euros, soit 2,8 milliards d'euros de moins qu'en 2008 du fait notamment de la baisse des prix sur le marché de l'immobilier en 2009. Elles se composent principalement du parc immobilier (58 milliards d'euros, terrains compris), des infrastructures routières (115 milliards d'euros), des matériels militaires (36 milliards d'euros) et des matériels techniques et d'outillage. Pour la première fois, les comptes 2009 intègrent les actifs mis en concession par l'État, qui représentent 135,6 milliards d'euros <sup>(1)</sup> ;

– les *immobilisations incorporelles* pour 34 milliards d'euros. Outre les coûts de développement des programmes d'armement, les brevets, les logiciels et les actes relatifs à l'exploitation et à l'occupation du domaine public, elles intègrent depuis 2008 les actifs liés aux quotas d'émission de gaz à effet de serre attribués à la France dans le cadre du protocole de Kyoto (4,9 milliards d'euros en 2009) et les ressources tirées du spectre hertzien (4,8 milliards d'euros) ;

(1) Voir supra, I.

– les *immobilisations financières* pour 211 milliards d’euros : leur augmentation de 17,7 milliards d’euros (+ 9,2 %) par rapport à 2008 tient principalement à l’évolution à la hausse (+ 14 milliards d’euros) des participations financières de l’État (sous l’effet notamment de l’appréciation de la valeur des entreprises et, dans le cadre de la relance de l’économie, des prêts aux constructeurs automobiles et des apports au FSI). Les participations financières représentent 194 milliards d’euros fin 2009 (dont 112 milliards d’euros au titre des entités contrôlées par l’État), soit environ 25 % 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 30 milliards d’euros, quasi exclusivement composés de stocks militaires ;

– les *créances* pour 58 milliards d’euros, soit un montant stable par rapport à 2008 : créances sur redevables (45 milliards d’euros de créances nettes des dépréciations) ou créances sur clients et sur débiteurs divers <sup>(1)</sup> ;

– la *trésorerie active* pour 46 milliards d’euros, soit un niveau proche de celui de 2008. L’encours du compte du Trésor à la Banque de France s’est établi à 18 milliards d’euros au 31 décembre 2009, après 10,3 milliards d’euros à la fin 2008 <sup>(2)</sup>. La diminution globale de 2,2 milliards d’euros entre 2008 et 2009 des « *créances résultant des opérations à court terme de l’État* », qui atteignent 24,7 milliards d’euros, masque une forte baisse des dépôts en blanc (- 18,1 milliards d’euros, en conséquence notamment de la diminution des fonds prêtés à la Caisse de la dette publique lors de la crise financière <sup>(3)</sup>) et une nette hausse des titres pris en pensions par l’État (+ 15,9 milliards d’euros). À l’instar des années précédentes, mais dans une moindre mesure, la gestion mutualisée des trésoreries publiques a par ailleurs conduit l’État à acheter des billets de trésorerie de l’ACOSS (pour 5 milliards d’euros, après 10 milliards d’euros en 2008 et 8 milliards d’euros en 2007), afin de couvrir une partie du besoin du régime général en fin d’année.

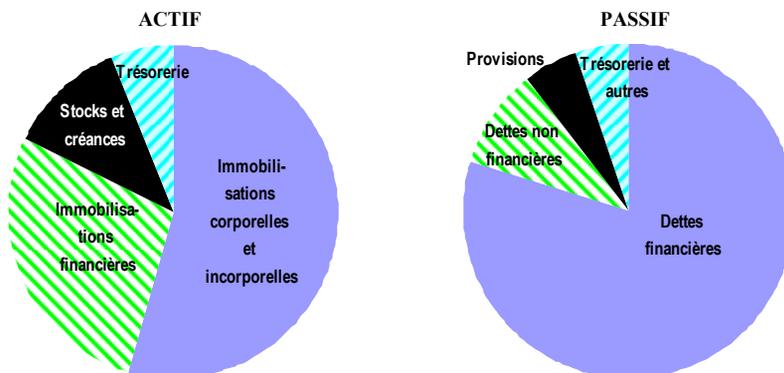
---

(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.

(2) Voir également supra, A.

(3) En 2009, la Caisse de la dette publique (CDP) a ainsi remboursé à l’État les dépôts de trésorerie effectués en décembre 2008, qui avaient permis à la CDP de souscrire au premier emprunt obligataire émis par la SPPE, avant que cette dernière n’emprunte directement sur les marchés à partir d’octobre 2009.

## LA RÉPARTITION DU PATRIMOINE DE L'ÉTAT EN 2009



Le bilan de clôture dresse également **le passif de l'État, qui s'élève à 1 491 milliards d'euros** (soit une augmentation de 8,6 % par rapport à 2008).

Les *dettes financières* y représentent 1 175 milliards d'euros, en augmentation de 131 milliards d'euros par rapport à 2008. La progression la plus spectaculaire, déjà évoquée, concerne l'encours des BTF, passé de 138 milliards d'euros fin 2008 à 214 milliards d'euros fin 2009<sup>(1)</sup>. Les encours des OAT et des BTAN augmentent respectivement de 40 milliards d'euros et 17 milliards d'euros. Les dettes financières comprennent également les dettes d'organismes tiers reprises par l'État, telles que celles du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) de la SNCF (4,7 milliards d'euros), de Charbonnages de France (1,8 milliard d'euros) et de l'ERAP (2,4 milliards d'euros). Au total, la dette négociable de l'État s'établit à 1 164 milliards d'euros à la fin 2009.

À la fin 2009, les *dettes non financières* comptent pour 141 milliards d'euros, en baisse de 13,3 milliards d'euros par rapport à 2008. Cette diminution tient beaucoup aux remboursements anticipés de crédits de TVA destinés à soulager la trésorerie des entreprises et à la diminution des acomptes d'impôt sur les sociétés versés en 2009, consécutive à la dégradation des bénéfices des entreprises en 2008.

Il faut en effet souligner que plus du quart des dettes non financières sont constituées des acomptes d'impôt sur les sociétés (37,3 milliards d'euros, après 45,4 milliards d'euros) et ne sauraient donc être confondues avec les dettes liées à des dépenses budgétaires, telles que les dettes de fonctionnement (en hausse de 365 millions d'euros) et les dettes d'intervention (en baisse de 2 milliards d'euros, sous l'effet notamment de l'évolution des créances de la sécurité sociale sur l'État<sup>(2)</sup>).

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

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

**LES DETTES NON FINANCIÈRES AU 31 DÉCEMBRE 2009**

(en milliards d'euros)

|  | Charges à payer <sup>(a)</sup> | Dettes exigibles | Total        |
|--|--------------------------------|------------------|--------------|
| Dettes de fonctionnement                   | 3,1                            | 1,5              | 4,6          |
| Dettes d'intervention                      | 5,7                            | 3,8              | 9,4          |
| Autres dettes                              | 18,3                           | 98,7             | 117,0        |
| Produits constatés d'avance <sup>(b)</sup> | –                              | –                | 9,7          |
| <b>Total</b>                               | <b>27,0</b>                    | <b>113,7</b>     | <b>140,7</b> |

(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 2009.

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 2009, faute de système d'information adéquat <sup>(1)</sup>. Selon les informations recueillies par le Rapporteur général, « *seules les charges à payer recensées par les ministères via l'application Orchidée [5,6 milliards d'euros fin 2009], soit environ la moitié de l'ensemble des charges à payer, peuvent être restituées par programme de manière extra-comptable* ».

Sur l'ensemble des programmes du budget de l'État, sept programmes rassemblent à eux seuls plus de la moitié – soit 2,9 milliards d'euros sur 5,6 milliards d'euros – des charges à payer recensées dans Orchidée. Le tableau ci-après les présente.

**LES SEPT PREMIERS PROGRAMMES PORTEURS DE CHARGES À PAYER**

(en millions d'euros)

| Programmes  | Charges à payer |
|---|-----------------|
| Équipement des forces   | 949,2           |
| Préparation et emploi des forces                                    | 554,3           |
| Réseau routier national   | 473,7           |
| Enseignement privé du premier et du second degrés                   | 271,7           |
| Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant | 265,5           |
| Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local  | 237,3           |
| Enseignement scolaire public du second degré                        | 184,6           |
| <b>TOTAL</b>  | <b>2 936,2</b>  |

Source : DGFIP (application Orchidée).

(1) Cette lacune nourrit la réserve de la Cour des comptes relative aux systèmes d'information financière et comptable de l'État (voir supra, I).

La Cour des comptes, quant à elle, estime les dettes liées à des dépenses budgétaires à 15,9 milliards d'euros, soit une diminution 5,8 milliards d'euros par rapport à la fin 2008 : elles se répartiraient entre 9,7 milliards d'euros de charges à payer et 6,2 milliards d'euros de dettes exigibles dès la fin 2009 <sup>(1)</sup>.

Les *provisions pour risques et charges* représentent 78 milliards d'euros à la fin 2009 (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. Entre la fin 2008 et la fin 2009, les provisions pour litiges passent de 8,5 milliards d'euros à 8,9 milliards d'euros. Les provisions pour charges s'établissent à 66,9 milliards d'euros, soit une augmentation de 1,1 milliard d'euros par rapport à 2008, principalement imputable aux provisions pour transferts (liés à des dispositifs d'intervention gérés directement par l'État ou par des opérateurs).

**PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES AU 31 DÉCEMBRE 2009**

(en millions d'euros)

|   |               |
|---|---------------|
| <b>1. Provisions pour risques</b>   | <b>10 694</b> |
| <i>dont provisions pour litiges</i>   | 8 983         |
| <b>2. Provisions pour charges</b>   | <b>66 850</b> |
| Provisions pour charges de fonctionnement   | 30            |
| Provisions pour charges de personnel  | 3 965         |
| Provisions pour transferts  | 51 588        |
| <i>dont primes épargne logement</i>   | 8 053         |
| <i>dont indemnisation actes de barbarie 2<sup>de</sup> guerre mondiale</i>        | 1 118         |
| <i>dont mesures emploi et agriculture (ASP)</i>                                   | 3 361         |
| <i>dont régimes spéciaux de retraites</i>   | 5 550         |
| <i>dont Fonds européen de développement (9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> FED)</i> | 5 719         |
| <i>dont bonification d'intérêts par l'AFD</i>                                     | 1 709         |
| <i>dont engagements AFITF</i>   | 1 800         |
| <i>dont engagements RFF</i>   | 2 476         |
| <i>dont aides à la pierre ANAH</i>  | 1 785         |
| <i>dont soutien au transport de la presse</i>                                     | 1 313         |
| <i>dont majoration des rentes viagères</i>  | 1 603         |
| <i>dont Fonds de compétitivité des entreprises</i>                                | 1 253         |
| Provisions pour remises en état   | 1 113         |
| Provisions pour charges liées à l'impôt   | 1 081         |
| Autres provisions   | 4 118         |
| <i>dont assainissement installations nucléaires</i>                               | 3 796         |
| <b>Total provisions (1 + 2)</b>   | <b>77 544</b> |

Source : CGE 2009.

La *trésorerie passive* s'établissait à 67 milliards d'euros au 31 décembre 2009, soit un montant très proche de celui constaté l'année précédente. Elle comprend les dettes à court terme, essentiellement les comptes des correspondants du Trésor. Y figure également l'avance de trésorerie consentie

(1) Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2009, mai 2010, p. 157.

à l'État par le Crédit foncier de France dans le cadre du paiement des primes d'épargne logement (719 millions d'euros, soit 244 millions d'euros de moins qu'à la fin 2008), faute de crédits suffisants ouverts en lois de finances depuis 2006.

Au total, **la situation nette de l'État s'établit à - 723 milliards d'euros fin 2009**, soit une dégradation de 105,4 milliards d'euros par rapport à 2008. Dès lors que l'actif de l'État a peu évolué (+ 1,7 %), cette détérioration s'explique par l'augmentation de son passif (+ 8,6 %), entièrement imputable à l'alourdissement des dettes financières (+ 131 milliards d'euros).

• 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 correspondants. Leur contraction donne **les charges nettes, soit 338 milliards d'euros en 2009**, en baisse de 2,1 % par rapport à 2008. Les charges de fonctionnement, nettes des produits de fonctionnement, représentent 170 milliards d'euros. Les charges d'intervention nettes atteignent 142 milliards d'euros, dont 82 milliards d'euros de transferts aux collectivités territoriales, 30 milliards d'euros aux ménages, 14 milliards d'euros aux entreprises et 22 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 bruts et à 26 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 240 milliards d'euros en 2009**, après 276 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 **97,7 milliards d'euros en 2009**, soit une dégradation de 28,7 milliards d'euros par rapport à 2008.

## LE RÉSULTAT PATRIMONIAL DE L'ÉTAT EN 2008 ET 2009

(en millions d'euros)

|  | 2008            | 2009            | Évolution       |                 |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
|  |                 |                 | En M€           | En %            |
| Charges de fonctionnement nettes                                 | 166 478         | 170 118         | + 3 642         | + 2,2 %         |
| Charges d'intervention nettes                                    | 136 146         | 141 566         | + 5 419         | + 4,0 %         |
| Charges financières nettes                                       | 42 066          | 25 916          | - 16 148        | - 38,4 %        |
| <b>Total des charges nettes</b>                                  | <b>344 689</b>  | <b>337 600</b>  | <b>- 7 087</b>  | <b>- 2,1 %</b>  |
| Produits fiscaux nets  | 285 738         | 251 023         | - 34 715        | - 12,1 %        |
| Autres produits régaliens nets                                   | 6 597           | 7 194           | + 597           | + 9,0 %         |
| Ressources propres du budget de l'Union européenne               | - 16 620        | - 18 327        | - 1 707         | + 10,3 %        |
| <b>Total des produits régaliens nets</b>                         | <b>275 716</b>  | <b>239 890</b>  | <b>- 35 825</b> | <b>- 13,0 %</b> |
| <b>Solde des opérations de l'exercice (résultat patrimonial)</b> | <b>- 68 973</b> | <b>- 97 710</b> | <b>- 28 738</b> | <b>- 41,7 %</b> |

N.B. : Les données 2008 sont retraitées au format 2009.

Source : CGE 2009.

Cette dégradation du résultat annuel de l'État entre 2008 et 2009 s'explique par **la très forte diminution des produits fiscaux de l'État (- 34,7 milliards d'euros)**. Limités à 251 milliards d'euros, les produits fiscaux sont marqués en 2009 par la baisse de 20,5 milliards d'euros par rapport à 2008 du produit de l'impôt sur les sociétés. À cette dégradation très largement liée à la crise s'ajoutent les diminutions des produits :

- de l'impôt sur le revenu : - 4,4 milliards d'euros, sous l'effet notamment de l'actualisation du barème en fonction de l'indice des prix 2008 (2,9 %) et du crédit d'impôt accordé par la loi de finances rectificative du 20 avril 2009 aux contribuables les moins imposés ;

- de la TVA : - 4,4 milliards d'euros, dont 1,3 milliard d'euros liés à la baisse du taux de TVA dans la restauration ;

- des droits d'enregistrement et des autres taxes indirectes : - 3,3 milliards d'euros, en raison notamment des allègements de droits de succession et de donation consentis par la loi « TEPA » du 21 août 2007 (- 716 millions d'euros), d'une affectation de 549 millions d'euros de ressources fiscales au Centre national de la cinématographie <sup>(1)</sup> et d'affectations de recettes à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole après la suppression du FFIPSA (362 millions d'euros du produit de la taxe sur les véhicules de société et 544 millions d'euros du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance) ;

- de la TIPP : - 1,2 milliard d'euros, du fait principalement des transferts de recettes aux collectivités locales dans le cadre de l'« acte II » de la décentralisation ;

(1) Consécutives à la suppression en 2009 du compte d'affectation spéciale Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale.

- des autres produits fiscaux : -0,9 milliard d'euros, sous l'effet notamment de la diminution de 0,5 milliard d'euros du produit brut de l'ISF.

**En revanche, l'évolution des charges nettes contribue à l'amélioration du résultat patrimonial entre 2008 et 2009 à hauteur de 7,1 milliards d'euros.**

Cette évolution est uniquement imputable aux **charges financières nettes**, qui diminuent de plus de 38 % (- 16,1 milliards d'euros) pour s'établir à moins de 26 milliards d'euros. L'essentiel de cette diminution s'explique par la non reconduction en 2009 d'opérations exceptionnelles effectuées l'année précédente, en particulier les reprises par l'État des dettes du FFIPSA, de Charbonnages de France et de l'ERAP <sup>(1)</sup>, qui se sont traduites en 2008 par des charges financières supplémentaires de près de 13 milliards d'euros. Quant aux charges d'intérêt de la dette de l'État, elles diminuent de 1,4 milliard d'euros entre 2008 et 2009 pour s'établir à 39 milliards d'euros <sup>(2)</sup>, du fait principalement de la baisse, déjà évoquée, des taux d'intérêt à court terme.

Au-delà de ces facteurs exceptionnels, un rapprochement avec les montants inscrits au bilan de l'État permet de donner une vision plus réaliste du poids de son endettement. Le tableau ci-après montre ainsi l'évolution entre 2008 et 2009 de l'annuité de la dette de l'État, ici définie comme la somme des remboursements en capital (enregistrés au bilan) et des intérêts (enregistrés dans le compte du résultat) : il apparaît que, entre la fin 2008 et la fin 2009, l'annuité de la dette a augmenté de 35,5 milliards d'euros, pour représenter plus de 71 % des produits régaliens nets de l'année et atteindre 9 points de PIB (soit deux points de plus qu'en 2008).

**ANNUITÉ DE LA DETTE DE L'ÉTAT EN 2008 ET 2009**  
(en milliards d'euros)

|  | <b>2008</b>   | <b>2009</b>   | <b>Écart</b>    |
|--|---------------|---------------|-----------------|
| Remboursements en capital <sup>(a)</sup> | 95,6          | 132,5         | + 36,9          |
| Intérêts                                 | 40,5          | 39,0          | - 1,4           |
| <b>Total Annuité de la dette</b>         | <b>136,0</b>  | <b>171,5</b>  | <b>+ 35,5</b>   |
| <i>en % des produits régaliens nets</i>  | <i>49,3 %</i> | <i>71,5 %</i> | <i>+ 22,1 %</i> |
| <i>en % du PIB</i>                       | <i>7,0 %</i>  | <i>9,0 %</i>  | <i>+ 2,0 %</i>  |

(a) À titre d'approximation, les remboursements en capital sont calculés comme la variation annuelle des titres négociables (y compris à court terme) inscrits au passif de l'État.

Source : CGE 2009 ; calculs du Rapporteur général.

En dehors des charges financières, les autres catégories de charges de l'État ont augmenté en 2009. La progression la plus forte (+ 5,4 milliards d'euros) concerne **les charges d'intervention nettes**, du fait des transferts aux collectivités territoriales (+ 7,2 milliards d'euros, dont 3,9 milliards d'euros supplémentaires liés aux remboursements anticipés de FCTVA), aux ménages (+ 2 milliards d'euros, dont 0,5 milliard d'euros au titre de l'AAH et 0,4 milliard d'euros au titre des aides au logement), aux entreprises (+ 1,9 milliard d'euros) et à d'autres collectivités (+ 2,6 milliards d'euros, dont 1,6 milliard d'euros pour l'AFITF).

(1) Pour respectivement 7 972 millions d'euros, 2 496 millions d'euros et 2 461 millions d'euros.

(2) Hors charge d'indexation des titres indexés sur l'inflation.

**Les charges de fonctionnement nettes**, quant à elles, augmentent de 3,6 milliards d'euros en 2009, du fait notamment de la forte progression des subventions pour charges de service public (+ 3,9 milliards d'euros) liée à la mise en œuvre de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007. À 133 milliards d'euros, les charges de personnel (pensions comprises) représentent 55 % des charges de fonctionnement brutes en 2009.

Le tableau présenté ci-après explicite le passage entre le résultat en comptabilité générale (- 97,7 milliards d'euros) et le résultat en comptabilité budgétaire (- 138 milliards d'euros hors FMI).

**LE PASSAGE DU SOLDE BUDGÉTAIRE AU RÉSULTAT PATRIMONIAL**

(en milliards d'euros)

| <b>Solde d'exécution des lois de finances 2009</b>                    | <b>- 137,5</b>               |
|---|------------------------------|
|   | <i>soit hors FMI - 138,0</i> |
| Restes à recouvrer sur les produits de l'année courante               | + 13,4                       |
| Recettes sur les produits des années antérieures                      | - 8,6                        |
| Dépenses et recettes budgétaires inscrites à des postes de bilan      | + 26,7                       |
| Valeurs comptables des éléments d'actifs cédés                        | - 6,6                        |
| Impact du rattachement des acomptes d'impôt sur les sociétés          | + 8,0                        |
| Opérations d'inventaire   | - 0,9                        |
| Autres  | + 7,8                        |
| <i>dont apports de titres au FSI dans le cadre du plan de relance</i> | <i>+ 6,9</i>                 |
| <b>Résultat patrimonial 2009</b>                                      | <b>- 97,7</b>                |

Source : CGE 2009.

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 Rapporteur général souligne qu'à **la différence des années précédentes, le résultat patrimonial mesuré en comptabilité générale est inférieur au déficit budgétaire**. Il faut sans doute y voir, à l'instar du ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, une illustration des « caractéristiques et [de] l'originalité du plan de relance français, axé pour une part substantielle sur des dépenses d'investissement et des opérations financières n'appauvrissant pas l'État »<sup>(1)</sup>.

(1) Réponse de M. François Baroin à la Cour des comptes, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État, Exercice 2009, mai 2010, p. 172-173.

- 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 (– 21,3 milliards d'euros au 31 décembre 2009) 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 <sup>(1)</sup>.

---

(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*).

## 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 2009 est de **150 milliards d'euros**, après 78,6 milliards d'euros fin 2008.

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 **307 milliards d'euros** fin 2009).

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 (**82,3 milliards d'euros**<sup>(1)</sup>, dont 51 milliards d'euros sur la seule mission *Défense*), les contrats de projet État-région, les concessions de service public, les partenariats public-privé, les passifs sociaux 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 **1 143 milliards d'euros**, soit environ 60 % du PIB. Ce montant, correspondant à un taux d'actualisation de 1,63 %, 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 1,63 %, les engagements sont évalués à **556 milliards d'euros** (soit environ 29 % du PIB) pour la fonction publique d'État et à **198 milliards d'euros** pour les régimes spéciaux de retraite.

---

(1) Pour des raisons techniques (exposées supra, I, A), ce montant diffère de celui résultant de la consolidation de l'ensemble restes à payer tels que présentés dans les RAP.



## AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES

*Au cours de sa troisième séance du mercredi 26 mai 2010, la Commission auditionne M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur la certification des comptes de l'État 2009 et sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009.*

**M. le président Jérôme Cahuzac.** C'est avec beaucoup de plaisir et d'émotion que j'accueille M. Didier Migaud dans ses fonctions de premier président de la Cour des comptes.

Je rappelle qu'aux termes de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, la Cour des comptes certifie la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État. Elle transmet au Parlement un rapport sur la performance de l'État, analysant par mission et par programme l'exécution des crédits. À cette occasion, la Cour donne un éclairage sur les composantes du résultat budgétaire – déficit, recettes, dépenses – et ses caractéristiques, sur la dette, ainsi que sur des modalités de gestion budgétaire que la commission des finances suit attentivement, en particulier la norme de progression des dépenses et l'étendue des dépenses fiscales.

Monsieur Migaud, vous pourrez nous présenter les rapports qui nous ont été remis, relatifs respectivement à la certification des comptes 2009 et aux résultats et à la gestion budgétaire en 2009.

Il serait aussi utile que nous connaissions précisément l'avis de la Cour des comptes sur les points suivants.

La dégradation de la situation budgétaire de l'État en 2009 par rapport à la loi de finances initiale tient à la fois à une forte baisse des recettes et à un accroissement des dépenses. Sur ces deux volets, quelle part est due à la crise financière et économique, et quelle part est structurelle, c'est-à-dire imputable aux politiques publiques ?

Quelle est la position de la Cour à propos de l'adoption d'une règle limitant les déficits publics ? À quel niveau juridique cette règle devrait-elle être adoptée ? Au niveau constitutionnel, organique ou législatif ? Convient-il de s'inspirer de la règle allemande ou de se contenter d'une nouvelle procédure parlementaire ?

Quelle appréciation la Cour porte-t-elle sur les prévisions de croissance et de recettes transmises par le Gouvernement français à la Commission européenne dans son dernier programme de stabilité et de croissance ? Ce programme prévoit un taux de croissance de 2,5 % en 2011 et 2012, un taux d'élasticité jugé surprenant par certains, ainsi qu'un accroissement des prélèvements obligatoire de

deux points de PIB, soit 40 milliards d'euros. Ces prélèvements obligatoires seront-ils obtenus par les seuls effets de la croissance ou bien des mesures plus volontaristes, sur les taux, les assiettes ou les barèmes, seront-elles nécessaires ?

**M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes.** C'est un grand honneur de m'exprimer devant votre commission et de porter à votre connaissance ces deux documents accompagnant le projet de loi de règlement pour 2009 : l'acte de certification des comptes de l'État ; le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État.

Je retrouve avec émotion et plaisir d'anciens collègues, avec qui j'ai travaillé activement dans les fonctions qui furent les miennes au sein de cette commission. Je salue chaleureusement chacune et chacun d'entre vous. La Cour entretient des relations de confiance avec votre commission, et mon prédécesseur, Philippe Séguin, accordait une grande importance à ces rendez-vous. À l'occasion de ma première audition parlementaire, j'ai une pensée particulière pour lui et je vous prie de croire que je m'efforcerai de contribuer au maintien de nos relations très étroites, dans le respect de la Constitution.

Je suis accompagné de magistrats que vous connaissez bien : MM. Christian Babusiaux, président de la première chambre, Jean-Raphaël Alventosa, conseiller maître à la première chambre, Patrick Lefas, conseiller maître à la première chambre, Emmanuel Belluteau, conseiller référendaire à la première chambre, Brice Blondel, auditeur à la première chambre, et Laurent Zerah, expert à la première chambre.

Ce rendez-vous est le premier d'une longue série qui me permettra, avant l'été, de vous dresser un tableau d'ensemble de la situation des finances publiques françaises. Vous ne m'en voudrez pas si je réponds incomplètement à vos questions aujourd'hui, monsieur le président, car je m'en tiendrai à l'exécution du budget 2009 et à la certification des comptes. J'entretiens le « suspense », comme le faisait Philippe Séguin dans cet exercice, avant de vous présenter, le 23 juin, le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Je rendrai aussi compte du rapport relatif à la certification des comptes du régime général de sécurité sociale à la commission des affaires sociales de votre assemblée. Enfin, la Cour vous adressera, avant l'été, le rapport sur la mise en œuvre du plan de relance que votre commission a demandé au titre de l'article 58-2 de la LOLF et, début septembre, le rapport que vous avez réclamé à propos des interventions extra-budgétaires.

Tous ces rapports attestent l'étroite relation qui lie la Cour des comptes au Parlement. Mon souhait est d'aller encore plus loin dans l'assistance que nous vous apportons, afin de donner toute sa portée au nouvel article 47-2 de la Constitution. Je m'exprimerai d'ailleurs la semaine prochaine devant votre comité d'évaluation et de contrôle à propos de la manière dont la Cour entend contribuer au développement de l'évaluation des politiques publiques.

L'assistance que la Cour vous apporte dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances est, je crois, particulièrement utile cette année. En effet, 2009 a été à bien des égards un exercice exceptionnel, en raison des effets de la crise économique et financière mondiale, et des diverses mesures qui ont été prises par l'État pour en réduire les effets. Les trois résultats financiers de l'État, prévus à l'article 37 de la LOLF, en portent témoignage.

L'exécution budgétaire s'est achevée par un déficit de 138 milliards d'euros, soit deux fois et demi celui constaté en 2008. Celui-ci avait pourtant déjà atteint, avec 56 milliards, un niveau record dans notre histoire moderne. Le déficit 2009 représente près de la moitié des dépenses nettes du budget général, et plus des deux tiers de ses recettes fiscales nettes.

Il est vrai que l'année 2009 a connu une dégradation marquée de la situation économique : alors que le budget avait été préparé sur une hypothèse de croissance du PIB de 1 %, la France a finalement connu une récession de 2,5 %. Cette dégradation conjoncturelle majeure a conduit le Gouvernement à réviser ses hypothèses à plusieurs reprises, imposant une mobilisation exceptionnelle du Parlement mais aussi des administrations pour adapter le budget de l'État. Votre commission a été bien sûr en première ligne tout au long d'une année qui a vu, fait exceptionnel, le vote de trois lois de finances rectificatives, en février, avril et décembre. Signe que cette crise profonde n'est pas terminée, ce rythme inhabituel se poursuit en 2010 : deux lois de finances rectificatives ont déjà été promulguées aux mois de mars et de mai, et une troisième a été déposée devant l'Assemblée nationale le 19 mai dernier.

Première conséquence de la crise économique et financière, les recettes fiscales nettes de l'État se sont effondrées, au point de revenir, à périmètre courant mais en euros constants, à un niveau proche de celui de 1979, alors que, dans le même temps, le PIB augmentait de 68 %. Par rapport à 2008, elles ont diminué de 60 milliards d'euros, dont plus de 24 milliards directement attribuables à la dégradation de la conjoncture.

Seconde conséquence de la crise, pour soutenir l'activité et éviter une aggravation de la récession économique et de ses effets sociaux, le Gouvernement a pris des mesures qui ont réduit les recettes et accru les dépenses.

Au total, les rentrées fiscales ont diminué de 16,3 milliards d'euros, du fait du plan de relance, essentiellement au titre des mesures visant à alléger les besoins de trésorerie des entreprises.

Quant aux dépenses comptabilisées sur la mission provisoire « Plan de relance de l'économie », elles sont estimées à 15,7 milliards d'euros. Ces mesures ont eu bien sûr un effet sur le dynamisme des dépenses nettes de l'État. En prenant en compte la variation du solde des comptes spéciaux, les dépenses nettes ont progressé de 21,5 milliards en crédits de paiement, soit plus 7,7 % par rapport à 2008. Ce chiffre diffère de celui du Gouvernement, qui calcule l'évolution des

dépenses nettes de l'État pour le budget général uniquement, sans intégrer la variation du solde des comptes spéciaux. Or, celui-ci, proche de l'équilibre ou légèrement positif ces dernières années, a connu une dégradation de plus de 8 milliards en 2009, du fait principalement des 6,3 milliards d'euros de prêts consentis aux entreprises du secteur de l'automobile.

En sens inverse, on peut relever l'allègement des intérêts payés par l'État au titre de sa dette, inférieurs de plus de 5 milliards d'euros à ceux acquittés en 2008. Une telle baisse peut paraître paradoxale alors que l'encours de la dette négociable a augmenté de 131 milliards en 2009. C'est que la crise a entraîné une baisse des taux d'intérêt et un ralentissement de l'inflation. Dans ce contexte, l'État a choisi de recourir massivement à des emprunts à court terme.

Au final, la Cour a pu établir que la crise économique et les mesures adoptées pour y faire face ont alourdi le déficit de l'État de près de 63 milliards d'euros par rapport à celui constaté en 2008, soit les trois quarts de son aggravation totale, chiffrée à 82 milliards d'euros.

Néanmoins, le solde budgétaire présenté dans le projet de loi de règlement n'a qu'une signification limitée, car il ne rend pas compte de certaines opérations extrabudgétaires, comme les avances rémunérées souscrites auprès du Crédit foncier de France, et parce qu'il dépend du calendrier des opérations budgétaires, avec les pratiques de report de charges sur l'exercice suivant.

Le résultat de la comptabilité générale de l'État, autrement appelé résultat patrimonial, donne une vision plus complète de la situation économique et financière. L'analyse des comptes permet de dépasser l'horizon annuel de l'autorisation budgétaire. En comptabilité générale, le résultat est en effet exprimé en droits constatés – dès que les dettes et les créances ont acquis un caractère certain –, ce qui permet notamment de mieux appréhender les engagements que l'État devra honorer dans le futur.

Ce résultat patrimonial déficitaire atteste lui aussi l'impact de la crise, puisqu'il a diminué de 28,7 milliards d'euros par rapport à 2008, pour s'établir à moins 97,7 milliards d'euros. Il apparaît toutefois moins dégradé que le résultat budgétaire, en déficit, de 138 milliards d'euros.

Le solde d'exécution des lois de finances et le résultat patrimonial correspondent à des concepts différents, induisant logiquement de nombreux écarts positifs et négatifs. Par exemple, des dépenses budgétaires d'investissement significatives ne correspondent pas à des charges au sens de la comptabilité générale, mais sont inscrites au bilan de l'État en tant qu'actifs. Ces dépenses accroissent donc le patrimoine de l'État. Ainsi, les 6,3 milliards de prêts aux constructeurs automobiles dans le cadre du plan de relance sont bien des dépenses budgétaires mais figurent à l'actif du bilan de l'État en tant que créances immobilisées.

Il n'en reste pas moins que ce résultat patrimonial en forte dégradation s'explique par la réduction très sensible des produits fiscaux, que j'ai déjà mentionnée, et par la progression de certaines charges, en particulier de transferts aux collectivités et aux ménages.

La situation nette de l'État, qui résulte de la différence entre ses actifs et ses passifs, illustre de manière encore plus significative l'aggravation de la situation financière de l'État. Celle-ci se dégrade en effet de 105 milliards pour s'établir, fin 2009, à moins 723 milliards d'euros.

Cette dégradation très marquée de la situation nette, qui était déjà fortement négative, découle d'une augmentation du passif de l'État de 118 milliards d'euros, due pour l'essentiel à la progression de la dette financière. Cette dernière s'élève, fin 2009, à 1 175 milliards d'euros, en progression de plus de 131 milliards par rapport à 2008. Je précise qu'il s'agit bien de la dette de l'État et non de la dette de l'ensemble des administrations publiques, prise en compte au titre des critères dit « de Maastricht », laquelle s'établit à 1 489 milliards d'euros.

L'augmentation de 13 milliards d'euros de l'actif est principalement liée à la valorisation des immobilisations financières, en hausse de 17,7 milliards d'euros par rapport à 2008. L'essentiel de cette valorisation provient de la quote-part détenue par l'État dans le fonds stratégique d'investissement.

Le résultat du tableau de financement fait apparaître un besoin de financement de l'État sans précédent, de 246,2 milliards d'euros, soit deux fois plus que la moyenne des années 2002 à 2007. Ce besoin de financement a été couvert par l'endettement, l'État faisant le choix d'emprunter de manière croissante à court terme et dans des proportions supérieures à la couverture des variations infra-annuelles du compte du Trésor.

Cette croissance de la dette à court terme, si elle a pu représenter un avantage certain en 2009, présente un double inconvénient : elle renforce la sensibilité de la charge de la dette de l'État à une remontée des taux d'intérêt ; elle réduit pour partie la portée de l'autorisation parlementaire prévue par la LOLF, qui ne porte explicitement que sur la dette à moyen et long terme. C'est pourquoi la Cour recommande instamment d'améliorer l'information du Parlement sur l'évolution de l'endettement à court terme.

Vous l'aurez compris, tous les clignotants budgétaires et financiers sont au rouge. Cela pourrait laisser penser que la dégradation de la situation de nos finances publiques n'est attribuable qu'à la crise économique et aux effets du plan de relance. Ce n'est pas l'avis de la Cour puisque certaines mesures prises avant la crise ont eu des effets en 2009.

Ainsi, les allègements fiscaux consentis en 2007 et 2008 ont engendré des surcoûts de 5,2 milliards d'euros en 2009 : par exemple, le coût de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite « TEPA », a atteint 9,7 milliards d'euros en 2009, soit 2 milliards d'euros de plus qu'en 2008.

En outre, certaines pratiques anciennes, comme l'insuffisante sécurisation des recettes de l'État, ont perduré pendant la crise. De nouvelles mesures fiscales, adoptées en cours d'année, ont généré une baisse des recettes de 1,4 milliard d'euros. Il s'agit principalement, vous l'aurez sans doute deviné, de la baisse de la TVA dans le secteur de la restauration.

Il n'y a pas lieu, dans le cadre des deux documents que je vous présente aujourd'hui, d'épiloguer sur le caractère surtout conjoncturel ou essentiellement structurel de la dégradation de nos finances publiques, ou d'en apprécier la soutenabilité. La Cour en tirera les conclusions dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

Le panorama que je viens de dresser est sombre, j'en conviens. Il ne doit pas masquer les progrès accomplis par l'État, d'une part dans l'exécution de son budget, d'autre part pour fiabiliser les comptes.

S'agissant de l'exécution budgétaire, l'exercice 2009 a été marqué par l'apurement d'une partie importante des dettes de l'État à l'égard de la sécurité sociale, pour un total de 3,8 milliards d'euros ; cette mesure a été principalement financée grâce à la diminution de la charge payée au titre des intérêts de la dette. De même, le recours à des ressources extrabudgétaires pour financer des charges du budget de l'État a été réduit ; ainsi, les avances souscrites auprès du Crédit foncier de France pour financer les primes d'épargne logement ont diminué de 300 millions d'euros par rapport à 2008. Enfin, les reports de charges sur l'exercice suivant ont été divisés par plus de deux par rapport à 2008.

La fiabilité et la qualité du compte général de l'État ont incontestablement progressé en 2009, même si la Cour certifie les comptes de l'État pour l'exercice 2009 avec neuf réserves, dont huit que nous considérons comme substantielles, j'y reviendrai. Ces progrès sont l'aboutissement des efforts importants consentis par l'administration pour résoudre des difficultés, dont certaines étaient pendantes depuis plusieurs années.

La Cour a donc décidé de lever trois réserves formulées sur les comptes de 2008, qui portaient respectivement sur la justification des comptes de trésorerie, les participations de l'État dans les principaux fonds multilatéraux, y compris le FMI, et la comptabilisation des actifs sous-jacents des contrats de concession de service public. Cette dernière réserve représente à elle seule un enjeu financier massif, plus de 130 milliards d'euros, au titre des concessions autoroutières, ferroviaires et aéroportuaires. Leur comptabilisation montre qu'il est possible de faire prévaloir le principe d'image fidèle, dès lors que l'on prend le temps de discuter et de s'expliquer.

D'autres progrès importants ont été accomplis mais leur portée ne permet pas encore de lever les réserves substantielles auxquelles ils se rattachent. Le déploiement des dispositifs ministériels de contrôle interne se poursuit dans le cadre d'une méthodologie d'analyse et de maîtrise des risques comptables stabilisée et partagée. La tenue par le ministère de la défense de la trajectoire triennale de fiabilisation de ses actifs mérite d'être saluée ; le recensement des immobilisations et des stocks a été significativement étendu et une méthode fiable de valorisation des immobilisations est en cours de mise en place. Ce ne sont là que deux exemples ; il y en a d'autres, mentionnés dans l'acte de certification qui vous a été transmis.

Des améliorations ont également été apportées à l'annexe aux comptes, qui a été audité par la Cour. Ce document fournit un ensemble d'informations utiles pour analyser la soutenabilité des finances de l'État et contribuer à leur pilotage et à leur contrôle. Elle gagnerait donc à être davantage utilisée par le Gouvernement ; permettez-moi de dire qu'elle pourrait l'être aussi par le Parlement. Par exemple, à la demande de la Cour, l'annexe présente des projections sur les dépenses et les recettes futures du régime de retraite de l'État ; son besoin de financement cumulé est évalué à 333 milliards d'euros à horizon 2050. Autre exemple, l'administration a accepté d'intégrer dans l'annexe une valorisation du stock des déficits reportables : il s'élève à 279 milliards d'euros et se traduira, à terme, par une perte de 50 milliards d'impôt sur les sociétés.

Ces résultats encourageants valident le bien-fondé de l'approche adoptée par la Cour et l'utilité de la démarche de certification. La certification avec réserves des comptes de l'État permet à la Cour d'accompagner la réforme comptable plutôt que d'en sanctionner l'inachèvement. Cette stratégie, pour être constructive, supposait que des progrès importants soient constatés au terme de chaque exercice, ce qui a été le cas.

En trois ans, huit réserves substantielles ont pu être levées, même si de nouveaux problèmes sont apparus entre-temps. Je souhaite que d'autres difficultés soient résolues dès le prochain exercice. Ce résultat est accessible, pour peu que l'administration se donne les moyens d'aller au bout d'une démarche exigeante et qui a déjà fortement mobilisé ses services.

La certification n'est pas un exercice purement intellectuel, déconnecté des réalités économiques ou de la situation financière de l'État. Bien au contraire, il s'agit d'un outil central pour faire progresser la sincérité et la transparence des comptes publics ; à l'heure où la fiabilité des comptes de certains États membres de la zone euro est mise en cause, c'est une question essentielle. L'acte de certification permet d'apporter une assurance raisonnable sur la conformité des états financiers de l'État à un ensemble de règles et de principes. Il prévient ainsi les risques de manipulation des comptes. La France est un des rares pays de la zone euro où les comptes de l'État sont certifiés. J'entends œuvrer, dans les enceintes de coopération européenne pertinentes, pour une meilleure diffusion de

cette démarche. Je suis aussi de ceux qui pensent que les gouvernements devraient davantage s'intéresser à l'idée de normes établies par des comités d'experts et dont le non-respect peut entraîner des conséquences en matière de notation.

Des marges de progression importantes demeurent pour assurer le pilotage du budget de l'État et la régularité de son exécution, tout comme la fiabilité et la sincérité du compte général de l'État. Dans ces deux domaines, un des enjeux principaux est la refonte et l'adaptation des systèmes d'information financière et comptable de l'État, dans le cadre du progiciel Chorus.

Il s'agit là d'un sujet d'inquiétude majeur pour la Cour : cela a motivé l'envoi au premier ministre, en début d'année, d'un référé, qui vous a été communiqué. Vous connaissez le coût important de cet ambitieux chantier et l'ampleur des réorganisations qu'il implique, en vue d'assurer une bascule au 1<sup>er</sup> janvier 2011.

La Cour est aussi inquiète de la fiabilité des données qui seront entrées et véhiculées dans Chorus. Le paramétrage semble trop permissif, avec des carences dans la tenue des engagements de l'État vis-à-vis des tiers. En outre, les travaux de conception de son cœur comptable sont insuffisamment avancés, ce qui a déjà conduit à reporter à 2012 la tenue de la comptabilité générale de l'État dans ce progiciel.

Des progrès sont également souhaitables pour assurer une meilleure maîtrise du budget de l'État. Ce dernier se fixe depuis plusieurs années un objectif, une norme de progression des dépenses, destinée à encadrer la préparation du budget puis à mettre sous tension les gestionnaires ministériels lorsqu'ils consomment des crédits. Mais les conditions dans lesquelles l'État utilise cette norme pour rendre compte de l'exécution des dépenses ne sont pas satisfaisantes. Malgré l'élargissement de la norme aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales, qui avait été demandé par la Cour, cet outil demeure insuffisant pour assurer un pilotage global des différentes modalités d'intervention de l'État. Une part importante des dépenses reste exclue de la norme, notamment pour une grande partie des comptes spéciaux.

La Cour propose donc que soit mis en place un outil complémentaire. Cela permettrait de mieux suivre l'évolution des remboursements et dégrèvements d'impôts, qui ont atteint 112 milliards d'euros en 2009, et le dynamisme des dépenses fiscales, qui en est la principale source. Les dépenses fiscales ont augmenté de 6,2 % par rapport à 2008, au lieu des 4,8 % affichés en loi de finances initiale, hors plan de relance. La Cour recommande de mettre sous norme non pas l'intégralité de ces dépenses et financements mais la part qui se substitue à des crédits budgétaires.

Cela ne dispense pas d'une réflexion sur la maîtrise des dépenses fiscales ni d'une évaluation systématique de leur efficacité, qui constitue l'une des priorités de la Cour. Je souhaite que nous contribuions, le 23 juin, à clarifier les

dépenses fiscales, qui recouvrent des réalités différentes et auxquelles il arrive parfois, d'une année à l'autre, de devenir un mode de calcul de l'impôt. Il importe de préciser leur définition et leur périmètre.

La gestion des autorisations d'engagement, qui devait permettre une approche pluri-annuelle et favoriser un rapprochement de la comptabilité générale et des opérations budgétaires, est également déficiente. Un certain nombre de programmes ne consomment pas ces autorisations, alors que des engagements juridiques ont été pris. C'est donc qu'il n'existe pas encore de véritable comptabilité des engagements juridiques de l'État, contrairement à l'objectif de la LOLF, et que le contrôle interne continue de faire défaut en la matière.

Enfin, l'exécution budgétaire aura été marquée par la persistance de plusieurs entorses aux principes budgétaires, dont l'ampleur reste toutefois limitée et qui sont plutôt moins nombreux que les années précédentes. Vous les connaissez : sous-budgétisations, reports de charges ou anticipations de dépenses, usage inapproprié des comptes spéciaux, ordonnancement de crédits non disponibles, compensation des recettes et des dépenses.

L'exercice 2009 aura également connu un doublement des dépenses effectuées en période complémentaire, ce qui, à la veille de la suppression de cette période, est pour le moins regrettable. La Cour suggère d'avancer le calendrier de vote de la dernière loi de finances rectificative de l'année, afin de permettre l'exécution des dépenses avant le 31 décembre. Ce n'est pas la première fois que nous formulons cette recommandation ; nous souhaitons ne pas avoir à y revenir trop souvent !

En matière de qualité de la comptabilité générale, des améliorations substantielles restent également à réaliser. Le volume des ajustements passés dans les comptes à la demande de la Cour illustre à lui seul le chemin restant à parcourir pour que les états financiers soient conformes au référentiel comptable qui leur est applicable : plus de 10 milliards d'euros sur le solde des opérations de l'exercice et près de 64 milliards sur la situation nette de l'État.

Même à l'issue de ces corrections, un certain nombre de désaccords et de limitations persistent, qui nourrissent les neuf réserves maintenues par la Cour sur les comptes de l'exercice 2009. Entendons-nous bien : si la fiabilité et la sincérité des comptes de l'État ont indéniablement progressé, des marges importantes demeurent pour atteindre le haut niveau d'exigence attendu par la Cour.

Le détail figure dans l'acte de certification qui vous est remis et dans la synthèse jointe, je ne reviens donc pas sur l'énoncé des motivations qui les fondent. Celles-ci continuent de concerner, avec un degré de gravité variable, l'ensemble des postes du compte de résultat et du bilan, ainsi que la qualité de l'information fournie en annexe.

Si l'année 2009 a été marquée par une plus grande fiabilité des comptes de l'État et une plus grande régularité dans l'exécution de son budget, la situation financière s'est à tous égards très sensiblement dégradée par rapport à 2008. La Cour entend jouer un rôle majeur, aux côtés du Parlement et du Gouvernement, pour redresser la situation de nos finances publiques. La nécessité de ce redressement fait aujourd'hui consensus, même si son rythme et ses modalités font à juste titre débat. Nous reviendrons sur ces questions dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

L'année prochaine, dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'exercice 2010, nous nous efforcerons d'accorder davantage de place à l'appréciation de la performance de la gestion. Sur ce point, de très riches informations vous sont déjà communiquées dans le cadre des notes d'exécution budgétaire et des notes d'analyse de programme. La Cour doit systématiser cette approche et mener, sur plusieurs années, une véritable revue de l'ensemble des programmes budgétaires. Nous souhaitons que le Parlement puisse s'appuyer sur ces notes, notamment lorsqu'il examine les projets de loi de règlement.

En 2011, nous fêterons un double anniversaire : les dix ans de la promulgation de la LOLF et les cinq ans de son entrée en vigueur. À cette occasion, en plus de son rapport annuel sur les résultats et la gestion budgétaire et de l'acte de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2010, la Cour rendra public un rapport sur l'application de la LOLF. Ce document examinera les avancées à mettre au crédit de cette réforme majeure mais également ses limites, puisque lui échappent en particulier les interventions de l'État prenant la forme de dépenses fiscales, celles effectuées *via* des opérateurs de l'État ou encore celles reposant sur la mobilisation d'outils extérieurs au budget.

Les rapports que je vous présente aujourd'hui soulignent que toutes les conséquences des innovations induites par la LOLF n'ont pas encore été tirées ; j'espère donc que cette contribution sera utile. Elle constituera la première marche d'un dispositif plus ambitieux d'évaluation des politiques publiques, qui donnera à la Cour les moyens de mieux appréhender leurs enjeux et leur efficacité.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Nous avons grand plaisir à vous accueillir, Monsieur le Premier président, et nous ne pouvons que nous satisfaire de la qualité des relations de travail et de confiance que nous entretenons avec les magistrats de la Cour de comptes.

L'année 2009 fut certes exceptionnelle mais elle fait à nouveau apparaître une dissymétrie considérable entre l'exécution des dépenses et celle des recettes.

En matière de dépenses, les prévisions sont tenues, les écarts constatés en exécution sont mineurs. Alors que la dette s'accroît, nous accomplissons même une économie de 5 milliards d'euros par rapport aux prévisions d'intérêt de la dette : plus l'État emprunte, moins cela lui coûte ! Ce gain est affecté, pour plus de 3 milliards d'euros, à l'apurement des dettes de l'État vis-à-vis de la sécurité

sociale et, pour près d'1,9 milliard, à la couverture de dépenses évaluatives, dites « de guichet », du type aide personnalisée au logement ou allocation aux adultes handicapés.

En euros constants, les recettes de l'État sont retombées au niveau de 1979. Le périmètre a certes évolué, l'État ayant abandonné des recettes aux collectivités locales et à la sécurité sociale, mais cela donne à réfléchir. Cette chute est imputable à la crise pour 80 %. Il convient de s'intéresser aux 20 % restants, qui correspondent à des mesures de baisse d'impôt presque toutes prises en dehors des lois de finances, par exemple dans le cadre de TEPA ou de textes relatifs au tourisme ou à l'environnement. Le surcoût total approche 9 milliards d'euros, plus qu'en 2008 – et encore, je ne compte pas les mesures relatives aux cotisations sociales. Ces mesures, prises séparément, présentent toutes un intérêt, mais elles ne sont pas consolidées et, à la fin de l'année, l'addition est lourde, surtout dans une période où il importe de protéger les recettes. Lors de la conférence sur le déficit qui s'est tenue jeudi dernier autour du Président de la République, le président de la commission des finances et moi-même avons beaucoup insisté sur ce point : nous devons réagir très vite. Il suffirait de réserver l'adoption de dispositifs générant des abattements fiscaux ou sociaux aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Qu'en pensez-vous ? Pour ne pas porter atteinte au droit d'initiative parlementaire, le législateur pourrait toujours voter des dérogations fiscales ou sociales, mais celles-ci n'entreraient en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante, une fois reprises et consolidées dans la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale.

Vous estimez que les deux tiers seulement des crédits du plan de relance auraient été injectés dans l'économie. Ce n'est pas forcément négatif, car cela signifie que ses effets continueront de se faire sentir en 2010, mais pourriez-vous nous donner des détails pour les trois programmes de la mission « Plan de relance », à savoir l'investissement public, le soutien à l'emploi et enfin le logement et la solidarité ?

Dans le cadre de la mesure de non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, la loi de finances prévoyait la suppression de 27 000 équivalents temps plein travaillé. Or vous n'en constatez que 24 000. Comment cet écart s'explique-t-il ? Le même phénomène se produira-t-il en 2010 ?

En matière de niches fiscales, les dérapages sont considérables. L'article 200 *quater* du code général des impôts, relatif aux mesures de dérogation fiscale pour économie d'énergie dans un logement, est devenu ma bête noire : il est responsable, à lui seul, d'un dérapage d'1,3 milliard d'euros par rapport à la prévision ! Chaque fois que nous auditionnons le ministre concerné, il nous promet que des économies de 500 ou 600 millions seront enregistrées l'année suivante. Pourriez-vous nous donner des explications à ce sujet ?

Le remboursement anticipé du FCTVA – le fonds de compensation de la TVA – pour les investissements de 2008 était une excellente mesure mais il a coûté 3,85 milliards d’euros au lieu des 2,5 milliards prévus en trésorerie. Il a donc emporté un franc succès auprès des collectivités locales, mais celles-ci ont probablement encaissé le remboursement sans avoir procédé à tous les investissements promis, eu égard à la baisse spectaculaire de leur besoin de financement global, qui a chuté de 5,6 milliards d’euros en 2009. Ces investissements ont-ils simplement été reportés à 2010 ou à un peu plus tard ?

La certification des comptes constitue un vrai progrès, nous partageons votre sentiment. L’administration témoigne d’un réel souci de progresser et, d’année en année, vos réserves diminuent. Selon vous, en masse financière, quelles réserves impactent le plus le résultat de comptabilité générale ?

**M. Michel Bouvard.** Je salue à mon tour la qualité des rapports entre notre commission et la Cour, et je remercie cette dernière pour la qualité des documents qu’elle nous a remis aujourd’hui.

L’exécution de l’exercice 2009 est marquée par le passage de la crise. Les prévisions de dépenses ont certes été tenues mais certaines tendances sont préoccupantes.

La première porte sur la sécurisation des recettes. Je lis que l’écart entre recettes brutes et nettes correspondant aux dégrèvements et remboursements d’impôt « a atteint en 2009 un niveau jamais atteint, près de 34 % des recettes fiscales brutes », soit 112 milliards d’euros. Les dépenses fiscales progressent de 6,2 % au lieu des 4,8 % prévus, pour s’établir à 69 milliards d’euros. Le problème n’est pas dû à une insuffisance des recettes votées mais au fait que celles-ci ne se retrouvent finalement pas dans le budget de l’État, à cause de l’empilement de dispositifs adoptés au fil du temps et qui, pour l’essentiel, n’ont pas été revisités depuis une vingtaine d’années. Avant de voter une disposition rapatriant en loi de finances les mesures d’exonération et de dégrèvement, il convient de visiter celles qui ont été votées par le passé, au regard de leur légitimité sociale ou économique. Comment la Cour pourrait-elle nous aider à vérifier leur efficacité ? L’autre solution consisterait à passer un coup de rabot, avec toutes les imperfections que cela entraînerait.

Ma seconde préoccupation a trait à la transformation de la structure de la dette. L’augmentation du portefeuille de dette à court terme a été un choix intelligent puisque cela a permis de réduire les taux d’intérêt. Un équilibre doit cependant être trouvé avec la dette à moyen ou long terme, afin d’anticiper la remontée inéluctable des taux d’intérêt et de tenir compte de la difficulté nouvelle à placer de la dette sur les marchés, malgré la qualité toujours reconnue de la signature de la France. D’après la Cour, où la ligne de partage entre dette à court terme et dette à moyen et long terme doit-elle se situer ?

Ma troisième préoccupation est relative à Chorus, la mise en place d'un système d'information de l'État étant une affaire extrêmement complexe. Un premier échec a été essuyé avec ACCORD – « application coordonnée de comptabilisation, d'ordonnancement et de règlement de la dépense ». Chorus, opération de rattrapage, aurait dû en tirer les conséquences. Or la Cour des comptes fait observer que certaines faiblesses tiennent au « cœur comptable » du système. Considère-t-elle que des adaptations sont encore possibles pour que le dispositif soit déployé dans des conditions satisfaisantes, même si cela prend un peu plus de temps que prévu ? Le retour sur investissement de plus de 800 millions d'euros espéré l'an dernier dans le rapport de la MILOLF – mission d'information relative à la mise en œuvre de la LOLF – reste-t-il réaliste ? Le déploiement d'une comptabilité d'analyse des coûts, attendu avec impatience, notamment en matière d'immobilier, reste-t-il envisageable, même s'il est reporté en fin de parcours ?

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Peut-être pourrions-nous aussi nous pencher sur l'utilité économique de niches fiscales comme celle exonérant totalement de droits les plus-values de cession de parts d'entreprises détenues depuis plus de deux ans, qui a tout de même coûté 18,6 milliards d'euros en deux exercices, ou celle relative à l'intéressement, qui, dès lors qu'elle est actionnée, va jusqu'à ouvrir un droit à niche sociale, ce qui dénote la très grande créativité de ses inventeurs.

La Cour des comptes relève que la RGPP – révision générale des politiques publiques – est organisée par ministère alors que la LOLF est centrée sur des missions et des programmes, qu'elle fait émerger des responsables de mission alors que la LOLF avait institué des responsables de programme, et qu'elle vise à fédérer les services déconcentrés de l'État, sans référence à leur rattachement budgétaire. Quels inconvénients entraîne ce chaînage imparfait entre la RGPP et la LOLF ?

**M. Pierre-Alain Muet.** Je voudrais dire, à mon tour, à quel point nous sommes heureux d'entendre le Premier président de la Cour des comptes et de prendre connaissance des rapports qui nous sont transmis. Ce sont, en effet, des analyses extrêmement importantes pour nos débats budgétaires.

Vous nous demanderez sans doute d'attendre le mois de juin pour connaître votre réponse, mais j'aimerais tout de même vous poser la question : quelle est, selon vous, la part respective du déficit structurel et du déficit conjoncturel ? Si l'on en croit les instituts de conjoncture, la moitié du déficit est de nature structurelle en 2009. Le rapport de la Cour va dans ce sens, bien qu'il ne fournisse des indications que sur les comptes de l'État : selon la Cour, les trois quarts de l'augmentation du déficit s'expliquent par les mesures de relance qui ont été adoptées et par les effets de la crise ; un quart résulterait donc de mesures structurelles, notamment les allègements fiscaux accordés dans le cadre de la loi TEPA. Par ailleurs, comme nous étions en haut de cycle en 2008, on peut estimer que l'essentiel du déficit était alors structurel. Il s'élevait à 3,4 % du PIB, soit la

moitié du déficit actuel. La comparaison avec les pays ayant ramené leur déficit à zéro avant la crise, et donc supprimé leur déficit structurel, comme l'Allemagne, confirme cette analyse.

J'ai entendu avec plaisir le rapporteur général demander que l'on réserve les engagements importants de dépenses fiscales aux lois de finances. C'est une évidence : les lois de finances sont faites pour prendre des décisions à moyen terme sur le fondement d'une analyse des évolutions prévisibles au niveau macroéconomique. Il n'y a pas besoin de révision constitutionnelle pour cela, ni de loi organique : il suffit de faire un bon usage des lois de finances et de la politique économique. On voit bien, par exemple, que la décision prise en juillet 2007 d'engager imprudemment des dépenses importantes sans se fonder sur la réflexion qui aurait pu être conduite dans le cadre d'une loi de finances nous a précipités, quelques années plus tard, dans un déficit structurel accru.

J'en viens à des questions plus ponctuelles. Après l'échec du projet *ACCORD*, on ne peut que s'inquiéter des difficultés rencontrées pour se doter d'un logiciel de synthèse : il existe non seulement un retard dans la réalisation du programme *Chorus*, mais aussi des inquiétudes sur les données qui sont entrées. Il est probable que cet instrument ne répondra pas à l'objectif initial. Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur ce sujet ?

J'aimerais aussi en savoir davantage sur votre huitième réserve, relative à la CADES. Il était prévu que l'on ne laisserait pas la dette de cet organisme s'accroître sans adopter des mesures correctrices, mais c'est encore une de ces règles vertueuses que l'on s'impose sans jamais les respecter. La volonté politique compte plus que toutes les règles. Quel éclairage pouvez-vous nous apporter dans ce domaine ?

J'ignore dans quelle mesure la Cour des comptes entrera dans le détail des niches fiscales, mais on voit bien que le dispositif dont nous aurions besoin est une révision générale des niches, suivant la même logique qu'une RGPP bien pensée – l'exercice mené sous ce nom manque de pertinence en raison des contraintes qui ont été imposées. Une révision générale de tous les dispositifs en vigueur nous permettrait de voir quelles sont les économies réalisables, car beaucoup sont en réalité dépourvus de toute efficacité économique. Il serait très utile pour le Parlement que la Cour des comptes s'engage dans une telle révision.

**M. Jean-Pierre Brard.** S'il y a un point commun entre Didier Migaud et Philippe Séguin, c'est que, malgré des styles différents, leur audition constitue un véritable *happening*, si je peux parler comme Christine Lagarde.

La Cour des comptes, le Parlement et le ministre du budget disposent-ils des mêmes informations sur l'application *Chorus* ? M. Baroin nous a indiqué la semaine dernière, à l'occasion du débat sur l'immobilier de l'État, que tout allait bien dans ce domaine. Pouvez-vous nous indiquer quelle est l'appréciation portée par la Cour des comptes sur *Chorus* ?

Je peine à comprendre que l'on puisse persévérer à ce point dans ses erreurs – chacun sait que l'État en a commis beaucoup ces derniers temps, notamment dans la pénible affaire de l'Imprimerie nationale. Comment peut-on admettre l'irresponsabilité persistante dont bénéficient ceux qui échouent à mettre en oeuvre les décisions de l'État qu'ils sont chargés d'appliquer ? Certaines formes de mansuétude ne sont-elles pas coupables ?

Il a été question de s'inspirer de l'exemple offert par l'Allemagne pour réviser notre Constitution. Or, ce n'est pas forcément une bonne méthode de copier sur les autres, et il arrive que l'on regarde mal ce que fait son voisin. La révision évoquée par le Président de la République n'a rien à voir avec le dispositif adopté en Allemagne. Comme la Cour a certainement porté une grande attention au débat public qui s'est engagé sur ce sujet, j'aimerais savoir ce qu'elle en pense. Elle ne peut pas être indifférente à l'éventualité d'une telle révision constitutionnelle.

Au risque de vous paraître trivial, j'avouerai que j'ai bu du petit lait en écoutant notre rapporteur général. Il a répété des propos qu'il tenait déjà lorsque Didier Migaud présidait notre Commission – il faut le reconnaître –, mais j'observe que ni lui ni M. Bouvard ne parlent plus de réduction des dépenses publiques : ils concentrent désormais leurs efforts sur les pertes de recettes de l'État. Mieux vaut y voir clair tardivement que rester toujours aveugle.

Le montant de 112 milliards d'euros de dépenses fiscales est effrayant, surtout si on le rapproche du déficit actuel et que l'on songe un instant à l'absence d'efficacité de ces exonérations – rappelez-vous ce que nous disait Philippe Séguin. Il faudra que nous sortions de l'aveuglement idéologique : le système actuel ne fonctionnant pas, nous devons enclencher la marche arrière. Il reste qu'une suppression brutale de ces exonérations illégitimes risque de ne pas être facile à supporter pour les bénéficiaires. La Cour a-t-elle réfléchi aux mesures de transition qui pourraient être adoptées ?

**M. Didier Migaud.** Les dépenses fiscales, évoquées par plusieurs d'entre vous, renvoient à plusieurs types de questions, et d'abord celle de leur définition. Ces dépenses ont tendance à augmenter sans cesse : nous en avons identifié 506 en 2009, quand il n'y avait que 486 il y a deux ou trois ans. Malgré les recommandations de la Cour et les observations des uns et des autres, des dépenses fiscales continuent à être votées par le Parlement et leur volume augmente.

L'idée d'imposer une validation des dépenses fiscales dans la loi de finances initiale ou dans la loi de financement de la sécurité sociale pourrait être une réponse, mais elle me semble difficile à appliquer : un certain temps s'écoulera entre le moment où la disposition aura été votée dans une loi ordinaire et celui où elle sera validée dans une loi de finances ou une loi de financement de la sécurité sociale. Le comportement des acteurs économiques risque d'en être affecté. Il ne nous appartient pas de nous substituer aux responsables politiques en

indiquant quelles mesures il faudrait adopter, mais nous formulerons un certain nombre de recommandations que je vous présenterai le 23 juin. J'observe, par ailleurs, qu'il existe déjà une règle imposant que toute nouvelle dépense fiscale soit gagée. Respecter cette règle serait un premier pas. Avant d'envisager de nouvelles règles, il conviendrait peut-être de s'interroger sur le respect de celles qui existent.

Il ne m'appartient pas de commenter les annonces relatives à l'introduction de nouvelles règles dans la Constitution ou dans la loi organique, mais j'observe qu'une telle initiative pourrait être utile dans le cadre d'une concertation au plan européen. Le fait que les pays de la zone euro se dotent d'un certain nombre de règles pourrait produire un effet d'affichage intéressant vis-à-vis de nos partenaires. Quoi qu'on dise et quoi qu'on pense, plus notre endettement augmente et plus nous dépendons des autres. La France n'est pas dans la même situation que le Japon, dont 94 % de la dette sont détenus par des Japonais : 68 % de notre dette sont aujourd'hui entre les mains de résidents étrangers. Nous sommes plus dépendants que d'autres pays et nous devons tenir compte de notre environnement extérieur.

Une modification constitutionnelle pourrait donner une plus grande solidité juridique à une loi organique qui viendrait préciser un certain nombre de règles, mais il n'appartient pas à la Cour d'en décider. C'est à vous qu'il reviendra de vous prononcer sur les propositions qui seront faites par le Président de la République et par le Gouvernement. Si la Cour peut jouer un rôle dans ce processus, ce ne sera pas tant en amont, même si nous pouvons être consultés à ce stade, que dans le suivi de l'application et de l'exécution des règles.

À titre personnel, le débat relatif à la consultation *a priori* de la Commission européenne sur les lois de finances initiales me semble quelque peu surréaliste : le problème n'est pas tant l'élaboration des lois de finances initiales que leur exécution et l'application des règles en vigueur. On ne peut tirer que peu d'enseignement des lois de finances initiales. L'adoption des perspectives financières et d'un plan de stabilité, ainsi que le suivi de l'exécution des dépenses et de la déclinaison des lois de programmation me paraissent, en revanche, essentiels. Bien que la France dispose déjà d'un certain nombre d'outils, en particulier grâce à la LOLF, on peut envisager d'aller plus loin, de manière ponctuelle, afin d'améliorer le pilotage des finances publiques. Mais l'essentiel reste, à mes yeux, le respect des règles.

S'agissant des dépenses, quelques nuances séparent l'analyse du Gouvernement et celle de la Cour, le Gouvernement faisant état d'une progression des dépenses de 0,1 % en volume, hors plan de relance, et la Cour d'une progression de 0,4 %. Nous nous en expliquons dans le rapport, mais ce n'est pas la question la plus importante. Ce qui compte le plus, c'est la détermination de la norme de progression des dépenses. Bien des éléments ne sont pas pris en compte à ce jour – je pense notamment à la transformation de certaines dépenses budgétaires en dépenses fiscales et aux dépenses réalisées par l'intermédiaire des

opérateurs et des comptes spéciaux. La Cour propose d’instaurer une norme qui s’ajouterait à celle qui est utilisée par le Gouvernement, car il serait tout à fait compréhensible de préserver la norme actuelle afin de permettre une comparaison avec les exercices antérieurs : il ne faudrait pas changer sans cesse de références.

J’en viens aux questions portant sur le plan de relance de l’économie. Nous faisons le même constat que le rapporteur général en ce qui concerne l’anticipation du remboursement du FCTVA. Je pourrais vous donner dès maintenant quelques indications, mais nous aurons l’occasion d’apporter des éléments complémentaires dans le cadre du rapport qui nous a été commandé au titre de l’article 58, alinéa 2, de la loi organique relative aux finances publiques.

Le plafond d’emploi fixé dans le budget a été respecté en 2009. Nous constatons, en revanche, une inversion de tendance en ce qui concerne les départs à la retraite. D’autres facteurs ont également contribué à majorer les dépenses, en particulier des mesures catégorielles et l’évolution de certains déterminants du glissement vieillesse technicité, le GVT.

Notre rapport sur la LOLF pourra être l’occasion de revenir sur ses rapports avec la RGPP. Comme nous l’avons déjà indiqué l’an dernier, la RGPP est loin de porter sur l’ensemble du budget alors que l’ensemble des dépenses d’intervention devrait faire l’objet d’une revue générale. En outre, force est de constater que la logique de la LOLF et celle de la RGPP ne coïncident pas totalement, la première faisant référence à des missions et à des programmes, tandis que cette dernière se contente de suivre l’organisation administrative de l’État. Elle ne constitue donc pas une révision générale des programmes telle qu’on pouvait l’envisager dans le cadre de la LOLF.

Nous sommes prêts à réaliser l’évaluation d’un certain nombre de dépenses fiscales, étant entendu que cela représente un travail considérable. Cela prendra du temps, alors que certaines mesures pourraient être adoptées en urgence dans ce domaine. Sans attendre les propositions que nous formulerons, il me semblerait possible de renforcer l’application de la règle du gage.

La Cour formule des observations sévères sur *Chorus*. Si vous le souhaitez, vous pourrez auditionner le président Babusiaux en compagnie des magistrats qui ont participé à la rédaction du référé sur ce sujet. Il faut reconnaître qu’il existe un certain nombre de circonstances atténuantes : compte tenu de la complexité de la question, on peut comprendre certains dysfonctionnements, mais leur persistance est plus difficile à admettre une fois qu’ils ont été identifiés. Il est encore temps de corriger le tir, mais on peut douter que nous puissions disposer à très court terme d’éléments permettant d’apprécier les coûts, alors que c’était précisément le but de *Chorus*, qui devait non seulement renforcer l’information et la transparence, mais aussi fournir un outil de bonne gestion. C’est une ambition de la LOLF que le système actuel ne permet pas de réaliser pour le moment.

Vous me permettrez d'attendre le 23 juin prochain pour répondre à la question portant sur la part respective du déficit conjoncturel et du déficit structurel. Nous avons besoin d'encore un peu de temps pour prendre en compte la croissance potentielle, ainsi que pour actualiser et affiner les observations et les propositions que nous avons formulées l'an dernier.

Les services du ministère des finances ont visiblement pris des décisions pertinentes en matière de partage entre la dette à court terme et la dette à long terme, mais une telle « gestion active de la dette » n'est pas sans risque. Des ajustements rapides pourraient être nécessaires : chacun est conscient des conséquences que peut entraîner un accroissement rapide de la dette à court terme si les taux d'intérêt évoluent. L'exécutif sait qu'il faut être attentif à la ligne de partage entre dette à court terme et dette à long terme.

M. Christian Babusiaux vous répondra mieux sur la CADES, ainsi que sur la certification. Je me contenterai de rappeler, pour ma part, que le nombre des réserves les plus substantielles a diminué : nous en avons levé trois au total. Cela étant, les réserves qui demeurent ne sont pas dénuées d'importance.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Avant que nous écoutions M. Babusiaux, je vais donner la parole à nos collègues de Courson, Giscard d'Estaing et Olivier Carré.

**M. Charles de Courson.** Depuis six ou sept ans, les dépenses fiscales augmentent chaque année d'environ cinq milliards d'euros. La Commission des finances ayant demandé qu'on y mette le holà, le Gouvernement avait annoncé une décélération en 2009 : l'augmentation devait se limiter à trois milliards. Or, la Cour indique que ces dépenses ont augmenté de 4,7 milliards. Avec le Grenelle 2 et d'autres textes, nous continuons à dépenser l'argent que nous n'avons pas. Avez-vous eu la possibilité d'approfondir votre analyse des principales niches fiscales ? Votre programme comporte-t-il des enquêtes sur un nombre significatif de dépenses fiscales ? Vous savez que nous allons nous atteler à cette question dans le cadre de la loi de finances pour l'année prochaine.

Ma seconde question porte sur les divergences entre la Cour et le Gouvernement sur la prise en compte de la CADES, de la MSA, qui sont à l'évidence des entités contrôlées par l'État. Dans ces conditions, il conviendrait que les comptes de l'État intègrent la CADES, une partie de l'ACOSS et la MSA : je rappelle que l'État garantit des emprunts de trésorerie émis par l'ACOSS pour un montant de 55 milliards d'euros, et qu'il garantit également la dette à court terme grâce à laquelle la MSA parvient à payer les prestations sociales agricoles – la dette de la MSA augmente d'1,5 milliard d'euros par an. Où en serait-on si l'on tenait compte de ces éléments pour calculer le déficit réel de l'État ?

Vous avez rappelé l'ordre de grandeur de la provision du régime des fonctionnaires de l'État – environ 333 milliards d'euros...

**M. Didier Migaud.** Il s'agit du besoin de financement actualisé à l'horizon 2050...

**M. Charles de Courson.** Mais cela nous donne un ordre de grandeur de l'engagement de l'État.

Pouvez-vous nous dire si ce chiffre inclut les régimes de retraite des parlementaires et des fonctionnaires de l'Assemblée nationale et du Sénat ? Même si les assemblées parlementaires jouissent d'une autonomie budgétaire, elles relèvent de l'État en tant qu'entité juridique. Quel est l'ordre de grandeur des engagements correspondant à ces régimes ?

**M. Louis Giscard d'Estaing.** Nous nous réjouissons tous de ces échanges sur les comptes de l'État pour l'année 2009 et sur leur certification – c'est une procédure positive, dont l'instauration a constitué un progrès sur la voie de la sincérité.

Ma première question porte sur les réserves que vous formulez – 13 réserves substantielles en 2006, 12 en 2007, dont 9 substantielles, 12 encore en 2008, dont 9 substantielles, et enfin 9 en 2009. Dans quelle mesure peut-on envisager la levée de ces réserves ? Ont-elles changé depuis le début du processus de certification ou bien s'agit-il toujours des mêmes ? Y a-t-il eu un progrès et que suggérez-vous pour aller plus loin ? On pourrait avoir l'impression que la procédure de certification est peu suivie d'effets.

S'agissant de la réserve portant sur le recensement et la valorisation des opérateurs, pouvez-vous nous dire si les entités visées sont des autorités administratives indépendantes ? Vous savez que nous travaillons sur l'existence de ces autorités dans le cadre du comité d'évaluation et de contrôle et que nous éprouvons un certain nombre de difficultés, notamment pour identifier leur patrimoine.

J'en viens à la cinquième réserve, relative aux actifs du ministère de la défense : les valeurs considérées comme « non auditables » par les services du ministère atteindraient 60 milliards d'euros en valeur brute et 25 milliards en valeur nette. Quelles suggestions pourriez-vous formuler pour que l'on parvienne à des éléments raisonnablement certifiables par la Cour ?

Selon les documents que vous nous remettez aujourd'hui, la valeur nette comptable du patrimoine immobilier de l'État aurait augmenté de 5 milliards d'euros entre 2008 et 2009. Un premier problème concerne la base sur laquelle est effectuée la valorisation des actifs immobiliers de l'État : on s'aperçoit, lorsque l'on vend certains biens, que leur valorisation ne correspond pas à leur prix de cession. Travaillez-vous avec France Domaine sur les critères retenus ? Par ailleurs, la crise immobilière devrait conduire, si l'on en croit certains acteurs, à une dépréciation d'une partie des actifs de l'État.

**M. Olivier Carré.** Sans vous demander de déflorer les sujets que vous aborderez le 23 juin, j'observe qu'un chiffre n'a pas encore été cité : celui de la récession de notre PIB. Si elle est inférieure à celle de nos voisins, nous savons qu'elle s'accompagne de phénomènes inséparables de l'analyse des comptes de l'État.

À quel montant estimez-vous l'accélération du remboursement de certaines dettes de l'État à l'égard d'autres acteurs, notamment les entreprises et les collectivités territoriales ? Ce type de mécanisme, qui a permis à l'État de prendre en charge un certain nombre de dettes afin d'améliorer les capacités de trésorerie d'autres acteurs, constitue une opération neutre au plan macroéconomique, mais il augmente naturellement le déficit budgétaire.

Je m'interroge enfin sur les concours de l'État aux collectivités territoriales, qui sont passés de 94 à 100 milliards d'euros l'année dernière, soit une augmentation de deux points de la part de l'État dans le financement des collectivités territoriales par rapport à 2006 – elle doit maintenant atteindre la moitié du total. L'une des plus fortes augmentations concerne les compensations d'exonérations et de dégrèvements, en hausse de 10 %, qui s'élèvent désormais à 1,6 milliard d'euros. Est-ce un phénomène conjoncturel ou une évolution structurelle ?

**M. Didier Migaud.** Le rapport que nous présenterons le 23 juin apportera des éléments complémentaires sur toutes ces questions.

Nous faisons le même constat que M. de Courson au sujet des dépenses fiscales : j'évoquais tout à l'heure les problèmes posés par leur maîtrise, leur définition et leur périmètre. La Cour souhaite contribuer à une clarification, et elle a commencé à évaluer un certain nombre de dépenses fiscales. Notre dernier rapport public annuel comporte ainsi une insertion relative aux dépenses fiscales outre-mer, qui atteignent des montants importants. Nous allons continuer ce travail, mais nous ne pourrons pas évaluer toutes les dépenses fiscales avant l'examen de la loi de finances pour 2011. C'est pourquoi je me suis permis d'insister sur le respect d'une règle déjà applicable : l'obligation de gager toutes les dépenses fiscales supplémentaires. J'ai cru comprendre, en écoutant le rapporteur général, que vous étiez sensible à la question de la sécurisation des recettes.

Je laisse à M. Babusiaux le soin de répondre aux questions portant sur la CADES et sur la certification. Je rappellerai, pour ma part, que nous avons levé six réserves depuis le début du processus. Même si de nouvelles réserves ont été formulées, le bilan est plutôt positif : le nombre des réserves a globalement diminué.

L'État a décidé de prendre à son compte une partie des dettes d'autres acteurs, y compris celles des entreprises dans le cadre du plan de relance. Nous reviendrons sur cette question le 23 juin prochain, sous l'angle de la soutenabilité

des finances publiques, mais j'observe dès à présent qu'il n'y a pas eu de reprise de dette par l'État, hors mesures adoptées à l'occasion du plan de relance, lesquelles ne consistent d'ailleurs pas en une reprise de dette à proprement parler.

**M. Olivier Carré.** Il y a tout de même la réforme de la taxe professionnelle.

**M. Didier Migaud.** Oui, mais c'est un autre sujet.

Nous sommes conscients des conséquences que pourrait avoir la prise en compte de la CADES selon des modalités différentes. Nous continuons le dialogue avec le Gouvernement, qui a ouvert certaines pistes de réflexion, mais nous ne sommes pas en mesure, pour le moment, de lever la réserve substantielle que nous avons formulée.

**M. Christian Babusiaux, président de la première chambre.** Pour la Cour, la CADES est une entité contrôlée par l'État au sens des normes comptables : son conseil d'administration est composé, pour l'essentiel, de représentants de l'État ; le calendrier des émissions et leurs modalités sont approuvés par le ministre de l'économie, ce qui signifie que l'État exerce un pouvoir de décision sur le cœur de métier de la CADES et sur la quasi-totalité de son activité ; à cela s'ajoute la garantie implicite accordée par l'État aux émissions de cet organisme.

Le ministre ne conteste plus l'analyse de la Cour, puisqu'il a reconnu, dans un récent courrier, qu'il n'était pas normal que la CADES ne soit prise en compte nulle part : elle doit être rattachée soit à l'État, soit à la sécurité sociale, le ministre penchant pour cette dernière solution. Une première mesure a d'ailleurs été prise en ce sens : les annexes aux comptes de sécurité sociale sont désormais complétées par une mention de l'impact de la CADES sur les engagements et la situation des branches. Ce n'est toutefois qu'un premier pas : les questions relatives à la gouvernance de la CADES ne sont pas encore réglées. Dans une lettre adressée à la Cour, la semaine dernière, à propos de la certification qui vous est aujourd'hui présentée, le ministre a indiqué que la réflexion se poursuivait. Nous constatons qu'il y a une démarche positive du Gouvernement, qui reconnaît maintenant l'existence du problème, mais nous ne savons pas quelles solutions seront adoptées.

Si l'on retient la solution préconisée par le ministre, Monsieur de Courson, il n'y a pas de conséquences pour l'État. Mais nous ignorons encore s'il y aura une combinaison de comptes, agrégation comptable ou simple information sous la forme de tableaux communiqués à la commission des comptes.

En ce qui concerne l'ACOSS et la MSA, la question de leur traitement comptable est liée à la solution de fond qui sera retenue pour la prise en charge de leur trésorerie. Le ministre pourra sans doute vous apporter des précisions sur ce point.

**M. Patrick Lefas, conseiller maître.** L'ACOSS est « transparente » par rapport aux caisses nationales. Dès lors que nous les considérons comme des entités non contrôlées, elles n'apparaissent pas en tant que telles dans les comptes de l'État, sinon pour une valeur égale à zéro. La CCMSA, la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, est également en dehors du périmètre considéré : ce n'est pas un établissement public national.

Il faut faire une distinction entre les autorités administratives indépendantes et les autorités publiques indépendantes : les unes figurent directement dans les comptes de l'État, car elles ne jouissent pas de la personnalité morale ; les autres sont en revanche pleinement indépendantes, et ne constituent pas des opérateurs. Nous ne les contrôlons donc pas, et nous ne les comptabilisons qu'au titre des coûts d'acquisition. C'est par exemple le cas de l'AMF, l'autorité des marchés financiers.

Nous travaillons bien sûr en étroite liaison avec France Domaine en matière de valorisation. Il y a une marge de progression, ce qui explique la réserve que nous formulons.

En ce qui concerne les actifs militaires, il conviendrait de fiabiliser la part des immobilisations en service, notamment les plus anciennes d'entre elles.

Les comptes des quatre caisses nationales de retraite des assemblées parlementaires sont intégrés en fin d'exercice dans les comptes de l'État, car les pouvoirs publics n'ont pas de personnalité morale autonome. Ces comptes sont distincts de la comptabilité des engagements de retraite et du compte d'affectation spéciale « pensions », mais ils « remontent » dans la comptabilité de l'État. Au Sénat, il s'agit d'un système de semi-capitalisation qui prend la forme d'un portefeuille dédié, distinct des immobilisations financières, puisqu'il existe des contreparties consistant en des provisions.

**M. Didier Migaud.** Nous aurons l'occasion de revenir, le 23 juin prochain, sur ce sujet. La question des retraites doit en effet être resituée dans le cadre de la soutenabilité des finances publiques.

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Merci beaucoup, Monsieur le Premier président, pour vos réponses.

\*

\* \*

## **AUDITION DE M. FRANÇOIS BAROIN, MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

*Au cours de sa séance du mardi 24 juin 2010, la Commission auditionne M. François Baroin, ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009.*

**M. Michel Bouvard, président.** Monsieur le ministre, mes chers collègues, nous accueillons aujourd'hui M. François Baroin, ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, pour l'entendre sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009. Nous avons entendu sur l'exécution du budget 2009 le Premier président de la Cour des comptes il y a quatre semaines. Il est revenu ce matin, à l'occasion de la présentation du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques, sur certaines problématiques relevées à propos de l'exercice 2009, qui a été non seulement une année « de crise » mais également une année au cours de laquelle on a pu mesurer l'importance et l'aggravation du déficit structurel, le développement continu des dépenses fiscales ainsi que le risque que représente désormais la part de l'endettement à court terme de la France en cas de remontée des taux.

**M. François Baroin, ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État.** Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, mesdames et messieurs les députés, je vous présente aujourd'hui, par le biais du projet de loi de règlement pour 2009, le résultat de l'exécution du budget 2009, avec deux comptabilités prévues par la LOLF – comptabilité budgétaire et comptabilité générale. Je vous présenterai également des éléments relatifs à la qualité de la gestion des politiques publiques et, pour la première fois cette année, une analyse des premiers résultats de la révision générale des politiques publiques – RGPP. Je voudrais appeler votre attention sur le fait que le Gouvernement a poursuivi cette année l'amélioration de l'information du Parlement en complétant les rapports annuels de performances, les RAP. Ces documents présentent de façon détaillée les résultats obtenus pour chaque mission du budget de l'État, au plan budgétaire comme au plan de la réalisation des objectifs fixés.

Afin de garantir le suivi du plan de relance, un rapport spécifique est consacré à l'exécution des trois programmes qui constituent la mission « Plan de relance de l'économie ». Parallèlement, tous les rapports annuels de performance ont été complétés pour identifier les dépenses de relance réalisées depuis les différents budgets ministériels et en assurer la traçabilité par rapport aux dépenses ordinaires.

Pour améliorer la vision synthétique des politiques publiques, les RAP comprennent désormais un bilan stratégique et un bilan des réformes par mission.

La certification des comptes de l'État témoigne des progrès réalisés en matière de qualité et de transparence des comptes dans le cadre d'un dialogue constructif avec la Cour des comptes. La procédure de certification est désormais passée dans l'usage, puisque c'est le quatrième exercice de ce type. C'est pour cette raison que le Gouvernement a choisi de s'exprimer directement sur les comptes de l'État, une fois qu'ils sont rendus publics, à l'instar de ce qui se passe pour les entreprises privées. Je rappelle que la France fait partie des rares pays disposant de comptes certifiés par un auditeur extérieur : c'est également le cas du Canada, de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie. Cela fait de la France un pays très avancé en matière de réforme comptable.

Les comptes de l'année 2009 sont certifiés par la Cour des comptes avec neuf réserves au lieu de douze l'année dernière. C'est un très bon résultat, qui marque une nouvelle avancée en matière de qualité et de transparence des comptes de l'État. Les comptes de l'État pour 2009 sont certifiés pour la quatrième année consécutive, ce qui confirme la fiabilité et la solidité de nos outils de gestion comptable et financière. C'est également un élément de transparence qui est très regardé à l'extérieur.

Je le répète : le passage, cette année, de douze à neuf réserves confirme l'amélioration constante des comptes de l'État et de l'information financière. C'est une garantie de transparence donnée au Parlement et à nos concitoyens sur la santé financière de l'État. C'est également un élément positif dans le climat financier international actuel, puisqu'il constitue une garantie supplémentaire apportée sur la sincérité et la régularité des comptes. C'est enfin, je tiens à le souligner, le résultat d'un travail de grande qualité mené par l'administration, notamment la direction générale des finances publiques, qui a su nouer un dialogue fructueux avec la Cour des comptes.

Les comptes de l'État pour 2009 reflètent de façon prévisible la crise économique, ce qui explique le niveau élevé du déficit. Mais ils traduisent également notre engagement pour soutenir la croissance.

En ce qui concerne le résultat budgétaire, le déficit pour 2009 atteint 138 milliards d'euros, soit une dégradation de plus de 80 milliards d'euros par rapport à l'année précédente. On constate une petite amélioration, de quelque 3 milliards d'euros, par rapport aux prévisions de la dernière loi de finances rectificative pour 2009, en raison du décalage de certaines dépenses et d'une légère amélioration des recettes fiscales effectives par rapport au résultat prévisionnel.

Cette amélioration ne vient toutefois pas modifier la tendance générale de l'année 2009, principalement marquée par une baisse sans précédent des recettes fiscales, de l'ordre de 19 % par rapport à 2008, baisse qui concerne essentiellement l'impôt sur les sociétés et la TVA.

La norme de dépense a été respectée, hors plan de relance, en dépit de la situation très difficile liée à la crise : ce fait doit être salué. Nous n'avons pas dévié

de notre objectif en matière de dépenses « ordinaires » de l'État. Au-delà, nous avons clarifié les relations entre l'État et la sécurité sociale, en réalisant un apurement exceptionnel des dettes anciennes de l'État à l'égard des organismes sociaux, pour quelque 3 milliards d'euros.

En ce qui concerne le résultat comptable, le fait que le déficit s'élève à 97,7 milliards d'euros traduit l'effort de l'État en matière d'investissements. Même si ce déficit reflète lui aussi, de façon logique, les conséquences de la crise sur les recettes – une perte de 35 milliards d'euros – et sur les dépenses – notamment les transferts opérés vers les ménages, les entreprises et les collectivités pour 13 milliards d'euros –, le résultat comptable est moins dégradé que le déficit budgétaire d'environ 40 milliards d'euros.

Les chiffres montrent bien que l'effort de l'État face à la crise a consisté, pour une très large part, dans des investissements, qui constituent la colonne vertébrale du plan de relance, et des opérations financières – je pense notamment aux prêts automobiles et au Fonds stratégique d'investissement. Ces dépenses, qui entraînent un enrichissement de l'actif de l'État, n'ont pas d'incidence sur le résultat comptable, alors que les décaissements correspondants ont une conséquence sur le résultat budgétaire.

Les résultats de la révision générale des politiques publiques font, quant à eux pour la première fois, l'objet d'une analyse spécifique, afin de rendre compte des premiers résultats concrets. Nous avons répondu à la demande du Parlement en créant une annexe spécifique consacrée au bilan de la RGPP. Conformément à l'objet de la loi de règlement, qui est de présenter des résultats effectifs, seules les mesures entièrement terminées en 2009 font l'objet d'une présentation complète avec objectifs, calendrier et évaluation des résultats opérationnels et budgétaires.

Cinquante-huit mesures vous sont présentées, qui représentent 15 % des mesures décidées dans le cadre des trois premiers conseils de modernisation des politiques publiques. La plupart des mesures de la RGPP s'étendront sur plusieurs années et engendreront progressivement les économies attendues. Parmi ces mesures, celles concernant la réduction des effectifs de l'État vous sont présentées dans cette annexe spécifique. Cette réduction est évaluée à 24 592 équivalents temps plein travaillés – ETPT – en 2009. S'il est vrai que ce résultat est inférieur de 2 878 au schéma d'emplois prévu en loi de finances initiale, je tiens à vous rappeler que les suppressions d'effectifs avaient été, en 2008, supérieures de 5 300 ETPT aux prévisions de la loi de finances initiale. Sur deux ans, nous avons donc dépassé nos objectifs de départ de 2 400 ETPT.

Indépendamment des mesures concernant les effectifs, le rapport rappelle les principales économies d'ores et déjà réalisées grâce à la RGPP. Environ 1 milliard d'euros a été économisé sur les politiques d'interventions et quelque 500 millions d'euros en loi de finances initiale 2010 sur les dépenses de fonctionnement. Ce dernier résultat traduit notamment les premiers effets de la

réduction en cours des fonctions support de l'État, comme par exemple la rationalisation de la politique des achats de l'État.

Cet effort devra être poursuivi pour atteindre les objectifs d'économies que nous avons affichés pour le prochain budget triennal 2011-2013.

Tels sont, monsieur le président, monsieur le rapporteur général, mesdames et messieurs les députés, les principaux points que je souhaitais aborder. L'ensemble des comptes vous est détaillé dans les documents budgétaires. C'est la responsabilité de l'État, notre responsabilité, de prendre désormais toutes les mesures nécessaires pour réduire le déficit de l'État. La maîtrise des finances publiques est une priorité nationale. Elle figurera, au cours des semaines et des mois à venir, au premier rang des préoccupations gouvernementales.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Monsieur le ministre, comme l'a souligné ce matin le Premier président de la Cour des comptes, par-delà les effets de la crise et du plan de relance, nous avons assisté en 2009 à une dégradation manifeste du solde structurel, qui est très préoccupante.

Je reprendrai deux points que j'ai exposés ce matin, parce qu'ils me paraissent illustrer les failles de nos budgets depuis de nombreuses années.

Toute d'abord, force est de constater que les dépenses continuent d'augmenter en volume. L'exemple le plus éloquent est celui de la masse salariale, hors pension, dont l'exécution, par rapport aux prévisions du projet loi de finances initiale 2009, est plus élevée de 600 millions d'euros. Entre l'exécution 2008 et l'exécution 2009, l'augmentation est, quant à elle, de 800 millions.

Monsieur le ministre, comment expliquez-vous de tels écarts pour 2009 ? Je pense notamment, en matière de départs à la retraite, à l'écart très important existant entre les prévisions et les départs réels, qu'ils soient mesurés en équivalents temps plein ou en équivalents temps plein travaillés. Par ailleurs, pensez-vous qu'une stabilisation en valeur de la masse salariale est envisageable dès 2011 ?

En ce qui concerne les recettes, le poids des baisses d'impôts pérennes, effectuées dans un passé proche mais antérieur à 2009, est très important : 7 milliards d'euros. Or il s'agit bien de pertes de recettes structurelles, puisqu'elles sont liées non pas à la crise mais, je le répète, à des baisses d'impôts.

En la matière, les dépenses fiscales ne laissent pas d'inquiéter. Je prendrai deux exemples.

Le coût du crédit d'impôt dédié au développement durable, prévu à l'article 200 *quater* du code général des impôts, s'élève à 2,8 milliards d'euros en exécution au lieu de 1,5 milliard prévu. Au cours de son audition par notre Commission à l'automne 2007, j'avais déjà alerté M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État, sur la dérive très préoccupante de ce crédit : de 900 millions d'euros en

exécution en 2006, on passait à une prévision de quelques 2,4 milliards pour 2008. Or le ministre avait répondu que les dépenses seraient maîtrisées, d'autant que la liste des travaux donnant lieu à crédit d'impôt devait être réduite au travers d'une révision de l'arrêté. Nous voyons aujourd'hui le résultat !

Il n'est donc pas suffisant de prétendre que le problème sera résolu dès lors que les dépenses fiscales seront réservées aux lois de finances, puisque c'est dans le cadre d'une loi de finances que ces mesures ont été prises. Ne faudrait-il pas opter pour une transformation systématique des crédits d'impôts en subventions ?

Mon second exemple va dans le même sens. Il a existé durant vingt-cinq ans, jusqu'en 2005, des subventions pour l'accession sociale à la propriété. Les prêts d'accession à la propriété puis les prêts à taux zéro ont toujours été financés par des subventions, jusqu'à ce qu'on leur substitue un crédit d'impôt : la dépense est passée de 500 millions d'euros à 1 milliard. Êtes-vous décidé, monsieur le ministre, à prendre à bras-le-corps ces dépenses que nous ne maîtrisons pas ?

En ce qui concerne la prime pour l'emploi, pour la troisième année consécutive, nous constatons également un écart important entre la prévision – 3,9 milliards d'euros pour 2009 – et l'exécution – 4,8 milliards. Comment l'expliquez-vous ? Nous ne disposons, quant à nous, d'aucun élément précis d'explication.

Je tiens également à vous poser quelques questions sur les premiers résultats de l'exécution 2010.

En 2009, l'écart entre la prévision d'intérêts de la dette – 43 milliards d'euros – et la réalisation – 37,6 milliards – représente une économie considérable de 5,4 milliards d'euros, ce qui peut paraître paradoxal puisque le stock de la dette a augmenté. Toutefois, si les intérêts diminuent, c'est grâce à une modification de la composition du stock : la dette à moyen terme a été remplacée par de la dette à court terme, qui coûte beaucoup moins cher. Compte tenu des premiers mois d'exécution, pouvons-nous nous attendre en 2010 à un phénomène équivalent, même s'il n'atteint pas la même ampleur ?

De plus, de quel ordre serait l'accroissement en année pleine de la charge liée aux intérêts de la dette, compte tenu de la composition de celle-ci, si les taux d'intérêt portant sur l'ensemble du stock augmentaient de 1 % ? Nous l'avons évalué entre 2 milliards et 2,5 milliards d'euros. Pourriez-vous nous communiquer vos propres évaluations ?

Par ailleurs, Philippe Séguin, alors Premier président de la Cour des comptes, avait déjà souligné, l'an dernier, que la dette CADES n'était rattachée ni aux comptes de l'État ni aux comptes sociaux. Vous avez, semble-t-il, pris la décision de la rattacher à ces derniers : pourriez-vous nous le confirmer ?

Le besoin de financement des collectivités territoriales est paradoxalement inférieur de 3,7 milliards d'euros aux prévisions effectuées à la fin de l'année 2008 pour 2009. Ce paradoxe n'est-il pas lié à un décalage entre le remboursement anticipé du FCTVA et l'engagement effectif des investissements ?

**M. Michel Bouvard, président.** Monsieur le ministre, l'année 2009 a été marquée par la récession, limitée en France à 2,25 %, tandis que la prévision de croissance du PIB s'élevait à 1 %. Toutefois, le déficit de 2009, s'il enregistre les effets de la crise, comprend également une part de déficit structurel.

La Cour de comptes, qui s'appuie sur les estimations de la Commission européenne et le rapport Champsaur-Cotis, évalue ce déficit structurel entre 5,9 % et 6,4 % du PIB. Déduction faite du plan de relance, il est compris entre 4,8 % et 5,3 %, dont 3,7 points seraient hérités du passé et 0,9 à 1,2 point dû aux mesures prises par le Gouvernement, surtout en termes de recettes. Monsieur le ministre, partagez-vous cette analyse ?

Par ailleurs, les recettes ont été amoindries par les dépenses fiscales, qui sont en constante augmentation, puisque les niches sont passées de 486 en 2008 à 506 en 2009. Comme je l'ai demandé ce matin au Premier président de la Cour des comptes, disposons-nous aujourd'hui des moyens d'évaluer le coût précis de chaque niche – le Premier président en doute – ? Comment l'État pourrait-il, au-delà du coup de rabot qui sera passé cette année de manière tout empirique, évaluer l'efficacité économique ou sociale de chaque niche ?

La Cour des comptes s'est également penchée sur les opérateurs. J'ai non seulement relevé une augmentation de l'ensemble des dépenses de 11 % en volume – 71 milliards d'euros en 2009 –, mais également, ce qui est plus grave, un accroissement des seules dépenses de fonctionnement de 9,8 %. Cela signifie que les opérateurs participent aujourd'hui, au même titre que les dépenses fiscales, à la dérive par rapport à la norme. Comment le Gouvernement entend-il élargir la norme de dépenses ? Doit-on y intégrer la dépense fiscale ? Comment convient-il de traiter les opérateurs par rapport à la norme, au-delà de la politique engagée avec courage et responsabilité par votre prédécesseur, visant à faire entrer les opérateurs dans le cadre des plafonds d'autorisation d'emplois, afin de réduire les effectifs ?

**M. le ministre.** Monsieur le rapporteur général, vous avez rappelé que la Cour des comptes évalue les dépenses de relance réellement exposées en 2009 à 8 milliards d'euros : il convient d'ajouter à cette somme 4 milliards d'euros pour le FCTVA, quelque 500 millions au titre du paiement accéléré des factures au ministère de la Défense, 2 milliards versés au fonds stratégique d'investissement, sans oublier 1 milliard pour couvrir diverses sources de dépenses supplémentaires. Le montant du dispositif de relance s'élève donc globalement à 15 milliards d'euros.

En matière de départs à la retraite, je rappellerai la différence entre les équivalents temps plein – ETP – et les équivalents temps plein travaillés – ETPT. Pour les ETPT, le différentiel s'élève à près de 2 900 entre les prévisions – 27 500 – et la réalisation – un peu moins de 24 600. Pour les ETP, il est de 5 800 entre les prévisions – 30 500 – et la réalisation – 24 500. De fait, en raison des craintes engendrées par la crise, le nombre de départs à la retraite a été inférieur aux prévisions – 60 000 contre 69 000. Ceux qui pouvaient partir ont préféré conserver leur pouvoir d'achat dans une période difficile. Ce phénomène a touché tous les ministères et l'ensemble de mes collègues font le même constat lors des comités RGPP, constat que nous devons prendre en compte dans la préparation du budget triennal 2011-2013. Il nous faudra en effet réévaluer nos objectifs afin de compenser la diminution du nombre des départs. Il n'est pas contestable que la sortie de la crise et la réforme des retraites accéléreront le processus de départ d'un nombre élevé de fonctionnaires.

En ce qui concerne les dépenses de personnels hors pension, alors que la masse salariale s'élève à 120 milliards d'euros, le dépassement est contenu puisqu'il atteint 600 millions, à savoir 0,5 % : il n'a donc rien de spectaculaire. Ce dépassement est lié, lui aussi, au nombre moins élevé de départs à la retraite que prévu – la différence, je la rappelle, est de 9 000.

En matière de recettes, le coût du crédit d'impôt dédié au développement durable a effectivement atteint 2,8 milliards d'euros pour une prévision de 1,5 milliard. Les bénéficiaires sont plus nombreux que prévus – 1,5 million contre moins de 1 million. Nous avons resserré le dispositif pour un gain attendu de 500 millions d'euros. Toutefois, dans l'intervalle, les fabricants ont modifié leur offre et augmenté leurs prix : le gain réel pour l'État n'est plus que de 150 millions d'euros.

Je suis absolument convaincu que l'examen des niches fiscales dans la loi de finances permettra d'en mieux maîtriser le coût. Toutefois, le débat que vous avez ouvert entre dépenses fiscales et subventions est pertinent. Ces dernières se traduisent en effet par un décaissement qui a une incidence directe sur le plan budgétaire, ce qui permet une meilleure maîtrise des dépenses, alors que les dépenses fiscales constituent autant d'exonérations dont nous ne pouvons pas maîtriser le coût. J'ai donc tendance à penser, comme vous, que la logique des dépenses fiscales permet une moins bonne maîtrise budgétaire que la logique des subventions. De toute façon, la maîtrise des dépenses publiques s'appuiera sur la question de la réforme des niches fiscales, lesquelles se sont additionnées, depuis plus de trois ans, par facilité politique : elles permettent en effet aux gouvernements de donner du poids à l'affichage de leurs priorités. Comme on a empilé les textes les uns sur les autres, chacun a sa part de responsabilité dans cette affaire. Soixante-quinze milliards d'euros dans le budget de l'État concernent des dépenses fiscales et 45 milliards des niches sociales : ces sommes représentent des marges considérables au moment où nous voulons réduire le déficit de deux points dès l'année prochaine.

Je souhaite du reste aller au-delà des 5 milliards d'euros prévus dans les lettres de cadrage du Premier ministre – je vous ferai des propositions en ce sens et j'attends les vôtres. En effet, la réforme des retraites s'appuiera sur une partie des dispositifs fiscaux et sociaux et il ne convient d'oublier ni la question de la CADES ni les exigences de la préparation budgétaire.

S'agissant de la prime pour l'emploi, le différentiel relevé entre le montant prévu et celui réalisé est lié au paiement d'arriérés dus pour les années antérieures. Pour y voir un peu plus clair, j'ai chargé l'inspection des finances d'une mission à ce sujet. Elle est en cours ; je vous en donnerai les conclusions dès que nous les aurons.

L'Agence France Trésor, chargée de la gestion de la dette, est probablement l'un des meilleurs organismes de ce genre au monde. Sa gestion des taux nous a permis de gagner un milliard d'euros. Ce n'est pas rien.

Nous évaluons l'impact d'une hausse de 1 % des taux d'intérêt à 2,3 milliards d'euros sur un an, entre 4 à 6 milliards sur trois ou quatre ans.

Pour ce qui concerne la CADES, je rappelle avoir créé la commission de la dette sociale, groupe de travail parlementaire composé de cinq députés et cinq sénateurs membres des commissions concernées. Cette commission a déjà tenu deux réunions ; elle en tiendra une dernière la semaine prochaine, qui portera sur l'allongement de trois ou quatre ans de la durée de vie de la CADES. Je proposerai de modifier la loi organique à cet effet. Un prélèvement de 3,5 à 3,7 milliards d'euros sera nécessaire, sur les modalités duquel nous travaillons, en le liant à la préparation du budget et à l'affectation d'une partie de la réduction des niches fiscales. Le ministre du Travail l'a annoncé, une part de l'utilisation du fonds de réserve et de la cession des actifs lui sera consacrée, ainsi que 1,5 milliard d'euros du fonds de roulement. Nous avons un solde de 87 milliards d'euros à gérer, et une dette de crise de 50 milliards d'euros. L'allongement de la durée de vie de la CADES de 2021 à 2024-2025 nous permettra de travailler sur les stocks mais aussi sur les flux : il nous faut anticiper l'évolution. La matrice, c'est la reprise de la croissance et la baisse du chômage, et nos perspectives sont guidées par le consensus des économistes.

Nous envisageons effectivement de clarifier le statut de la CADES en la rattachant aux comptes sociaux.

Pour ce qui est des recettes 2010, les rentrées de l'impôt sur les sociétés me permettent de vous dire que nous sommes en ligne avec la loi de finances initiale.

Monsieur Michel Bouvard, nous estimons à 5 points le déficit dû à la crise et à 3 points le déficit structurel, soit 8 points en tout. On voit bien, sur le plan budgétaire, l'impact de la crise et du plan de relance. Un débat politique récurrent m'oppose à M. Muet à propos de l'élasticité, mais les faits sont les faits :

l'élasticité à la baisse est spectaculaire, supérieure à 1,2 – et cela avec une chute de 60 % des recettes de l'impôt sur les sociétés.

Récupérera-t-on les 5 points de déficit ou une partie seulement ? Dans ce cas, nous serons contraints de faire davantage en matière de niches fiscales. Le coup de rabot uniforme n'est peut-être pas le procédé le plus puissant sur le plan intellectuel, mais il a pour vertu d'être le plus juste et d'être incontestable puisqu'il s'appliquera à toutes les niches. Cela ne nous empêchera pas d'en raboter certaines de plus de 10 % pour en protéger d'autres, créatrices d'emplois ou d'activité économique.

La méthode retenue est précise. À mon arrivée au ministère, j'ai demandé à la direction de la législation fiscale et à l'inspection générale des finances de constituer des groupes de travail sur ces questions. Leurs rapports me seront remis, pour certains dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances, pour d'autres au printemps prochain. J'ai demandé à l'inspection générale des finances de ne pas privilégier une approche toute en mesure de pourcentages, solde de dépenses et dispositifs fiscaux, mais de s'appuyer sur une série d'indicateurs économiques, afin que nous soyons sûrs de la pertinence et de l'efficacité des politiques publiques tournées vers l'emploi en période de crise. Notre méthode est donc rigoureuse, et notre objectif est plus élevé que ce qui a été initialement annoncé. Nous vous dirons rapidement ce qu'il en est. Je me présenterai devant votre Commission la semaine prochaine pour débattre de l'orientation des finances publiques avant la déclaration du Gouvernement et le débat à ce sujet, qui auront lieu le 6 juillet en séance publique ; nous aurons les lettres plafond du Premier ministre d'ici à la fin de semaine prochaine. J'ajoute que l'arbitrage sur les niches fiscales aura lieu pour une très large part fin juillet et que les dernières décisions seront prises fin août. Vous le voyez, nous procédons sans précipitation mais avec fermeté.

Le traitement des opérateurs figure dans la lettre de cadrage du Premier ministre. La question est des plus difficiles, car les opérateurs ont pris de très mauvaises habitudes, sinon d'indépendance, au moins d'autonomie renforcée. M. Woerth a agi fermement, y compris par le biais de la rémunération de certains dirigeants, mais aussi par la menace d'une réduction des subventions aux opérateurs. L'objectif visé était double : y voir plus clair sur leur patrimoine – c'est fait – et sur leur capacité à appliquer le dispositif de réduction des dépenses de l'État. Tout cela figure dans leurs lettres de cadrage. Des discussions transversales ont eu lieu à ce sujet. La réduction de 10 % des moyens de fonctionnement vaut pour l'administration des ministères et pour chaque opérateur dépendant d'un ministère : il n'est pas question de jouer au bonneteau sur le mode « si je fais plus d'efforts au ministère, j'en ferai moins chez les opérateurs », ou inversement. Nous veillerons scrupuleusement à ce que la norme transversale soit respectée par tous les opérateurs. Ils ont longtemps été pour nous une grande source d'inquiétude. Nous reprenons la main ; il faut la reprendre totalement et veiller à ce qu'ils s'inscrivent tous dans les dispositifs voulus - RGPP et maîtrise des dépenses.

**M. Pierre-Alain Muet.** Aussi bien le rapport de la Cour des comptes que les estimations de la Commission européenne et d'autres institutions montrent que le déficit de la France se partage de manière dramatique : deux tiers de déficit structurel, un tiers de déficit conjoncturel. Sur les 7,5 points de PIB de déficit, 1,5 point est dû à la conjoncture – et, disant cela, je prends presque l'hypothèse haute, la Cour des comptes retenant une fourchette de 1,1 à 1,6 point – et 1 point à l'effort de relance. On peut donc attribuer, en tout, 2,5 points de déficit à la crise. Les 5 autres points relèvent d'un déficit structurel. Il s'explique par le fait que la France a abordé la crise avec un déficit structurel déjà excessif puisque proche de 4 %, qu'elle a continué d'aggraver de près d'un point de 2008 à 2009. La Cour des comptes évalue à 0,6 point de déficit l'effet de la baisse des prélèvements intervenue en 2009, baisse qui a contribué à l'augmentation du déficit structurel ; elle évoque aussi de 0,3 à 0,6 point dû à la croissance des dépenses publiques.

Notre pays se trouve donc affligé d'un déficit structurel considérable. La France et l'Allemagne présentaient toutes deux un déficit excessif en 2005. Celui de l'Allemagne était alors un peu supérieur au nôtre, mais elle l'a ramené à zéro en 2008 cependant que la France laissait son déficit dériver, si bien qu'en 2009 le déficit de l'Allemagne est de 3,3 points quand le nôtre s'établit à 7,5 points. Cet écart s'explique à la fois par les politiques économiques antérieures à la crise et par celles qui ont été suivies depuis son déclenchement. Avec un déficit de 3,3 points, l'Allemagne a connu une augmentation de son déficit en 2009 du même ordre que la nôtre avec une récession beaucoup plus forte. En fait, l'aggravation du déficit français est du même ordre que celle constatée dans les pays européens qui ont le plus souffert de la crise, tels que l'Irlande ou l'Espagne. Cela rejoint les observations de la Cour des comptes, selon lesquelles le déficit de 2009 incorpore une augmentation du déficit structurel. C'est cela qui, outre le montant du déficit, est inquiétant.

La norme de croissance des dépenses n'a pas non plus été respectée ; certes l'écart n'est pas considérable, mais elle s'est établie, la Cour le dit, à 0,4 en valeur et à 0,3 en volume pour l'État *stricto sensu*.

On constate une perte de recettes due à l'allègement des prélèvements obligatoires, perte qui se retrouve dans le déficit structurel. Autant dire que le pays est dans une situation budgétaire extrêmement difficile – et je continue à dire qu'il s'y est mis. Nous saurions gérer un déficit conjoncturel de 2,5 points, dont un point de relance et 1,5 point de perte de recettes. Si la France avait abordé la crise dans des conditions normales, en ayant mis à profit le cycle de croissance mondiale exceptionnelle de 5 % qui a caractérisé les années 2002-2008, nous n'en serions pas là. Certes, ce taux de croissance n'était pas celui de l'Europe, mais l'Europe a fait un peu mieux que la France et, en tout cas, de nombreux pays européens dont nos plus proches voisins ont réduit leur déficit dans ce contexte. La situation budgétaire que nous connaissons aujourd'hui est en grande partie le fruit de politiques irresponsables qui ont laissé le déficit dériver quand il fallait le réduire.

Vous nous parlez de raboter les niches fiscales. Mais c'est une révision générale des niches fiscales qu'il faut ! On ne peut continuer d'avoir un impôt sur le revenu miné par 490 niches fiscales et un impôt sur les sociétés tout aussi miné. On aboutit au résultat paradoxal que les taux stricts d'imposition ne sont pas du tout ceux qui sont affichés : pour les plus grandes entreprises, le taux de l'impôt sur les sociétés est de 13 % et non de 33 % et, pour les dix plus hauts revenus, le taux de l'impôt sur le revenu est de 20 % et non des 40 % que l'on pourrait normalement atteindre ! Une révision générale des niches fiscales s'impose et non, seulement, un coup de rabot. Il faut transformer celles des niches fiscales qui ont un sens en crédit d'impôt ou en subvention. En tout cas il faut parvenir à maîtriser ces dépenses fiscales et, surtout, à un impôt compréhensible pour tous les citoyens. Notre fiscalité actuelle est illisible.

**M. Jean-Pierre Brard.** Je partage l'imparable constat de M. Muet. À dire vrai, je m'étonne que l'on trouve encore des candidats à la fonction de ministre du Budget. S'occuper des comptes publics doit être un calvaire, car ce que dit le ministre ne correspond pas à la réalité. Le budget reflète des choix économiques, et ceux qu'a faits le Gouvernement, loin d'améliorer notre situation, l'aggraveront et feront grossir le cortège du chômage et de la souffrance. Le Premier président de la Cour des comptes nous a dit, en fait, que toutes les déclarations du Gouvernement sur les caractéristiques conjoncturelles et structurelles du déficit n'étaient que balivernes. Il fallait que ce fût dit, et je n'ai entendu personne contester la Cour des comptes.

En vous écoutant, monsieur le ministre, on a le sentiment de revoir *Le Dernier Empereur*, ce film dans lequel Bernardo Bertolucci met en scène l'empereur de Chine Pu Yi, le seul à ne pas savoir que le régime qu'il incarne n'existe plus... Ce dont vous parlez, monsieur le ministre, n'est pas le réel – on verra demain, dans le pays, l'irruption du réel. Vous évoquez « le consensus des économistes ». Mais enfin ! Le consensus de ces économistes tout à leurs certitudes idéologiques qui sont aussi les vôtres débouche inmanquablement sur des prévisions qui ne correspondent pas au réel. La capacité d'analyse de la crise manque à ces gens qui vivent grassement de leurs prévisions irréalistes et toujours démenties. Mais, puisque vous nous avez dit avoir confié une mission à l'inspection générale des finances « pour y voir un peu plus clair », nous voilà rassurés !

Il est deux domaines dans lesquels vous et surtout votre prédécesseur avez dépassé vos prévisions : qu'il s'agisse du nombre de postes supprimés ou de l'augmentation des niches fiscales, vous vous êtes surpassés – et les résultats sont là. Dans le cadre de la Milolf, M. Michel Bouvard, M. Thierry Carcenac et moi-même étions la semaine dernière en région. Nous avons entendu la plainte des grands commis de l'État, des argentiers qui, coincés comme ils le sont entre la LOLF et la RGPP, voient la situation se détériorer chaque jour. Au-delà de finances impossibles à gérer, le consensus social se délite dans nos départements. C'est très grave.

Enfin, vous vous êtes imprudemment engagé, monsieur le ministre, lors d'une de vos dernières interventions dans l'hémicycle, en parlant du système d'information *Chorus*. Nous avons maintenant la certitude que l'on nous a menti, que l'on vous a menti. Vous avez relayé des propos qui ne correspondent pas à la réalité. On peut former l'hypothèse que nous sommes à la veille d'un nouveau scandale d'État, qui coûtera trois à quatre fois ce qu'a coûté l'Imprimerie nationale. Que l'on en soit, comme nous l'ont dit de hauts fonctionnaires, obligé d'en revenir au papier pour tenir les comptes publics parce que le système *Chorus* est en panne devrait faire rougir de honte ceux qui osent dire que nous avançons.

**M. Philippe Vigier.** Monsieur le ministre, je souhaite vous interroger sur la réduction du déficit public à 3 % d'ici à 2013 et sur les hypothèses de taux de croissance. Quels éléments vous permettent de confirmer que notre taux de croissance pondéré sur les trois prochaines années sera de 2,5 points ? Sachant les programmes d'économies définis dans les pays voisins, en particulier en Allemagne pour 60 milliards d'euros et en Grande-Bretagne pour 100 milliards d'euros, et compte tenu d'un environnement qui n'est pas porteur de croissance, que fera-t-on si la croissance est moins forte que prévue, et de ce fait les recettes moindres ? Quel programme alternatif vous permettra de compenser des recettes plus faibles qu'escomptées ?

J'approuve l'idée d'un coup de rabot sur les niches fiscales et le Nouveau centre préconise depuis plusieurs années un rabotage puissant, mais qu'envisagez-vous exactement à ce sujet ? Le Gouvernement a successivement avancé plusieurs hypothèses : 6 milliards d'euros d'économie sur trois ans dans le plan de stabilité adressé à la Commission européenne, puis 5 milliards sur deux ans, puis 5 milliards sur trois ans. Quel objectif vous fixez-vous ? D'autre part, s'agissant des nouvelles recettes attendues pour les retraites, est-ce que les 2 milliards d'euros d'économie attendus de l'annualisation des allègements de charges sont compris dans les 5 à 7 milliards d'euros escomptés de la réduction des niches fiscales ? Si c'est le cas, il faudra chercher 2 ou 3 milliards ailleurs – sans oublier le milliard attendu des stocks options.

Par ailleurs, visez-vous le gel effectif des dépenses de l'État ? Les dépenses annoncées comme devant être gelées étant les dépenses hors pension et hors intérêts de la dette, ne risque-t-on pas de voir se répéter la dérive d'un peu plus d'un point constatée en 2008 ? Envisagez-vous de geler le glissement vieillesse-technicité ou de ne pas revaloriser le point d'indice ? En bref, s'agit-il d'un gel véritable des dépenses de l'État et, sinon, où trouve-t-on les recettes complémentaires ?

Enfin, le taux de change de l'euro a sensiblement baissé face au dollar depuis quelques mois. Cela est certes bénéfique pour nos exportations mais cela renchérit nos importations singulièrement nos importations d'énergie. Tout compte fait, cette évolution est-elle un facteur de compétitivité ?

**M. François Goulard.** Le rapport de la Cour des comptes et la présentation qu'en a faite M. Didier Migaud, son Premier président, sont extraordinairement impressionnants. Ce rapport marquera les esprits – ceux des parlementaires et aussi, je l'espère, les autres – car le message qu'il délivre est limpide et puissant.

Bien sûr, nous devons faire des efforts en matière de recettes. Bien sûr, il y a eu des excès de dépenses et de niches fiscales. Mais il serait tout à fait déplacé d'axer exclusivement l'effort sur les recettes. La France se distingue de tous les pays qui l'entourent par le taux de dépense publique rapportée au PIB : 9 points de plus qu'en Allemagne, toutes dépenses confondues. La réduction de la dépense est un atout majeur pour la croissance dans notre pays. Nous devons nous y astreindre et ce doit être notre effort principal.

Pour ce qui est de l'État, la règle est le non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, mais chacun doit prendre conscience qu'il faut aller beaucoup plus loin pour certaines administrations. Région, département, commune : chaque étage d'administration a son rôle. Celui qui n'en a plus, c'est, dans de nombreux domaines de compétence, « l'État local ». Quel est le rôle des anciennes DDE ? Elles n'ont plus aucune fonction, mais des centaines de fonctionnaire leur restent affectés.

S'agissant des collectivités locales, autant je puis, en ma qualité d'élu de longue date, comprendre que l'on s'inquiète à juste titre de l'avenir financier des départements, autant je considère qu'entre compensations d'allègements d'impôt et dotations directes de l'État, de nombreuses communes vivent sur un pied qui n'est plus de mise aujourd'hui ; il faut avoir le courage de le reconnaître. La démagogie facile consiste à dire que les collectivités n'ont jamais assez car elles jouent un rôle irremplaçable. Certes, mais nous devons tous faire des économies, et elles aussi.

En ce qui concerne les retraites, je ne suis pas de ceux qui critiquent la réforme engagée, imparfaite mais qui va dans le bon sens ; je regrette seulement qu'elle n'aille pas assez loin sur certains points.

Ce qui n'est pas traité, c'est l'assurance-maladie. Pour ne donner qu'un exemple, on donne des incitations aux médecins pour qu'ils s'installent dans les zones de désert médical alors qu'il y a pléthore de médecins dans certains départements. Rappelons que les médecins sont conventionnés avec l'assurance maladie. C'est l'arme qui permettrait leur meilleure répartition sur le territoire ; c'est encore une question de courage.

Enfin, contrairement à ce qu'on entend couramment, ce n'est pas parce que les États européens – et j'espère que nous serons du nombre – mèneront des politiques rigoureuses de gestion des finances publiques qu'ils entraveront la croissance. Tout au contraire, c'est parce que nous serons rigoureux que nous retrouverons la croissance : les acteurs économiques se convaincront que les États

sont enfin raisonnables et que cela vaut le coup d'investir et de prendre des initiatives. En l'occurrence, la logique keynésienne n'est nullement pertinente. L'effort de gestion rigoureuse s'impose car il porte la croissance future.

**M. le ministre.** La discussion que je pourrais engager avec M. Muet sur la part du déficit imputable à la crise pourrait durer longtemps. Par exemple, la Cour des comptes ne l'évalue pas à deux tiers du déficit, mais à trois quarts. Mais, ce qui compte, ce n'est pas le passé, c'est de savoir comment nous parviendrons à réduire le déficit de deux points l'an prochain, puis à revenir au niveau d'avant la crise. D'un point de vue budgétaire, ma responsabilité est de vous proposer un cadre qui permette de remplir cet objectif intangible d'une réduction de deux points du déficit pour l'année prochaine.

Comment ? Il faudra développer trois sources. D'abord, les dépenses fiscales – j'en profite pour confirmer que le gel en valeur des dépenses de l'État s'entend bien hors pensions et hors dette. Nous sommes clairement déterminés à les maîtriser et accomplirons un effort sans précédent dans ce domaine. Ensuite, il en est de même pour les dotations de l'État aux collectivités locales, qui se montent à cent milliards d'euros – le deuxième poste budgétaire civil. Les collectivités locales prendront leur part de l'effort collectif de maîtrise des déficits, avec un système de péréquation pour prendre en compte les disparités entre elles. Je remercie Gilles Carrez d'avoir porté cette vision, avec beaucoup de courage, au sein du comité des finances locales. Avec ce courage et le sens des responsabilités, nous y parviendrons. Enfin, il faudra agir sur les dépenses sociales. J'ai déjà évoqué la CADES. Le dispositif des retraites s'inscrit aussi dans cette logique. Ensuite, le retour de la croissance permettra de remettre à niveau progressivement les quatre secteurs de prestations de la sécurité sociale.

Je me plais à rappeler que M. Brard et moi avons mené ensemble un combat autour de la laïcité. Mais nous avons tellement de désaccords sur le reste. Pour ce qui est des fonctionnaires, je suis totalement opposé à sa vision : non, nous n'avons pas eu trop de départs, qui auraient cassé les services publics et auraient rendu atone un État protecteur ! C'est au contraire parce que nous n'avons pas eu assez de départs, dans cette période de crise, que nous sommes un peu en retard sur le plan de marche. Il faut réduire la voilure de l'État. Il faut ajuster le périmètre des services publics à des missions modernes. La question incontournable, dans les trois ou quatre années qui viennent, sera la définition des missions de service public. Si elles restent trop larges, additionner les RGPP ne servira à rien. Nous ne serons sans doute pas d'accord sur toutes les missions à remettre en cause. Toutefois, aujourd'hui, ce qui compte, c'est d'atteindre l'objectif d'un départ sur deux à la retraite – c'est un objectif raisonnable.

Et puisque vous avez évoqué l'Allemagne – car le couple franco-allemand est incontestablement le moteur de la sortie de la crise –, je rappellerai que le plan allemand représente 80 milliards d'euros sur quatre ans et le nôtre 100 milliards sur trois ans ! Je suis très déterminé pour ce qui est de la révision constitutionnelle et je vous proposerai une loi pluriannuelle de finances publiques avant le débat sur

le projet de loi de finances pour l'année prochaine. Nous poserons suffisamment de verrous de sécurité pour démontrer qu'il ne s'agit pas d'une posture à l'égard des investisseurs ou des marchés : nous n'avons tout simplement pas d'autre choix.

Je n'ai rien à redire aux propos de François Goulard sur la gestion générale des finances publiques, la responsabilité des collectivités locales ou les retraites. Il partage notamment nos positions sur la remise en cause, pour ne pas dire l'échec, de la ligne keynésienne – l'obtention de l'activité économique par le déficit et l'abondement de la dette. Je crois depuis longtemps à l'effet Ricardo : le fait pour l'État de montrer l'exemple de la maîtrise de ses dépenses et de la réduction de ses déficits peut créer un choc de confiance, à la condition de ne pas aller trop loin. C'est là tout le débat entre la majorité et l'opposition : si l'on réduit trop les dépenses dans un plan de rigueur, l'on risque de se trouver dans un système récessif et de casser la croissance. Toutefois, la matrice du Gouvernement reste au-dessus de la ligne de flottaison, tout en effectuant un effort très strict et très minutieux sur les trois sources de dépenses. Cet effort déterminé aura progressivement un effet sur notre épargne privée – les 17 % d'épargne privée sont une force qui nous protège contre les difficultés que traversent d'autres pays, mais c'est aussi une faiblesse : il faut en transférer une part vers l'activité économique, grâce à la relance de la consommation. Cette relance ne se fera pas sans confiance, ce qui implique de s'occuper de la dette, du déficit, de préparer l'avenir. Le Gouvernement mène donc une action cohérente sur, à la fois, les retraites, la gestion de la sécurité sociale, la dette sociale et la question budgétaire.

**M. Christian Eckert.** Pour en revenir au projet de loi de règlement, je voudrais bien savoir où sont retracées les dépenses fiscales. En tant que rapporteur spécial d'une partie du budget du travail, lorsque je pose des questions au directeur national de l'emploi par exemple, il me répond qu'il n'est pas au courant, que c'est l'affaire de Bercy. Puisque nous allons travailler sur les dépenses fiscales, il faut en avoir une bonne connaissance !

Par ailleurs, je ne comprends absolument comment un coup de rabot sur l'ensemble des niches peut être présenté comme une mesure juste. La justice, c'est de remettre complètement à plat le système, ou à tout le moins de revenir sur la question des plafonds et du cumul des niches.

Pour ce qui est de vos prévisions de croissance, quoi qu'on puisse en dire sur le fond, il est au moins étonnant qu'elles ne soient pas les mêmes quand il s'agit du budget de l'État ou du PLFSS et quand il s'agit des retraites ! Par ailleurs, quelles sont vos intentions quant au gel des salaires des fonctionnaires : ne parlez-vous que du point d'indice, incluez-vous le GVT, allez-vous vers un gel en masse ? Les remarques liminaires du rapporteur général nous ont montré toute la complexité du sujet.

Enfin, vous soulignez à juste titre la proportion de l'épargne privée en France, mais en considérant que le seul moyen d'en réinjecter une partie dans

l'économie est de renforcer la confiance. C'est un peu court. N'envisagez-vous pas d'autres mesures, fiscales par exemple, ou incitatives – que ce soit par le biais de la carotte ou du bâton ?

**M. Daniel Garrigue.** Les observations de Didier Migaud ce matin marquaient une évidente continuité avec celles de Philippe Séguin, et l'on retrouve dans le présent projet de loi de règlement deux caractéristiques : l'aggravation des déficits structurels – je rappelle qu'après les efforts qui avaient permis de sortir en novembre 2006 de la procédure de déficit excessif, on a recommencé à laisser filer les déficits dès 2007, bien avant la crise – et l'ampleur des dépenses fiscales, lesquelles n'ont pas joué de rôle contracyclique en cette période de crise parce qu'elles se sont plus orientées vers l'épargne que vers le soutien de la demande.

Par ailleurs, je suis frappé par la très forte chute des recettes de l'impôt sur les sociétés. Elle est certainement en partie due à la baisse d'activité, mais je voudrais tout de même connaître la différence entre le taux légal et le taux réel de cet impôt, c'est-à-dire entre ce que nous votons et ce qui est effectivement versé par les entreprises. J'aimerais surtout savoir si cela varie en fonction des strates d'entreprises – et je pense que le taux réel baisse en même temps que la taille de l'entreprise augmente. La commission des Finances devrait mener une mission d'information sur cette question.

**M. Thierry Carcenac.** La masse des rémunérations des fonctionnaires baisse d'une année sur l'autre de 400 millions d'euros, ce qui est relativement peu compte tenu du nombre des suppressions de postes. Quelles seront les conséquences de la réforme des retraites sur cette masse salariale et quel sera l'impact de la Garantie individuelle du pouvoir d'achat, la GIPA, sur les rémunérations ? Par ailleurs, pour arriver à « passer », il a fallu ramener par décret le taux de cotisation au compte d'affectation spéciale « Pensions » de 60 % à 40 % en fin d'année. Toutefois, dès janvier, le taux remontait... Bref, le fait que la masse salariale reste quasiment stable pose un vrai problème. Le nombre de fonctionnaires baisse fortement en catégorie C et dans les services extérieurs de l'État, mais peu dans les ministères. Surtout, la rémunération moyenne des catégories A+ a connu une augmentation extrêmement forte, par le biais non pas du point d'indice mais de primes. Il faut éclaircir cette question.

Enfin, pour ce qui est des dotations des collectivités locales, il faudra porter une attention particulière au département, qui gère des allocations de solidarité nationale telles que le revenu de solidarité active ou les prestations de compensation du handicap. L'écart entre les sommes affectées et les dotations de l'État atteint maintenant près de 5,5 milliards d'euros. Une partie de la question sera abordée à propos du cinquième risque, mais tout ne sera pas réglé.

**Mme Aurélie Filippetti.** Si l'on doit remettre à plat les dépenses fiscales, peut-être faudrait-il commencer par en dresser une liste. Pour cela, il faut des critères stables. Or, la Cour des comptes a dénoncé ce matin les deux critères

habituellement employés par Bercy pour exclure certaines dépenses de la liste, à savoir l'ancienneté et la généralité. Comment comptez-vous clarifier la situation ?

**M. le ministre.** M. Eckert trouvera toutes les informations qu'il souhaite sur les dépenses fiscales dans les annexes au projet de loi, mission par mission. Quant aux prévisions de croissance, peut-être sont-elles élevées, ou au moins ambitieuses, mais elles ne sont pas très éloignées de celles de l'OCDE, de Goldman Sachs...

**M. Jean-Pierre Brard.** Quelle référence !

**M. Le ministre.** ...ou de New York City. De toutes façons, notre but est de créer les conditions de la croissance. Nous avons fixé un objectif intangible : 6 % de déficit pour l'année prochaine et nous ferons tout ce qu'il faudra pour l'atteindre.

J'apporterai une réponse écrite à la question de Daniel Garrigue sur l'impôt sur les sociétés. Certains dispositifs permettent effectivement aux grandes entreprises de faire des économies d'impôts, notamment des niches fiscales telles que le crédit impôt recherche, qui est très largement utilisé. Il faut mener une réflexion d'ensemble sur ces dispositifs, pour les entreprises autant que pour les particuliers. Mais notre priorité actuelle est de préparer un budget qui nous permette de tenir notre ligne de force, c'est-à-dire de revenir à 6 % de déficit.

Pour ce qui est des charges de personnel, qu'a évoquées M. Carcenac, le non remplacement d'un départ sur deux permet de gagner environ 500 millions d'euros. Vous savez que la moitié des économies réalisées est affectée à la revalorisation du traitement des fonctionnaires, ce qui a permis de mettre en place la GIPA – et lorsque nous parlons du niveau de vie des fonctionnaires, c'est en intégrant le GVT et la GIPA. Ce sont des éléments très importants pour la fonction publique. Je rappelle que l'augmentation du pouvoir d'achat des fonctionnaires a été l'an dernier de 3,3 %, à comparer à celle du privé, qui a tout juste dépassé l'inflation : c'est la preuve que ce système de garantie a bien fonctionné.

Enfin, une discussion avec Mme Filipetti sur ce qui est ou n'est pas une niche fiscale serait sans fin : nous ne serions d'accord ni sur le quotient familial, ni sur les éléments de pondération, ni sur l'épargne salariale... Le débat est né en même temps que les niches, dont chaque gouvernement, à gauche comme à droite, s'est employé à allonger la liste, et je ne crois pas que cette réunion suffise à épuiser le sujet.

**M. Yves Censi, président.** Merci, monsieur le ministre.

Je rappelle que le Gouvernement a décidé de reporter au 6 juillet le débat d'orientation sur les finances publiques. Or, les modifications de la maquette budgétaire influent sur les questionnaires budgétaires qu'établit notre Commission, qui doivent être envoyés aux ministères avant le 10 juillet. Au nom

du président Cahuzac et de l'ensemble des rapporteurs spéciaux, j'insiste donc pour que le tome 2 du rapport du Gouvernement destiné à préparer le débat, tome qui contient cette maquette, nous soit transmis dans les meilleurs délais, même si c'est dans une version provisoire.

## EXAMEN DES ARTICLES

*La Commission examine les articles du présent projet de loi au cours de sa séance du 24 juin 2010.*

### *Article premier*

#### **Résultats du budget de l'année 2009**

Le présent article tend à arrêter le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État en 2009, 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 1<sup>er</sup> sans modification.*

\*

\*      \*

*Article 2*

**Tableau de financement de l'année 2009**

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

Ce tableau, qui peut ainsi être comparé à celui figurant à l'article d'équilibre de la loi de finances de l'année, permet au Parlement de mieux appréhender l'évolution des conditions de financement de l'État. Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport.

\*

\*       \*

*La Commission adopte l'article 2 sans modification.*

\*

\*       \*

*Article 3*

**Résultat de l'exercice 2009**  
**Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe**

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

Le **I** tend à approuver le compte de résultat de l'exercice, le **II** tend à l'affecter au bilan, le **III** tend à approuver le bilan après affectation et le **IV** tend à approuver les informations complémentaires figurant à l'annexe du nouveau « *Compte général de l'État* », qui a remplacé l'ancien Compte général de l'administration des finances en application du 7° de l'article 54 de la LOLF. 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’amendement de précision CF 1 du rapporteur général (amendement n° 1).*

*Puis elle adopte l’article 5 ainsi modifié.*

\*

\* \*

*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 2009 et à les reporter à la gestion 2010, à l’exception de plusieurs soldes « *non reportés sur l’exercice suivant* » en application du 4° du IV de l’article 37 de la LOLF.

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

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

\*

\*       \*

*La Commission adopte l’article 6 sans modification.*

\*

\*       \*

## Article 7

### **Création d'un document de politique transversale « Justice des mineurs »**

Le présent article tend à créer un nouveau document de politique transversale (DPT) consacré à la justice des mineurs.

Non prévus par la LOLF, les DPT sont des annexes générales au projet de loi de finances de l'année, reconnaissables à leur couverture orange, destinées à rendre compte d'une politique publique interministérielle. L'article 128 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2005 (n° 2005-1720) précise que, pour chaque politique concernée, ces documents « *développent la stratégie mise en œuvre, les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à ces politiques, ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente* ».

Un DPT trouve tout son intérêt à l'égard des politiques publiques interministérielles ne faisant pas l'objet, dans la nomenclature budgétaire, d'une seule et unique mission. C'est précisément le cas de la justice des mineurs, qui mobilise des moyens issus des missions *Justice, Sécurité, Enseignement scolaire et Solidarité, insertion et égalité des chances*.

La création d'un DPT consacré à la justice des mineurs – qui porterait le nombre de DPT à seize <sup>(1)</sup> – a été recommandée à plusieurs reprises par la Cour des comptes <sup>(2)</sup>.

Avant même l'entrée en vigueur de la LOLF, la Cour des comptes avait souhaité que la coordination budgétaire des services de l'État chargés de la justice des mineurs soit renforcée <sup>(3)</sup>. En 2007, la Cour recommandait la création d'un programme consacré à la justice des mineurs ou, à défaut, « *un document d'ensemble retraçant les objectifs et les moyens de la justice des mineurs* » <sup>(4)</sup>. En réponse, le ministre de la Justice s'était engagé à ce que la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) travaille à l'élaboration d'un document de politique transversale. Plus récemment, dans un rapport public thématique, la Cour des comptes considérait que l'élaboration d'un DPT relatif à la justice des

---

(1) Les quatorze DPT prévus à l'article 128 précité sont consacrés à l'action extérieure de l'État, à la politique française en faveur du développement, à la sécurité routière, à la sécurité civile, à la prévention de la délinquance, à l'inclusion sociale, à l'outre-mer, à la ville, à l'aménagement du territoire, à la lutte contre le changement climatique, à la politique en faveur de la jeunesse, à la politique de l'immigration et de l'intégration, à la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes et à la lutte contre les drogues et les toxicomanies. Un quinzième DPT, dépourvu de base législative, est consacré à la défense et à la sécurité nationale.

(2) En 2007, dans un rapport d'audit sur le programme Protection judiciaire de la jeunesse, le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) recommandait, quant à lui, la création d'un « *jaune* » consacré à la justice des mineurs.

(3) Rapport public thématique, La protection judiciaire de la jeunesse, juillet 2003, p. 109.

(4) Rapport public annuel 2007, Partie II, p. 280.

mineurs « devrait à terme permettre de mieux quantifier les moyens consacrés par l'État à la dimension judiciaire » de la politique de protection de l'enfance <sup>(1)</sup>.

Le premier DPT consacré à la justice des mineurs serait annexé au projet de loi de finances pour 2011.

\*

\* \*

*La Commission est saisie de l'amendement CF 2 du rapporteur général.*

**M. le rapporteur général.** Tous les documents de politique transversale ont une base légale, sauf celui concernant la défense et la sécurité nationale. Je propose simplement de remédier à cette lacune.

*La Commission adopte l'amendement (amendement n° 2).*

*Puis elle adopte l'article 7 ainsi modifié.*

\*

\* \*

*Article additionnel après l'article 7*

### **Extension des pouvoirs d'investigation du Conseil des prélèvements obligatoires**

*La Commission est saisie de l'amendement CF 3 du rapporteur général, portant article additionnel après l'article 7.*

**M. le rapporteur général.** Cet amendement, auquel s'associe M. le président Cahuzac, vise à compléter les pouvoirs du Conseil des prélèvements obligatoires. Celui-ci, qui a succédé au Conseil des impôts, est présidé par le Premier président de la Cour des comptes mais ne se voit pas communiquer les mêmes documents qu'elle – enquêtes, rapports des corps d'inspection par exemple. Nous proposons donc d'étendre les pouvoirs d'investigation du Conseil des prélèvements obligatoires pour les travaux qui lui auront été demandés par l'Assemblée nationale ou le Sénat.

**M. Pierre-Alain Muet.** C'est une excellente initiative. Lorsque le Conseil travaille pour le Parlement, il doit avoir les mêmes prérogatives que la Cour des comptes.

*La Commission adopte l'amendement (amendement n° 3).*

*Puis la Commission adopte l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.*

\*

\* \*

---

(1) Rapport public thématique, La protection de l'enfance, octobre 2009, p. 8.

## 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 2009 est arrêté à la somme de – 138 028 685 126,34 €.

II.— Le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'année 2009 est arrêté aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après :

|   | Dépenses                  | Recettes                  | Soldes                      |
|---|---------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| <b>Budget général</b>   |                           |                           |                             |
| Recettes  |                           |                           |                             |
| Recettes fiscales brutes  |                           | 325 918 979 840,20        |                             |
| <i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>  |                           | 111 668 790 013,45        |                             |
| <b>Recettes fiscales nettes (a)</b>   |                           | 214 250 189 826,75        |                             |
| <b>Recettes non fiscales (b)</b>  |                           | 19 450 954 378,94         |                             |
| Montant net des recettes hors fonds de concours (c) = (a) + (b)   |                           | 233 701 144 205,69        |                             |
| <i>À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes (d)</i> |                           | 76 199 734 099,56         |                             |
| Total net des recettes hors prélèvements sur recettes (e) = (c) – (d)   |                           | 157 501 410 106,13        |                             |
| <b>Fonds de concours (f)</b>  |                           | 3 517 638 335,79          |                             |
| Montant net des recettes y compris fonds de concours (g) = (e) + (f)  |                           | 161 019 048 441,92        |                             |
| Dépenses  |                           |                           |                             |
| Dépenses brutes hors fonds de concours  | 399 077 261 509,82        |                           |                             |
| <i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>  | 111 668 790 013,45        |                           |                             |
| <b>Montant net des dépenses (h)</b>   | 287 408 471 496,37        |                           |                             |
| <b>Fonds de concours (i)</b>  | 3 516 394 507,00          |                           |                             |
| Montant net des dépenses y compris fonds de concours (j) = (h) + (i)  | 290 924 866 003,37        |                           |                             |
| <b>Total du budget général y compris fonds de concours</b>  | <b>290 924 866 003,37</b> | <b>161 019 048 441,92</b> | <b>– 129 905 817 561,45</b> |

|  |  |                           |                             |
|--|--|---------------------------|-----------------------------|
| <b>Budgets annexes</b>   |  |                           |                             |
| <b>Contrôle et exploitation aériens</b>  |  | 1 944 837 753,75          | 1 944 837 753,75            |
| <b>Publications officielles et information administrative</b>                    |  | 208 174 927,59            | 208 174 927,59              |
| Montant des budgets annexes hors fonds de concours                               |  | 2 153 012 681,34          | 2 153 012 681,34            |
| Fonds de concours  |  | 18 581 521,99             | 18 581 521,99               |
| <b>Total des budgets annexes y compris fonds de concours</b>                     |  | <b>2 171 594 203,33</b>   | <b>2 171 594 203,33</b>     |
| <b>Comptes spéciaux</b>  |  |                           |                             |
| Comptes d'affectation spéciale   |  | 52 394 629 222,53         | 54 142 659 356,77           |
| Comptes de concours financiers   |  | 105 969 484 358,46        | 95 679 646 064,78           |
| Comptes de commerce (solde)  |  | - 358 571 710,28          | 358 571 710,28              |
| Comptes d'opérations monétaires hors Fonds monétaire international (solde)       |  | - 60 368 884,27           | 60 368 884,27               |
| <b>Total des comptes spéciaux hors Fonds monétaire international</b>             |  | <b>157 945 172 986,44</b> | <b>149 822 305 421,55</b>   |
| <b>Solde d'exécution des lois de finances hors Fonds monétaire international</b> |  |                           | <b>- 138 028 685 126,34</b> |

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 2009 est arrêté aux sommes présentées dans le tableau de financement ci-après :

Sans modification.

|   | Exécution 2009<br>(en milliards €) |
|---|------------------------------------|
| <b>BESOIN DE FINANCEMENT</b>  |                                    |
| Amortissement de la dette à long terme (y compris rachats de titres d'échéance 2009 avant leur maturité)  | 62,8                               |
| Amortissement de la dette à moyen terme (y compris rachats de titres d'échéance 2009 avant leur maturité)   | 47,4                               |
| Amortissement de dettes reprises par l'État   | 1,6                                |
| Variation des dépôts de garantie  | - 0,3                              |
| Impact en trésorerie du solde de la gestion 2009  | 134,7                              |
| <b>TOTAL DU BESOIN DE FINANCEMENT</b>   | <b>164,0</b>                       |
| <b>RESSOURCES DE FINANCEMENT</b>  |                                    |
| Émissions à moyen et long terme (obligations assimilables du Trésor et bons du Trésor à taux fixe et intérêts annuels), nettes des rachats en nominal | 164,9                              |
| Annulation de titres de l'État par la Caisse de la dette publique   | 0                                  |
| Variation des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés   | + 75,8                             |
| Variation des dépôts des correspondants   | + 0,8                              |
| Autres ressources de trésorerie   | 5,3                                |
| Variation du solde du compte du Trésor  | - 0,5                              |
| <b>TOTAL DES RESSOURCES DE FINANCEMENT (1)</b>  | <b>246,2</b>                       |

(1) Le total des ressources de financement (246,2 milliards €) n'est pas égal à la somme des lignes correspondantes, présentées à la centaine de million près, du fait des arrondis.

Article 3

Article 3

I.- Le compte de résultat de l'exercice 2009 est approuvé tel que présenté dans le tableau ci-après. Le résultat comptable de l'exercice 2009 s'établit à - 97 709 902 235,04 € :

Sans modification.

Charges nettes

|   | 2009           |
|---|----------------|
| <i>en millions d'euros</i>  |                |
| Charges de personnel  | 133 094        |
| Achats, variations de stocks et prestations externes              | 20 404         |
| Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations | 54 315         |
| Autres charges de fonctionnement                                  | 14 339         |
| <b>Total des charges de fonctionnement direct (I)</b>             | <b>222 152</b> |
| Subventions pour charges de service public                        | 20 144         |
| Dotations aux provisions  | 14             |
| <b>Total des charges de fonctionnement indirect (II)</b>          | <b>20 157</b>  |
| <b>Total des charges de fonctionnement (III = I + II)</b>         | <b>242 309</b> |
| Ventes de produits et prestations de service                      | 3 377          |
| Production stockée et immobilisée                                 | 89             |
| Reprises sur provisions et sur dépréciations                      | 45 542         |
| Autres produits de fonctionnement                                 | 23 182         |
| <b>Total des produits de fonctionnement (IV)</b>                  | <b>72 191</b>  |
| <b>TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES (V = III - IV)</b>  | <b>170 118</b> |
| Transferts aux ménages  | 29 713         |
| Transferts aux entreprises  | 14 289         |
| Transferts aux collectivités territoriales                        | 82 123         |
| Transferts aux autres collectivités                               | 22 325         |
| Charges résultant de la mise en jeu de garanties                  | 29             |
| Dotations aux provisions et aux dépréciations                     | 22 422         |
| <b>Total des charges d'intervention (VI)</b>                      | <b>170 902</b> |
| Contributions reçues de tiers                                     | 6 076          |
| Reprises sur provisions et sur dépréciations                      | 23 260         |
| <b>Total des produits d'intervention (VII)</b>                    | <b>29 336</b>  |
| <b>CHARGES D'INTERVENTION NETTES</b>                              |                |

|   |                |
|---|----------------|
| <b>TOTAL DES CHARGES D'INTERVENTION NETTES (VIII = VI - VII)</b>  | <b>141 566</b> |
| <b>CHARGES FINANCIÈRES NETTES</b>                                 |                |
| Intérêts  | 39 009         |
| Pertes de change liées aux opérations financières                 | 212            |
| Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations | 4 464          |
| Autres charges financières  | 1 606          |
| <b>Total des charges financières (IX)</b>                         | <b>45 292</b>  |
| Produits des créances de l'actif immobilisé                       | 8 502          |
| Gains de change liés aux opérations financières                   | 195            |
| Reprises sur provisions et sur dépréciations                      | 8 091          |
| Autres intérêts et produits assimilés                             | 2 588          |
| <b>Total des produits financiers (X)</b>                          | <b>19 376</b>  |
| <b>TOTAL DES CHARGES FINANCIÈRES NETTES (XI = IX - X)</b>         | <b>25 916</b>  |
| <b>TOTAL DES CHARGES NETTES (XII = V + VIII + XI)</b>             | <b>337 600</b> |

Produits régaliens nets

|   |                 |
|---|-----------------|
| <i>en millions d'euros</i>  | <b>2009</b>     |
| Impôt sur le revenu   | 46 752          |
| Impôt sur les sociétés  | 31 593          |
| Taxe sur les salaires   | 0               |
| Taxe intérieure sur les produits pétroliers   | 14 431          |
| Taxe sur la valeur ajoutée  | 127 331         |
| Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes  | 13 616          |
| Autres produits de nature fiscale et assimilés  | 17 300          |
| <b>TOTAL DES PRODUITS FISCAUX NETS (XIII)</b>   | <b>251 023</b>  |
| Amendes, prélèvements divers et autres pénalités  | 7 194           |
| <b>TOTAL DES AUTRES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XIV)</b>   | <b>7 194</b>    |
| Ressource propre de l'Union européenne basée sur le produit national brut   | - 14 697        |
| Ressource propre de l'Union européenne basée sur la taxe sur la valeur ajoutée  | - 3 630         |
| <b>TOTAL RESSOURCES PROPRES DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE BASÉES SUR LE PRODUIT NATIONAL BRUT ET LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (XV)</b> | <b>- 18 327</b> |

Solde des opérations de l'exercice

|  | 2009            |
|--|-----------------|
| Charges de fonctionnement nettes (V)   | 170 118         |
| Charges d'intervention nettes (VIII)   | 141 566         |
| Charges financières nettes (XI)  | 25 916          |
| <b>CHARGES NETTES (XII)</b>  | <b>337 600</b>  |
| Produits fiscaux nets (XIII)   | 251 023         |
| Autres produits régaliens nets (XIV)   | 7 194           |
| Ressources propres de l'Union européenne basées sur le produit national brut et la taxe sur la valeur ajoutée (XV) | - 18 327        |
| <b>PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI)</b>   | <b>239 890</b>  |
| <b>SOLDE DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE (XVI - XII)</b>  | <b>- 97 710</b> |

II.- Le résultat comptable de l'exercice 2009 est affecté au bilan à la ligne « report des exercices antérieurs ».

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

|  | 31/12/2009     |                                 |                  |
|--|----------------|---------------------------------|------------------|
|  | Brut           | Amortissements<br>Dépréciations | Net              |
| <b>ACTIF IMMOBILISÉ</b>  |                |                                 |                  |
| Immobilisations incorporelles                                  | 48 213         | 14 186                          | 34 027           |
| Immobilisations corporelles                                    | 443 805        | 66 282                          | 377 523          |
| Immobilisations financières                                    | 236 605        | 25 472                          | 211 133          |
| <b>Total actif immobilisé</b>                                  | <b>728 623</b> | <b>105 940</b>                  | <b>622 684</b>   |
| <b>ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie)</b>                       |                |                                 |                  |
| Stocks   | 34 713         | 4 713                           | 30 000           |
| Créances   | 95 128         | 36 936                          | 58 192           |
| <i>Redevables</i>  | 80 280         | 35 707                          | 44 573           |
| <i>Clients</i>   | 6 182          | 1 027                           | 5 155            |
| <i>Autres créances</i>   | 8 666          | 202                             | 8 463            |
| Charges constatées d'avance                                    | 21             |                                 | 21               |
| <b>Total actif circulant (hors trésorerie)</b>                 | <b>129 862</b> | <b>41 649</b>                   | <b>88 213</b>    |
| <b>TRÉSORERIE</b>  |                |                                 |                  |
| Fonds bancaires et fonds en caisse                             | 18 136         |                                 | 18 136           |
| Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement | - 2 033        |                                 | - 2 033          |
| Autres composantes de trésorerie                               | 24 737         |                                 | 24 737           |
| Équivalents de trésorerie                                      | 5 302          |                                 | 5 302            |
| <b>Total trésorerie</b>  | <b>46 143</b>  |                                 | <b>46 143</b>    |
| <b>COMPTES DE RÉGULARISATION</b>                               |                |                                 |                  |
| <b>TOTAL ACTIF (I)</b>   | <b>916 098</b> | <b>147 588</b>                  | <b>768 510</b>   |
| <b>DETTES FINANCIÈRES</b>                                      |                |                                 |                  |
| Titres négociables   |                |                                 | 1 164 309        |
| Titres non négociables   |                |                                 | 249              |
| Autres emprunts  |                |                                 | 10 708           |
| <b>Total dettes financières</b>                                |                |                                 | <b>1 175 266</b> |
| <b>DETTES NON FINANCIÈRES (hors trésorerie)</b>                |                |                                 |                  |
| Dettes de fonctionnement                                       |                |                                 | 4 639            |
| Dettes d'intervention  |                |                                 | 9 443            |
| Produits constatés d'avance                                    |                |                                 | 9 710            |

|  |                  |
|--|------------------|
| Autres dettes non financières                    | 116 953          |
| <b>Total dettes non financières</b>              | <b>140 745</b>   |
| <b>PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES</b>        |                  |
| Provisions pour risques                          | 10 694           |
| Provisions pour charges                          | 66 851           |
| <b>Total provisions pour risques et charges</b>  | <b>77 545</b>    |
| <b>AUTRES PASSIFS (hors trésorerie)</b>          | <b>12 117</b>    |
| <b>TRÉSORERIE</b>                                |                  |
| Correspondants du Trésor et personnes habilitées | 66 739           |
| Autres   | 719              |
| <b>Total trésorerie</b>                          | <b>67 458</b>    |
| <b>COMPTES DE RÉGULARISATION</b>                 | <b>18 027</b>    |
| <b>TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II)</b>  | <b>1 491 159</b> |
| Report des exercices antérieurs                  | - 968 242        |
| Écarts de réévaluation et d'intégration          | 245 593          |
| Solde des opérations de l'exercice               |                  |
| <b>SITUATION NETTE (III = I - II)</b>            | <b>- 722 649</b> |

IV.- L'annexe du compte général de l'État de l'exercice 2009 est approuvée.

Article 4

Article 4

I. – Le montant des autorisations d'engagement engagées sur le budget général au titre de l'année 2009 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'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) |
| <b>Action extérieure de l'État</b>   | <b>2 713 270 354,80</b>                        |  | <b>10 762 420,20</b>  |
| – Action de la France en Europe et dans le monde                                     | 1 806 198 856,49                               |  | 9 804 027,51  |
| – Rayonnement culturel et scientifique   | 593 933 073,82                                 |  | 642 622,18  |
| – Français à l'étranger et affaires consulaires                                      | 313 138 424,49                                 |  | 315 770,51  |
| <b>Administration générale et territoriale de l'État</b>                             | <b>2 552 127 039,91</b>                        |  | <b>66 405 559,09</b>  |
| – Administration territoriale  | 1 618 686 508,39                               |  | 41 677 460,61   |
| – Administration territoriale : expérimentation Chorus                               | 105 149 620,87                                 |  | 2 562 253,13  |
| – Vie politique, culturelle et associative   | 210 970 960,82                                 |  | 13 937 511,18   |
| – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur                                 | 617 319 949,83                                 |  | 8 228 334,17  |
| <b>Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales</b>                   | <b>4 089 219 340,05</b>                        |  | <b>27 879 684,95</b>  |
| – Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires | 2 159 930 225,58                               |  | 7 086 271,42  |
| – Forêt  | 459 310 677,22                                 |  | 4 405 112,78  |
| – Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation                                   | 647 861 164,73                                 |  | 7 539 629,27  |
| – Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture                               | 822 117 272,52                                 |  | 8 848 671,48  |
| <b>Aide publique au développement</b>  | <b>3 428 102 174,73</b>                        |  | <b>13 402 018,27</b>  |
| – Aide économique et financière au développement                                     | 1 336 896 907,09                               |  | 0,91  |
| – Solidarité à l'égard des pays en développement                                     | 2 066 228 162,77                               |  | 12 143 002,23   |
| – Développement solidaire et migrations  | 24 977 104,87                                  |  | 1 259 015,13  |

| Désignation des missions et des programmes  | Autorisations d'engagement engagées (en euros) | Ajustements de la loi de règlement | Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros) |
|---|--|------------------------------------|---|
| <b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation</b>   | <b>3 485 646 669,44</b>                        |                                    | <b>3 550 643,56</b>   |
| – Liens entre la nation et son armée  | 172 344 804,50                                 |                                    | 2 314 656,50  |
| – Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant   | 3 187 672 515,83                               |                                    | 1 130 414,17  |
| – Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale | 125 629 349,11                                 | 105 572,89                         | 105 572,89  |
| <b>Conseil et contrôle de l'État</b>  | <b>529 666 819,20</b>                          | <b>9 282 899,80</b>                | <b>9 282 899,80</b>   |
| – Conseil d'État et autres juridictions administratives   | 300 843 272,76                                 | 4 131 837,24                       | 4 131 837,24  |
| – Conseil économique, social et environnemental   | 36 732 097,00                                  | 212 224,00                         | 212 224,00  |
| – Cour des comptes et autres juridictions financières   | 192 091 449,44                                 | 4 938 838,50                       | 4 938 838,50  |
| <b>Culture</b>  | <b>2 782 445 241,12</b>                        | <b>178 584 215,88</b>              | <b>178 584 215,88</b>   |
| – Patrimoines   | 1 185 898 342,22                               | 109 488 035,78                     | 109 488 035,78  |
| – Création  | 820 321 340,09                                 | 7 751 303,91                       | 7 751 303,91  |
| – Transmission des savoirs et démocratisation de la culture   | 776 225 558,81                                 | 61 344 876,19                      | 61 344 876,19   |
| <b>Défense</b>  | <b>49 106 643 210,37</b>                       | <b>257 467 813,63</b>              | <b>257 467 813,63</b>   |
| – Environnement et prospective de la politique de défense   | 1 883 511 740,04                               | 48 237 891,96                      | 48 237 891,96   |
| – Préparation et emploi des forces  | 23 343 667 564,99                              | 139 934 311,01                     | 139 934 311,01  |
| – Soutien de la politique de la défense   | 2 865 608 995,88                               | 24 912 375,12                      | 24 912 375,12   |
| – Équipement des forces   | 21 013 854 909,46                              | 44 383 235,54                      | 44 383 235,54   |
| <b>Direction de l'action du Gouvernement</b>  | <b>495 785 684,85</b>                          | <b>11 461 878,15</b>               | <b>11 461 878,15</b>  |
| – Coordination du travail gouvernemental  | 411 845 594,34                                 | 16 461,66                          | 16 461,66   |
| – Présidence française de l'Union européenne  | -6 667 596,55                                  | 9 339 596,55                       | 9 339 596,55  |
| – Protection des droits et libertés   | 90 607 687,06                                  | 2 105 819,94                       | 2 105 819,94  |
| <b>Écologie, développement et aménagement durables</b>  | <b>12 599 469 395,00</b>                       | <b>332 287 621,00</b>              | <b>332 287 621,00</b>   |
| – Infrastructures et services de transports   | 7 052 038 744,63                               | 95 057 473,37                      | 95 057 473,37   |
| – Sécurité et circulation routières   | 58 582 860,04                                  | 1 909 316,96                       | 1 909 316,96  |
| – Sécurité et affaires maritimes  | 109 930 976,53                                 | 7 070 846,47                       | 7 070 846,47  |

|   |                          |  |                       |
|---|--------------------------|--|-----------------------|
| — Météorologie  | 184 300 000,00           |  | 6 496 316,24          |
| — Urbanisme, paysages, eau et biodiversité  | 325 673 918,76           |  | 24 628,43             |
| — Information géographique et cartographique  | 79 940 035,57            |  | 99 551 089,36         |
| — Prévention des risques  | 165 925 194,64           |  | 67 333 402,21         |
| — Énergies et après-mines   | 765 699 103,79           |  |                       |
| — Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire | 3 857 378 561,04         |  | 54 844 547,96         |
| <b>Économie</b>   | <b>2 147 404 172,28</b>  |  | <b>52 349 420,72</b>  |
| — Développement des entreprises et de l'emploi  | 1 293 974 913,60         |  | 31 596 363,40         |
| — Tourisme  | 63 363 814,87            |  | 0,13                  |
| — Statistiques et études économiques  | 434 821 891,37           |  | 7 750 053,63          |
| — Stratégie économique et fiscale   | 355 243 552,44           |  | 13 003 003,56         |
| <b>Engagements financiers de l'État</b>   | <b>39 186 389 161,94</b> |  | <b>131 210 527,06</b> |
| — Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)   | 37 625 022 255,82        |  | 42 238 501,18         |
| — Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)   | 189 830 801,06           |  | 88 969 198,94         |
| — Épargne   | 1 162 500 000,00         |  |                       |
| — Majoration de rentes  | 209 036 105,06           |  | 2 826,94              |
| <b>Enseignement scolaire</b>  | <b>59 923 425 274,62</b> |  | <b>82 408 625,38</b>  |
| — Enseignement scolaire public du premier degré   | 17 244 710 037,92        |  | 3 045 174,08          |
| — Enseignement scolaire public du second degré  | 28 604 607 251,54        |  | 26 861 740,46         |
| — Vie de l'élève  | 3 721 645 931,32         |  | 1 601 597,68          |
| — Enseignement privé du premier et du second degrés   | 7 004 425 630,60         |  | 855 293,40            |
| — Soutien de la politique de l'éducation nationale  | 2 110 734 385,34         |  | 1 903 527,66          |
| — Enseignement technique agricole   | 1 237 302 037,90         |  | 48 141 292,10         |
| <b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>  | <b>11 576 215 065,37</b> |  | <b>108 337 110,63</b> |
| — Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local  | 8 228 797 742,42         |  | 25 933 367,58         |
| — Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local : expérimentations Chorus                                | 15 988 047,77            |  | 0,23                  |
| — Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État   | 400 932 659,19           |  | 1 631 780,81          |
| — Conduite et pilotage des politiques économique et financière  | 921 727 872,65           |  | 54 064 378,35         |
| — Facilitation et sécurisation des échanges   | 1 525 509 807,01         |  | 17 430 558,99         |
| — Fonction publique   | 249 639 323,52           |  | 9 277 024,48          |
| — Entretien des bâtiments de l'État   | 233 619 612,81           |  | 0,19                  |

| Désignation des missions et des programmes                                     | 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) |
| <b>Immigration, asile et intégration</b>                                       | <b>588 594 498,63</b>                          |  | <b>3 803 676,37</b>   |
| – Immigration et asile   | 512 048 566,01                                 |  | 2 866 104,99  |
| – Intégration et accès à la nationalité française                              | 76 545 932,62                                  |  | 937 571,38  |
| <b>Justice</b>   | <b>8 618 312 606,80</b>                        |  | <b>157 946 793,20</b>   |
| – Justice judiciaire   | 2 861 218 598,36                               |  | 97 688 901,64   |
| – Administration pénitentiaire   | 4 379 960 996,81                               |  | 25 714 580,19   |
| – Protection judiciaire de la jeunesse   | 756 540 443,99                                 |  | 22 408 877,01   |
| – Accès au droit et à la justice   | 398 129 536,47                                 |  | 94 886,53   |
| – Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus | 213 302 296,61                                 |  | 7 289 383,39  |
| – Conduite et pilotage de la politique de la justice                           | 9 160 734,56                                   |  | 4 750 164,44  |
| <b>Médias</b>  | <b>1 173 742 996,69</b>                        |  | <b>3 000,31</b>   |
| – Presse   | 441 197 885,93                                 |  | 0,07  |
| – Soutien à l'expression radiophonique locale                                  | 27 575 110,76                                  |  | 3 000,24  |
| – Contribution au financement de l'audiovisuel public                          | 458 000 000,00                                 |  |   |
| – Action audiovisuelle extérieure  | 246 970 000,00                                 |  |   |
| <b>Outre-mer</b>   | <b>2 641 496 278,57</b>                        |  | <b>40 137 889,43</b>  |
| – Emploi Outre-mer   | 1 719 246 436,23                               |  | 834 071,77  |
| – Conditions de vie Outre-mer  | 922 249 842,34                                 |  | 39 303 817,66   |
| <b>Plan de relance de l'économie</b>   | <b>8 975 535 731,01</b>                        |  | <b>0,99</b>   |
| – Programme exceptionnel d'investissement public                               | 1 147 790 000,01                               |  | 0,99  |
| – Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi                   | 5 668 002 431,00                               |  |   |
| – Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité                | 2 159 743 300,00                               |  |   |
| <b>Politique des territoires</b>   | <b>384 078 038,67</b>                          |  | <b>36 263 461,33</b>  |
| – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire        | 313 177 761,19                                 |  | 31 804 385,81   |
| – Interventions territoriales de l'État  | 70 900 277,48                                  |  | 4 459 075,52  |
| <b>Pouvoirs publics</b>  | <b>1 022 650 720,00</b>                        |  | <b>75 000,00</b>  |
| – Présidence de la République  | 112 335 666,00                                 |  |   |
| – Assemblée nationale  | 533 910 000,00                                 |  |   |
| – Sénat  | 327 694 000,00                                 |  |   |

|   |                          |  |                      |
|---|--------------------------|--|----------------------|
| – La Chaîne parlementaire   | 30 735 000,00            |  |                      |
| – Indemnités des représentants français au Parlement européen               | 4 745 974,00             |  |                      |
| – Conseil constitutionnel   | 12 460 000,00            |  |                      |
| – Haute Cour  |                          |  |                      |
| – Cour de justice de la République  | 770 080,00               |  | 75 000,00            |
| <b>Provisions</b>   |                          |  | <b>13 899 000,00</b> |
| – Provision relative aux rémunérations publiques                            |                          |  |                      |
| – Dépenses accidentelles et imprévisibles                                   |                          |  | 13 899 000,00        |
| <b>Recherche et enseignement supérieur</b>                                  | <b>24 884 182 519,12</b> |  | <b>73 612 715,88</b> |
| – Formations supérieures et recherche universitaire                         | 12 285 768 357,47        |  | 40 307 255,53        |
| – Vie étudiante   | 2 107 057 867,23         |  | 25 580,77            |
| – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires            | 5 045 161 751,99         |  | 4 659 900,01         |
| – Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources     | 1 223 943 212,00         |  |                      |
| – Recherche spatiale  | 1 270 016 621,00         |  |                      |
| – Recherche dans le domaine des risques et des pollutions                   | 283 907 321,03           |  | 12 918 260,97        |
| – Recherche dans le domaine de l'énergie                                    | 658 666 800,22           |  | 336 779,78           |
| – Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle | 983 494 622,66           |  | 3 431 123,34         |
| – Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat | 380 725 910,93           |  | 9 067 753,07         |
| – Recherche duale (civile et militaire)                                     | 200 000 000,00           |  |                      |
| – Recherche culturelle et culture scientifique                              | 156 557 258,56           |  | 1 574 478,44         |
| – Enseignement supérieur et recherche agricoles                             | 288 882 796,03           |  | 1 291 583,97         |
| <b>Régimes sociaux et de retraite</b>                                       | <b>5 087 578 732,36</b>  |  | <b>25 852 267,64</b> |
| – Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres                  | 3 633 215 541,36         |  | 3 954 458,64         |
| – Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins                     | 739 999 228,00           |  | 772,00               |
| – Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers                       | 714 363 963,00           |  | 21 897 037,00        |
| <b>Relations avec les collectivités territoriales</b>                       | <b>2 560 235 129,43</b>  |  | <b>69 721 410,57</b> |
| – Concours financiers aux communes et groupements de communes               | 759 347 465,42           |  | 45 395 069,58        |
| – Concours financiers aux départements                                      | 487 963 601,15           |  | 11 108 583,85        |
| – Concours financiers aux régions   | 812 485 620,00           |  |                      |
| – Concours spécifiques et administration                                    | 500 438 442,86           |  | 13 217 757,14        |

| Désignation des missions et des programmes   | 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) |
| <b>Remboursements et dégrèvements</b>  | <b>111 668 790 013,45</b>                      |  | <b>2 483 089 986,55</b>   |
| – Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)                    | 93 868 881 033,76                              |  | 2 222 998 966,24  |
| – Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)                    | 17 799 908 979,69                              |  | 260 091 020,31  |
| <b>Santé</b>   | <b>1 844 341 228,21</b>                        |  | <b>106 163 041,79</b>   |
| – Prévention et sécurité sanitaire   | 806 312 935,94                                 |  | 102 811 395,06  |
| – Offre de soins et qualité du système de soins  | 120 727 021,19                                 |  | 2 137 934,81  |
| – Protection maladie   | 917 301 271,08                                 |  | 1 213 711,92  |
| <b>Sécurité</b>  | <b>16 281 898 446,16</b>                       |  | <b>66 093 201,84</b>  |
| – Police nationale   | 8 622 254 842,37                               |  | 66 093 200,63   |
| – Gendarmerie nationale  | 7 659 643 603,79                               |  | 1,21  |
| <b>Sécurité civile</b>   | <b>425 739 160,62</b>                          |  | <b>29 827 973,38</b>  |
| – Interventions des services opérationnels   | 233 869 728,69                                 |  | 11 496 991,31   |
| – Coordination des moyens de secours   | 191 869 431,93                                 |  | 18 330 982,07   |
| <b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>                                      | <b>11 447 315 385,87</b>                       |  | <b>27 783 535,13</b>  |
| – Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales    | 444 674 351,35                                 |  | 0,65  |
| – Actions en faveur des familles vulnérables   | 910 622 787,19                                 |  | 116 459,81  |
| – Handicap et dépendance   | 8 994 134 924,39                               |  | 17 899 698,61   |
| – Égalité entre les hommes et les femmes   | 26 474 081,37                                  |  | 389 942,63  |
| – Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales                              | 1 071 409 241,57                               |  | 9 377 433,43  |
| <b>Sport, jeunesse et vie associative</b>  | <b>853 554 453,36</b>                          |  | <b>8 616 809,64</b>   |
| – Sport  | 245 743 793,82                                 |  | 2 361 599,18  |
| – Jeunesse et vie associative  | 143 760 227,23                                 |  | 1 064 300,77  |
| – Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative | 464 050 432,31                                 |  | 5 190 909,69  |

Texte du projet de loi

|  |                           |                         |
|--|---------------------------|-------------------------|
| <b>Travail et emploi</b>   | <b>13 721 287 539,93</b>  | <b>22 581 727,07</b>    |
| – Accès et retour à l'emploi   | 6 252 870 763,23          | 0,77                    |
| – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi      | 6 627 883 357,43          | 0,57                    |
| – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail         | 49 367 701,79             | 5 393 847,21            |
| – Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail | 791 165 717,48            | 17 187 878,52           |
| <b>Ville et logement</b>   | <b>8 284 054 082,27</b>   | <b>65 319 733,73</b>    |
| – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables           | 1 293 831 992,84          | 898 796,16              |
| – Politique de la ville  | 757 672 651,24            | 14 392 559,76           |
| – Aide à l'accès au logement   | 5 504 060 624,00          |                         |
| – Développement et amélioration de l'offre de logement                       | 728 488 814,19            | 50 028 377,81           |
| <b>TOTAL</b>   | <b>415 079 197 164,83</b> | <b>4 516 181 663,17</b> |

II – Le montant des dépenses relatives au budget général au titre de l'année 2009 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<br>(en euros)  | Ajustements de la loi de règlement                  |  |
|--|-------------------------|---|--|
|  |                         | Ouvertures de crédits complémentaires<br>(en euros) | Annulations de crédits non consommés et non reportés<br>(en euros) |
| <b>Action extérieure de l'État</b>                       | <b>2 625 207 417,74</b> |   | <b>2 012 354,26</b>  |
| – Action de la France en Europe et dans le monde         | 1 720 042 200,50        |   | 1,50   |
| – Rayonnement culturel et scientifique                   | 592 596 547,90          |   | 909 044,10   |
| – Français à l'étranger et affaires consulaires          | 312 568 669,34          |   | 1 103 308,66   |
| <b>Administration générale et territoriale de l'État</b> | <b>2 561 981 618,76</b> |   | <b>35 358 546,24</b>   |
| – Administration territoriale                            | 1 635 605 776,37        |   | 19 746 722,63  |
| – Administration territoriale : expérimentation Chorus   | 106 265 910,98          |   | 1 605 774,02   |
| – Vie politique, culturelle et associative               | 205 242 191,85          |   | 12 612 007,15  |
| – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur     | 614 867 739,56          |   | 1 394 042,44   |

| Désignation des missions et des programmes  | Dépenses<br>(en euros)  | Ajustements de la loi de règlement               |   |
|---|-------------------------|--|---|
|   |                         | Ouvertures de crédits complémentaires (en euros) | Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros) |
| <b>Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales</b>  | <b>4 216 658 162,18</b> |  | <b>6 666 790,82</b>   |
| – Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires                                  | 2 282 166 947,18        |  | 800 795,82  |
| – Forêt   | 397 192 529,87          |  | 0,13  |
| – Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation  | 712 240 080,66          |  | 1 398 479,34  |
| – Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture  | 825 058 604,47          |  | 4 467 515,53  |
| <b>Aide publique au développement</b>   | <b>3 218 173 419,74</b> |  | <b>9 351 716,26</b>   |
| – Aide économique et financière au développement  | 1 024 694 708,26        |  | 7 291 715,74  |
| – Solidarité à l'égard des pays en développement  | 2 170 169 441,33        |  | 972 558,67  |
| – Développement solidaire et migrations   | 2 3 309 270,15          |  | 1 087 441,85  |
| <b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation</b>   | <b>3 467 264 164,66</b> |  | <b>7 275 448,34</b>   |
| – Liens entre la nation et son armée  | 154 318 811,57          |  | 6 039 460,43  |
| – Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant   | 3 187 743 887,22        |  | 1 130 414,78  |
| – Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale | 125 201 465,87          |  | 105 573,13  |
| <b>Conseil et contrôle de l'État</b>  | <b>533 091 235,19</b>   |  | <b>10 400 578,81</b>  |
| – Conseil d'État et autres juridictions administratives   | 297 114 969,86          |  | 5 376 957,14  |
| – Conseil économique, social et environnemental   | 36 732 097,00           |  | 212 224,00  |
| – Cour des comptes et autres juridictions financières   | 199 244 168,33          |  | 4 811 397,67  |
| <b>Culture</b>  | <b>2 903 342 156,84</b> |  | <b>5 552 658,16</b>   |
| – Patrimoines   | 1 260 747 095,12        |  | 2 748 555,88  |
| – Création  | 821 762 261,49          |  | 27 331,51   |
| – Transmission des savoirs et démocratisation de la culture   | 820 832 800,23          |  | 2 776 770,77  |

|   |                          |                       |
|---|--------------------------|-----------------------|
| <b>Défense</b>  | <b>40 465 186 386,18</b> | <b>8 646 920,82</b>   |
| – Environnement et prospective de la politique de défense   | 1 830 793 803,05         | 505 753,95            |
| – Préparation et emploi des forces  | 22 877 429 373,16        | 5 313 661,84          |
| – Soutien de la politique de la défense   | 2 188 275 783,29         | 1 845 596,71          |
| – Équipement des forces   | 13 568 687 426,68        | 981 908,32            |
| <b>Direction de l'action du Gouvernement</b>  | <b>508 700 131,93</b>    | <b>15 727 797,07</b>  |
| – Coordination du travail gouvernemental  | 396 497 766,28           | 7 410 945,72          |
| – Présidence française de l'Union européenne  | 35 987 065,37            | 6 544 704,63          |
| – Protection des droits et libertés   | 76 215 300,28            | 1 772 146,72          |
| <b>Écologie, développement et aménagement durables</b>  | <b>12 304 216 642,20</b> | <b>45 662 098,80</b>  |
| – Infrastructures et services de transports   | 6 582 434 381,66         | 13 043 879,34         |
| – Sécurité et circulation routières   | 59 589 057,44            | 178 409,56            |
| – Sécurité et affaires maritimes  | 112 942 829,81           | 617 571,19            |
| – Météorologie  | 184 300 000,00           |                       |
| – Urbanisme, paysages, eau et biodiversité  | 317 996 875,57           | 0,43                  |
| – Information géographique et cartographique  | 80 304 012,48            | 129 151,52            |
| – Prévention des risques  | 245 273 176,54           | 775 537,46            |
| – Énergies et après-mines   | 838 919 733,08           | 205 414,92            |
| – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire |                          |                       |
|   | 3 882 456 575,62         | 30 712 134,38         |
| <b>Économie</b>   | <b>2 163 659 332,29</b>  | <b>7 292 449,71</b>   |
| – Développement des entreprises et de l'emploi  | 1 297 200 580,84         | 4 062 789,16          |
| – Tourisme  | 65 700 424,09            | 0,91                  |
| – Statistiques et études économiques  | 435 125 532,84           | 1,16                  |
| – Stratégie économique et fiscale   | 365 632 794,52           | 3 229 658,48          |
| <b>Engagements financiers de l'État</b>   | <b>39 186 389 161,94</b> | <b>131 737 886,06</b> |
| – Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)   | 37 625 022 255,82        | 42 238 501,18         |
| – Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)   | 189 830 801,06           | 88 969 198,94         |
| – Épargne   | 1 162 500 000,00         |                       |
| – Majoration de rentes  | 209 036 105,06           | 530 185,94            |

| 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) |
| <b>Enseignement scolaire</b>   | <b>59 958 319 197,93</b> |  | <b>43 482 550,07</b>  |
| – Enseignement scolaire public du premier degré  | 17 244 087 575,29        |  | 3 667 527,71  |
| – Enseignement scolaire public du second degré   | 28 604 314 030,24        |  | 26 856 967,76   |
| – Vie de l'élève   | 3 717 074 342,99         |  | 5 120 207,01  |
| – Enseignement privé du premier et du second degrés  | 7 004 835 622,65         |  | 855 293,35  |
| – Soutien de la politique de l'éducation nationale   | 2 109 279 821,11         |  | 1 903 527,89  |
| – Enseignement technique agricole  | 1 278 727 805,65         |  | 5 079 026,35  |
| <b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>                               | <b>11 373 191 879,05</b> |  | <b>37 945 039,95</b>  |
| – Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local                           | 8 293 408 497,79         |  | 23 919 780,21   |
| – Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local : expérimentations Chorus | 15 892 472,92            |  | 0,08  |
| – Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État                                  | 331 265 993,94           |  | 15 305,06   |
| – Conduite et pilotage des politiques économique et financière                                 | 885 115 204,03           |  | 0,97  |
| – Facilitation et sécurisation des échanges  | 1 532 899 819,71         |  | 1,29  |
| – Fonction publique  | 205 357 590,84           |  | 6 562 252,16  |
| – Entretien des bâtiments de l'État  | 109 252 299,82           |  | 7 447 700,18  |
| <b>Immigration, asile et intégration</b>   | <b>588 433 240,49</b>    |  | <b>3 554 856,51</b>   |
| – Immigration et asile   | 512 654 926,32           |  | 2 130 388,68  |
| – Intégration et accès à la nationalité française  | 75 778 314,17            |  | 1 424 467,83  |
| <b>Justice</b>   | <b>6 701 545 475,77</b>  | <b>168 213,46</b>                                | <b>5 021 082,69</b>   |
| – Justice judiciaire   | 2 865 180 795,85         |  | 3 121 203,15  |
| – Administration pénitentiaire   | 2 501 691 791,12         |  | 0,88  |
| – Protection judiciaire de la jeunesse   | 765 616 899,94           |  | 1,06  |
| – Accès au droit et à la justice   | 318 908 009,84           |  | 0,16  |
| – Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus                 | 241 165 987,25           | 168 213,46                                       | 0,21  |
| – Conduite et pilotage de la politique de la justice   | 8 981 991,77             |  | 1 899 877,23  |

|   |                         |                      |
|---|-------------------------|----------------------|
| <b>Médias</b>   | <b>1 168 261 658,70</b> | <b>3 000,30</b>      |
| – Presse  | 435 716 547,94          | 0,06                 |
| – Soutien à l'expression radiophonique locale                           | 27 575 110,76           | 3 000,24             |
| – Contribution au financement de l'audiovisuel public                   | 458 000 000,00          |                      |
| – Action audiovisuelle extérieure                                       | 246 970 000,00          |                      |
| <b>Outre-mer</b>  | <b>2 531 575 087,90</b> | <b>10 749 856,10</b> |
| – Emploi Outre-mer  | 1 713 521 285,76        | 2 314 306,24         |
| – Conditions de vie Outre-mer   | 818 053 802,14          | 8 435 549,86         |
| <b>Plan de relance de l'économie</b>                                    | <b>8 041 613 287,63</b> | <b>0,37</b>          |
| – Programme exceptionnel d'investissement public                        | 694 424 000,00          |                      |
| – Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi            | 5 432 158 802,63        | 0,37                 |
| – Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité         | 1 915 030 485,00        |                      |
| <b>Politique des territoires</b>  | <b>524 479 651,79</b>   | <b>2 165 471,21</b>  |
| – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire | 420 672 215,32          | 618 173,68           |
| – Interventions territoriales de l'État                                 | 103 807 436,47          | 1 547 297,53         |
| <b>Pouvoirs publics</b>   | <b>1 017 200 374,00</b> | <b>5 525 346,00</b>  |
| – Présidence de la République   | 112 335 666,00          |                      |
| – Assemblée nationale   | 533 910 000,00          |                      |
| – Sénat   | 322 282 151,11          |                      |
| – La Chaîne parlementaire   | 30 735 000,00           | 5 411 848,89         |
| – Indemnités des représentants français au Parlement européen           | 4 745 974,00            |                      |
| – Conseil constitutionnel   | 12 460 000,00           |                      |
| – Haute Cour  |                         |                      |
| – Cour de justice de la République                                      | 731 582,89              | 113 497,11           |
| <b>Provisions</b>   |                         | <b>13 899 000,00</b> |
| – Provision relative aux rémunérations publiques                        |                         | 13 899 000,00        |
| – Dépenses accidentelles et imprévisibles                               |                         |                      |

| 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) |
| <b>Recherche et enseignement supérieur</b>                                  | <b>24 306 597 426,47</b> |  | <b>43 184 394,53</b>  |
| – Formations supérieures et recherche universitaire                         | 11 986 029 565,75        |  | 40 205 546,25   |
| – Vie étudiante   | 2 092 937 375,40         |  | 286 922,60  |
| – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires            | 4 994 169 839,52         |  | 0,48  |
| – Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources     | 1 223 943 212,00         |  |   |
| – Recherche spatiale  | 1 270 016 621,00         |  |   |
| – Recherche dans le domaine des risques et des pollutions                   | 295 392 692,97           |  | 0,03  |
| – Recherche dans le domaine de l'énergie                                    | 656 052 632,71           |  | 0,29  |
| – Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle | 832 496 142,10           |  | 681 937,90  |
| – Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat | 308 841 394,30           |  | 0,70  |
| – Recherche duale (civile et militaire)                                     | 200 000 000,00           |  |   |
| – Recherche culturelle et culture scientifique                              | 154 421 364,88           |  | 718 402,12  |
| – Enseignement supérieur et recherche agricoles                             | 292 296 585,84           |  | 1 291 584,16  |
| <b>Régimes sociaux et de retraite</b>                                       | <b>5 087 578 732,36</b>  |  | <b>25 952 267,64</b>  |
| – Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres                  | 3 633 215 541,36         |  | 4 054 458,64  |
| – Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins                     | 739 999 228,00           |  | 772,00  |
| – Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers                       | 714 363 963,00           |  | 21 897 037,00   |
| <b>Relations avec les collectivités territoriales</b>                       | <b>2 523 409 038,97</b>  |  | <b>4 462 755,03</b>   |
| – Concours financiers aux communes et groupements de communes               | 740 927 043,58           |  | 59,42   |
| – Concours financiers aux départements                                      | 488 792 355,60           |  | 4 298 574,40  |
| – Concours financiers aux régions   | 812 485 620,00           |  |   |
| – Concours spécifiques et administration                                    | 481 204 019,79           |  | 164 121,21  |

|  |                           |                         |
|--|---------------------------|-------------------------|
| <b>Remboursements et dégrèvements</b>  | <b>111 668 790 013,45</b> | <b>2 483 089 986,55</b> |
| – Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)                    | 93 868 881 033,76         | 2 222 998 966,24        |
| – Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)                    | 17 799 908 979,69         | 260 091 020,31          |
| <b>Santé</b>   | <b>1 954 862 160,10</b>   | <b>100 391 717,90</b>   |
| – Prévention et sécurité sanitaire   | 915 090 323,94            | 99 137 000,06           |
| – Offre de soins et qualité du système de soins  | 121 258 282,35            | 704,65                  |
| – Protection maladie   | 918 513 553,81            | 1 254 013,19            |
| <b>Sécurité</b>  | <b>16 398 387 722,37</b>  | <b>2 530 426,63</b>     |
| – Police nationale   | 8 717 354 817,00          | 2 530 426,00            |
| – Gendarmerie nationale  | 7 681 032 905,37          | 0,63                    |
| <b>Sécurité civile</b>   | <b>419 365 874,75</b>     | <b>3 999 157,25</b>     |
| – Interventions des services opérationnels   | 236 014 673,81            | 2 746 424,19            |
| – Coordination des moyens de secours   | 183 351 200,94            | 1 252 733,06            |
| <b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>                                      | <b>11 463 573 589,96</b>  | <b>7 372 328,04</b>     |
| – Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales    | 441 167 020,09            | 733 648,91              |
| – Actions en faveur des familles vulnérables   | 910 725 526,90            | 0,10                    |
| – Handicap et dépendance   | 9 036 208 588,55          | 24 125,45               |
| – Égalité entre les hommes et les femmes   | 26 524 075,54             | 384 432,46              |
| – Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales                              | 1 048 948 378,88          | 6 230 121,12            |
| <b>Sport, jeunesse et vie associative</b>  | <b>825 513 650,48</b>     | <b>4 530 728,52</b>     |
| – Sport  | 246 668 315,11            | 0,89                    |
| – Jeunesse et vie associative  | 144 919 459,78            | 207 694,22              |
| – Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative | 433 925 875,59            | 4 323 033,41            |
| <b>Travail et emploi</b>   | <b>13 650 698 780,14</b>  | <b>7 745 670,86</b>     |
| – Accès et retour à l'emploi   | 6 182 063 901,84          | 0,16                    |
| – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi                  | 6 597 183 359,21          | 0,79                    |
| – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail                     | 84 457 834,47             | 3 661 300,53            |
| – Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail             | 786 993 684,62            | 4 084 369,38            |

Texte du projet de loi

|  |                           |                      |
|--|---------------------------|----------------------|
| <b>Ville et logement</b>   | <b>8 236 389 344,86</b>   | <b>13 764 111,14</b> |
| – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables | 1 295 230 365,89          | 1 513 196,11         |
| – Politique de la ville  | 788 398 417,47            | 2 457 823,53         |
| – Aide à l'accès au logement                                       | 5 504 060 624,00          |                      |
| – Développement et amélioration de l'offre de logement             | 648 699 937,50            | 9 793 091,50         |
| <b>TOTAL</b>   | <b>402 593 656 016,82</b> | <b>168 213,46</b>    |

Article 5

I.– Le montant des autorisations d'engagement engagées sur les budgets annexes au titre de l'année 2009 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'engagement complémentaires (en euros) | Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros) |
| <b>Contrôle et exploitation aériens</b>                        | <b>1 836 359 392,61</b>                        |  | <b>67 718 190,92</b>  |
| – Soutien aux prestations de l'aviation civile                 | 1 228 556 858,53                               |  | 38 275 562,47   |
| – Navigation aérienne  | 457 673 222,06                                 |  | 20 402 584,94   |
| – Surveillance et certification                                | 79 796 968,00                                  |  | 5 868 885,04  |
| – Formation aéronautique                                       | 70 332 344,02                                  |  | 3 171 158,47  |
| <b>Publications officielles et information administrative</b>  | <b>177 638 766,95</b>                          |  | <b>17 478 381,05</b>  |
| – Accès au droit, publications officielles et annonces légales | 144 553 462,95                                 |  | 5 085 395,05  |
| – Édition publique et information administrative               | 33 085 304,00                                  |  | 12 392 986,00   |
| <b>TOTAL</b>   | <b>2 013 998 159,56</b>                        |  | <b>85 196 571,97</b>  |

Article 5

I.– Sans modification.

II.- Les résultats relatifs aux budgets annexes au titre de l'année 2009 sont arrêtés par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

II.- Les résultats...  
...ci-après. Les crédits  
de paiement ouverts...  
... ce tableau.

(Amendement n°1)

| Désignation des budgets annexes                                | Dépenses<br>(en euros)  | Recettes<br>(en euros)  | Ajustements de la loi de règlement                        |  |
|--|-------------------------|-------------------------|---|--|
|  |                         |                         | Ouvertures<br>de crédits<br>complémentaires<br>(en euros) | Annulations<br>des crédits non<br>consommés et<br>non reportés<br>(en euros) |
| <b>Contrôle et exploitation aériens</b>                        | <b>1 963 419 275,74</b> | <b>1 963 419 275,74</b> | <b>111 034 182,89</b>                                     | <b>34 058 868,19</b>   |
| - Soutien aux prestations de l'aviation civile                 | 1 228 889 639,19        |                         |   | 19 496 429,81  |
| - Navigation aérienne  | 474 970 309,15          |                         |   | 1 950 592,85   |
| - Surveillance et certification                                | 75 564 619,55           |                         |   | 10 001 782,49  |
| - Formation aéronautique                                       | 72 960 524,96           |                         |   | 2 610 063,04   |
| <i>augmentation du fonds de roulement (ligne d'équilibre)</i>  | 111 034 182,89          |                         | 111 034 182,89  |  |
| <b>Publications officielles et information administrative</b>  | <b>208 174 927,59</b>   | <b>208 174 927,59</b>   | <b>38 890 665,74</b>                                      | <b>24 505 905,87</b>   |
| - Accès au droit, publications officielles et annonces légales | 135 257 897,91          |                         |   | 13 590 980,09  |
| - Édition publique et information administrative*              | 34 026 363,94           |                         |   | 10 914 925,78  |
| <i>augmentation du fonds de roulement (ligne d'équilibre)</i>  | 38 890 665,74           |                         | 38 890 665,74   |  |
| <b>TOTAL</b>   | <b>2 171 594 203,33</b> | <b>2 171 594 203,33</b> | <b>149 924 848,63</b>                                     | <b>58 564 774,06</b>   |

Article 6

Article 6

Sans modification.

I. – Le montant des autorisations d'engagement engagées sur les comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2010 est arrêté, au 31 décembre 2009, par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

| Désignation des comptes spéciaux  | Autorisations d'engagement engagées (en euros) | Ajustements de la loi de règlement | Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros) |
|---|--|------------------------------------|---|
| <b>COMPTES À CRÉDITS</b>  |  |                                    |   |
| <i>Comptes d'affectation spéciale</i>   |  |                                    |   |
| <b>Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route</b>               |  |                                    |   |
| – Radars  | 223 438 212,19                                 |                                    | 2,81  |
| – Fichier national du permis de conduire  | 212 878 194,75                                 |                                    | 1,25  |
| – Développement agricole et rural   | 10 560 017,44                                  |                                    | 1,56  |
| – Développement et transfert en agriculture   | 116 854 115,51                                 |                                    | 2 943 221,49  |
| – Recherche appliquée et innovation en agriculture  | 48 788 651,75                                  |                                    | 1 351 029,25  |
| <b>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</b>   | 68 065 463,76                                  |                                    | 1 592 192,24  |
| – Contribution au désendettement de l'État  | 475 168 269,68                                 |                                    | 582 660 454,32  |
| – Contributions aux dépenses immobilières   | 32 227 774,72                                  |                                    | 16 577 221,28   |
| <b>Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien</b> | 442 940 494,96                                 |                                    | 566 083 233,04  |
| – Désendettement de l'État  |  |                                    |   |
| – Optimisation de l'usage du spectre hertzien   |  |                                    |   |
| <b>Participations financières de l'État</b>   | 1 796 844 062,96                               |                                    | 544 811 360,04  |
| – Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État              | 1 796 844 062,96                               |                                    | 382 123 063,04  |
| – Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État                          | 49 403 772 528,32                              |                                    | 162 688 297,00  |
| <b>Pensions</b>   |  |                                    | 42 926 997,68   |
| – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité      | 44 937 016 352,55                              |                                    | 5 549,45  |
| – Ouvriers des établissements industriels de l'État                                       | 1 785 252 401,47                               |                                    | 19 979 860,53   |
| – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions           | 2 681 503 774,30                               |                                    | 22 941 587,70   |
| <b>Total des comptes d'affectation spéciale</b>   | <b>52 016 077 188,66</b>                       |                                    | <b>1 173 342 036,34</b>   |

| 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) |
| <p><b>Comptes de concours financiers</b></p> <p><b>Accords monétaires internationaux</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine</li> <li>– Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale</li> <li>– Relations avec l'Union des Comores</li> </ul> <p><b>Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Avances à l'Agence unique de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune</li> <li>– Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics</li> <li>– Avances à des services de l'État</li> </ul> <p><b>Avances à l'audiovisuel public</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– France Télévisions</li> <li>– ARTE-France</li> <li>– Radio France</li> <li>– Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure</li> <li>– Institut national de l'audiovisuel</li> <li>– Passage à la télévision tout numérique</li> </ul> <p><b>Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres</li> <li>– 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</li> </ul> | <p><b>7 319 594 607,27</b></p> <p>6 587 278 607,27</p> <p>450 500 000,00</p> <p>281 816 000,00</p> <p><b>2 997 645 613,00</b></p> <p>2 039 141 200,00</p> <p>232 348 970,00</p> <p>559 694 843,00</p> <p>65 288 200,00</p> <p>86 172 400,00</p> <p>15 000 000,00</p> <p><b>680 937 597,37</b></p> <p>694 192 190,96</p> <p>– 13 254 593,59</p> | <p><b>912 721 392,73</b></p> <p>912 721 392,73</p> | <p><b>47 062 402,63</b></p> <p>28 807 809,04</p> <p>18 254 593,59</p>             |

|  |                           |                      |                         |
|--|---------------------------|----------------------|-------------------------|
| <b>Avances aux collectivités territoriales</b>   | <b>86 254 828 656,00</b>  |                      | <b>566 971 344,00</b>   |
| – Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie  |                           |                      | 6 800 000,00            |
| – Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes       | 86 254 828 656,00         |                      | 560 171 344,00          |
| <b>Prêts à des États étrangers</b>   | <b>3 091 892 979,06</b>   | <b>32 375 203,68</b> | <b>28 962 224,62</b>    |
| – Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures     | 718 675 203,68            | 18 675 203,68        |                         |
| – Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France  | 1 989 517 775,38          |                      | 28 962 224,62           |
| – Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers | 383 700 000,00            | 13 700 000,00        |                         |
| <b>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</b>  | <b>6 302 675 157,75</b>   |                      | <b>183 359,25</b>       |
| – Prêts et avances à des particuliers ou à des associations  | 616 641,08                |                      | 183 358,92              |
| – Prêts pour le développement économique et social   | 52 058 516,67             |                      | 0,33                    |
| – Prêts à la filière automobile  | 6 250 000 000,00          |                      |                         |
| <b>Total des comptes de concours financiers</b>  | <b>106 647 574 610,45</b> | <b>32 375 203,68</b> | <b>1 555 900 723,23</b> |
| <b>TOTAL COMPTES À CRÉDITS</b>   | <b>158 663 651 799,11</b> | <b>32 375 203,68</b> | <b>2 729 242 759,57</b> |

II.- Les résultats des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2010 sont arrêtés, au 31 décembre 2009, 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  |               |
|---|--------------------------|--------------------------|---|---|---------------|
|   | Dépenses<br>(en euros)   | Recettes<br>(en euros)   | Ouvertures<br>de crédits<br>complémentaires<br>(en euros) | Annulations de<br>crédits non<br>consommés et<br>non reportés<br>(en euros) |               |
| <b>A. COMPTES À CRÉDITS</b>   |                          |                          |   |   |               |
| <i>Comptes d'affectation spéciale</i>   |                          |                          |   |   |               |
| <b>Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route</b>               | <b>180 145 306,35</b>    | <b>212 050 000,00</b>    |   | <b>0,65</b>   |               |
| – Radars  | 168 518 948,89           |                          |   | 0,11  |               |
| – Fichier national du permis de conduire  | 11 626 357,46            |                          |   | 0,54  |               |
| <b>Développement agricole et rural</b>  | <b>112 344 583,22</b>    | <b>110 556 778,14</b>    |   | <b>2 943 221,78</b>   |               |
| – Développement et transfert en agriculture   | 49 191 437,56            |                          |   | 1 351 029,44  |               |
| – Recherche appliquée et innovation en agriculture  | 63 153 145,66            |                          |   | 1 592 192,34  |               |
| <b>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</b>   | <b>900 529 499,38</b>    | <b>615 531 723,86</b>    |   | <b>225 294 428,62</b>   |               |
| – Contribution au désendettement de l'État  | 32 227 774,72            |                          |   | 16 577 221,28   |               |
| – Contributions aux dépenses immobilières   | 868 301 724,66           |                          |   | 208 717 207,34  |               |
| <b>Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien</b> |                          |                          |   |   |               |
| – Désendettement de l'État  |                          |                          |   |   |               |
| – Optimisation de l'usage du spectre hertzien   |                          |                          |   |   |               |
| <b>Participations financières de l'État</b>   | <b>1 797 815 322,96</b>  | <b>3 455 188 640,31</b>  |   | <b>544 811 360,04</b>   |               |
| – Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État              | 1 797 815 322,96         |                          |   | 382 123 063,04  |               |
| – Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État                          |                          |                          |   | 162 688 297,00  |               |
| <b>Pensions</b>   | <b>49 403 794 510,62</b> | <b>49 749 332 214,46</b> | <b>5 278,58</b>   | <b>43 085 297,96</b>  |               |
| – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité      | 44 937 016 352,55        |                          | 5 278,58  |   | 0,03          |
| – Ouvriers des établissements industriels de l'État                                       | 1 785 252 401,47         |                          |   |   | 19 979 860,53 |
| – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions           | 2 681 525 756,60         |                          |   |   | 23 105 437,40 |

| Désignation des comptes spéciaux  | Opérations de l'année   |                         | Ajustements de la loi de règlement                        |   |
|---|-------------------------|-------------------------|---|---|
|   | Dépenses<br>(en euros)  | Recettes<br>(en euros)  | Ouvertures de<br>crédits<br>complémentaires<br>(en euros) | Annulations<br>de crédits non<br>consommés et<br>non reportés<br>(en euros) |
| <b>Comptes de concours financiers</b>   |                         |                         |   |   |
| <b>Accords monétaires internationaux</b>  |                         |                         |   |   |
| – Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine  |                         |                         |   |   |
| – Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale   |                         |                         |   |   |
| – Relations avec l'Union des Comores  |                         |                         |   |   |
| <b>Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</b>  | <b>7 319 594 607,27</b> | <b>6 852 798 085,71</b> |   | <b>912 721 392,73</b>   |
| – Avances à l'Agence unique de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune | 6 587 278 607,27        |                         |   | 912 721 392,73  |
| – Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics   | 450 500 000,00          |                         |   |   |
| – Avances à des services de l'État  | 281 816 000,00          |                         |   |   |
| <b>Avances à l'audiovisuel public</b>   | <b>2 997 645 613,00</b> | <b>2 997 739 578,48</b> |   |   |
| – France Télévisions  | 2 039 141 200,00        |                         |   |   |
| – ARTE-France   | 232 348 970,00          |                         |   |   |
| – Radio France  | 559 694 843,00          |                         |   |   |
| – Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure  | 65 288 200,00           |                         |   |   |
| – Institut national de l'audiovisuel  | 86 172 400,00           |                         |   |   |
| – Passage à la télévision tout numérique  | 15 000 000,00           |                         |   |   |

|   |                           |                           |                         |
|---|---------------------------|---------------------------|-------------------------|
| <b>Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres</b>   | <b>724 564 728,25</b>     | <b>199 528 505,40</b>     | <b>3 435 271,75</b>     |
| – Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres   | 721 701 375,97            |                           | 1 298 624,03            |
| – 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 | 2 863 352,28              |                           | 2 136 647,72            |
| <b>Avances aux collectivités territoriales</b>  | <b>86 332 992 697,98</b>  | <b>84 879 033 972,50</b>  | <b>488 807 302,02</b>   |
| – Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie   |                           |                           | 6 800 000,00            |
| – Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes  | 86 332 992 697,98         |                           | 482 007 302,02          |
| <b>Prêts à des États étrangers</b>  | <b>2 300 710 652,37</b>   | <b>745 877 467,73</b>     | <b>56 769 347,63</b>    |
| – Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures  | 147 349 390,67            |                           | 32 650 609,33           |
| – Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France   | 1 994 361 261,70          |                           | 24 118 738,30           |
| – Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers                                    | 159 000 000,00            |                           |                         |
| <b>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</b>   | <b>6 293 976 059,59</b>   | <b>4 668 454,96</b>       | <b>182 457,41</b>       |
| – Prêts et avances à des particuliers ou à des associations   | 617 542,92                |                           | 182 457,08              |
| – Prêts pour le développement économique et social  | 43 358 516,67             |                           | 0,33                    |
| – Prêts à la filière automobile   | 6 250 000 000,00          |                           |                         |
| <b>Total des comptes de concours financiers</b>   | <b>105 969 484 358,46</b> | <b>95 679 646 064,78</b>  | <b>1 461 915 771,54</b> |
| <b>TOTAL COMPTES À CRÉDITS</b>  | <b>158 364 113 580,99</b> | <b>149 822 305 421,55</b> | <b>2 278 050 080,59</b> |

| Désignation des comptes spéciaux  | Opérations de l'année    |                          | Ajustements de la loi de règlement<br>Majorations du découvert<br>(en euros) |
|---|--------------------------|--------------------------|--|
|   | Dépenses<br>(en euros)   | Recettes<br>(en euros)   |  |
| <b>B. COMPTES À DÉCOUVERT</b>   |                          |                          |  |
| <i>Comptes de commerce</i>  |                          |                          |  |
| – Approvisionnement des armées en produits pétroliers   | 532 971 414,39           | 552 098 074,55           |  |
| – Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire  | 94 647 688,60            | 96 133 361,23            |  |
| – Couverture des risques financiers de l'État   | 1 589 770 420,09         | 1 589 770 420,09         |  |
| – Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État                                      | 496 833 951,13           | 663 574 105,61           |  |
| – Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État   | 41 950 867 280,18        | 42 091 208 028,32        |  |
| – Gestion des actifs carbonés de l'État   |                          |                          |  |
| – Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes           | 9 158 750,00             | 9 139 931,18             |  |
| – Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses                               | 2 813,06                 | 974 107,46               |  |
| – Opérations commerciales des domaines  | 96 834 493,33            | 113 061 880,55           |  |
| – Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'Équipement | 829 917 140,61           | 842 243 686,49           |  |
| – Régie industrielle des établissements pénitentiaires  | 23 292 309,41            | 24 664 375,60            |  |
| <b>Total des comptes de commerce</b>  | <b>45 624 296 260,80</b> | <b>45 982 867 971,08</b> |  |
| <i>Comptes d'opérations monétaires</i>  |                          |                          |  |
| – Émission des monnaies métalliques   | 194 779 328,36           | 260 954 895,57           |  |
| – Opérations avec le Fonds monétaire international  | 10 806 980 706,30        | 11 323 786 337,69        | 9 058 435 752,65   |
| – Pertes et bénéfices de change   | 43 110 452,76            | 37 303 769,82            |  |
| <b>Total des comptes d'opérations monétaires</b>  | <b>11 044 870 487,42</b> | <b>11 622 045 003,08</b> | <b>9 058 435 752,65</b>  |
| <b>TOTAL COMPTES À DÉCOUVERT</b>  | <b>56 669 166 748,22</b> | <b>57 604 912 974,16</b> | <b>9 058 435 752,65</b>  |

III. – Les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2010 sont arrêtés, au 31 décembre 2009, aux sommes ci-après :

| Désignation des comptes spéciaux  | Soldes au 31 décembre 2009 |                          |
|---|----------------------------|--------------------------|
|   | Débiteurs<br>(en euros)    | Créditeurs<br>(en euros) |
| <b>A. COMPTES À CRÉDITS</b>   |                            |                          |
| <i>Comptes d'affectation spéciale</i>   |                            |                          |
| Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route                        |                            | 155 184 420,30           |
| Développement agricole et rural   |                            | 53 551 895,26            |
| Gestion du patrimoine immobilier de l'État  |                            | 643 654 595,73           |
| Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien          |                            | 5 869 759 359,53         |
| Participations financières de l'État  |                            | 1 146 203 583,79         |
| Pensions  |                            |                          |
| <i>Comptes de concours financiers</i>   |                            |                          |
| Accords monétaires internationaux   |                            |                          |
| Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics               | 1 001 993 926,04           |                          |
| Avances à l'audiovisuel public  |                            | 2 526 724,68             |
| Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres                                | 739 035 175,95             |                          |
| Avances aux collectivités territoriales   | 14 541 663 452,14          |                          |
| Prêts à des États étrangers   | 13 736 868 655,64          |                          |
| Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés                              | 6 497 966 025,06           |                          |
| <b>Total des comptes à crédits</b>  | <b>36 517 527 234,83</b>   | <b>7 870 880 579,29</b>  |
| <b>B. COMPTES À DÉCOUVERT</b>   |                            |                          |
| <i>Comptes de commerce</i>  |                            |                          |
| Approvisionnement des armées en produits pétroliers   |                            | 10 738 737,14            |
| Canine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire                                   | 6 389 475,66               |                          |
| Couverture des risques financiers de l'État   | 0,01                       |                          |
| Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État                            |                            | 405 522 794,02           |
| Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État   |                            | 2 252 135 054,89         |
| Gestion des actifs carbonés de l'État   |                            |                          |
| Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes |                            | 65 738 944,65            |
| Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses                     |                            | 17 465 796,94            |
| Opérations commerciales des domaines  |                            | 149 189 342,92           |

|   |                          |                          |
|---|--------------------------|--------------------------|
| Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'Équipement |                          | 52 356 723,08            |
| Régie industrielle des établissements pénitentiaires  |                          | 19 762 753,29            |
| <b>Comptes d'opérations monétaires</b>  |                          |                          |
| Émission des monnaies métalliques   | 2 477 703 942,41         |                          |
| Opérations avec le Fonds monétaire international  | 9 058 435 752,65         |                          |
| Pertes et bénéfices de change   | 5 806 682,94             |                          |
| <b>Total des comptes à découvert</b>  | <b>9 070 631 911,26</b>  | <b>5 450 614 089,34</b>  |
| <b>TOTAUX</b>   | <b>45 588 159 146,09</b> | <b>13 321 494 668,63</b> |

IV.- Les soldes arrêtés au III sont reportés à la gestion 2010 à l'exception :

- d'un solde débiteur global de 314 997 510,60 € concernant les comptes de concours financiers suivants : « Prêts à des États étrangers » (259 949 031,23 €), « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » (32 500 000 €), « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (22 548 479,37 €) ;

- d'un solde débiteur de 7 251 031,75 € relatif au compte de commerce « Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes» ;

- d'un solde débiteur de 5 806 682,94 € afférent au compte d'opérations monétaires « Pertes et bénéfices de change ».

| Texte en vigueur   | Texte du projet de loi | Propositions de la Commission |
|--|------------------------|-------------------------------|
| <p data-bbox="290 1257 332 1572">Loi de finances rectificative pour 2005<br/>n° 2005-1720 du 30 décembre 2005</p> <p data-bbox="359 1370 380 1461">Article 128</p> <p data-bbox="432 1188 732 1639">I.— Le Gouvernement présente, sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année, des documents de politique transversale relatifs à des politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission. Ces documents, pour chaque politique concernée, développent la stratégie mise en oeuvre, les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'Etat à ces politiques, ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente.</p> <p data-bbox="759 1188 801 1639">Ces documents sont relatifs aux politiques suivantes :</p> <ul data-bbox="829 1188 1064 1639" style="list-style-type: none"><li data-bbox="829 1330 850 1581">1° Action extérieure de l'Etat ;</li><li data-bbox="877 1188 919 1639">2° Politique française en faveur du développement ;</li><li data-bbox="947 1412 968 1581">3° Sécurité routière ;</li><li data-bbox="995 1430 1016 1581">4° Sécurité civile ;</li><li data-bbox="1043 1312 1064 1581">5° Prévention de la délinquance ;</li></ul> | Article 7              | Article 7                     |

| Texte en vigueur   | Texte du projet de loi  | Propositions de la Commission   |
|--|---|---|
| <p>6° Inclusion sociale ;</p> <p>7° Outre-mer ;</p> <p>8° Ville.</p> <p>9° Aménagement du territoire ;</p> <p>10° Lutte contre le changement climatique ;</p> <p>11° Politique en faveur de la jeunesse ;</p> <p>12° Politique française de l'immigration et de l'intégration ;</p> <p>13° Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes ;</p> <p>14° Politique publique de lutte contre les drogues et les toxicomanies.</p> <p>.....</p> | <p>Le I de l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 est complété par <i>un 15° ainsi rédigé</i> : « <i>15° Justice des mineurs</i> ».</p> | <p>Le I de l'article 128...</p> <p>... est complété par <i>deux alinéas ainsi rédigés</i> :</p> <p>« <i>15° Défense et sécurité nationale</i> ;</p> <p>« <i>16° Justice des mineurs</i>. »</p> <p><b>(Amendement n°2)</b></p> |

**Article 7 bis (nouveau)**

Après l'article L. 351-10 du code des juridictions financières, il est inséré un article L. 351-10-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 351-10-1.— Les membres du Conseil des prélèvements obligatoires et les rapporteurs désignés en application de l'article L. 351-8 sont habilités à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit, pour réaliser les études prévues à l'article L. 351-3.

« Les agents des services, établissements, institutions et organismes mentionnés à l'article L. 351-10 sont détiés du secret professionnel à l'égard des membres du Conseil des prélèvements obligatoires et des rapporteurs désignés en application de l'article L. 351-8, à l'occasion des études que ceux-ci réalisent en application de l'article L. 351-3.

« Pour les besoins des mêmes études, les membres du Conseil des prélèvements obligatoires et les rapporteurs désignés en application de l'article L. 351-8 peuvent exercer directement le droit de communication que les agents des services, établissements, institutions et organismes mentionnés à l'article L. 351-10 tiennent de la loi.

« Le fait de faire obstacle, de quelque façon que ce soit, à l'exercice des pouvoirs attribués par le présent article aux membres du Conseil des prélèvements obligatoires et aux rapporteurs désignés en application de l'article L. 351-8 est puni de 15 000 euros d'amende. Le président du Conseil des prélèvements obligatoires peut saisir le parquet près la juridiction compétente en vue de déclencher l'action. »

(Amendement n°3)



## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION <sup>(1)</sup>

N° CF 1

### AMENDEMENT

présenté par

M. Gilles Carrez

-----

#### Article 5

Dans la deuxième phrase de l'alinéa 3, après le mot :

« crédits »,

insérer les mots :

« de paiement ».

N° CF 2

### AMENDEMENT

présenté par

M. Gilles Carrez

-----

#### Article 7

Après le mot : « complété », rédiger ainsi la fin de cet article :

« par deux alinéas ainsi rédigés :

« 15° Défense et sécurité nationale ;

« 16° Justice des mineurs. »

N° CF 3

### AMENDEMENT

présenté par

M. Gilles Carrez et M. Jérôme Cahuzac

-----

#### Article additionnel

#### Après l'article 7, insérer l'article suivant :

Après l'article L. 351-10 du code des juridictions financières, il est inséré un article L. 351-10-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 351-10-1.*— Les membres du Conseil des prélèvements obligatoires et les rapporteurs désignés en application de l'article L. 351-8 sont habilités à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit, pour réaliser les études prévues à l'article L. 351-3.

---

<sup>(1)</sup> La présente rubrique ne comporte pas les amendements déclarés irrecevables ni les amendements non soutenus en commission. De ce fait, la numérotation des amendements examinés par la commission peut être discontinuée.

« Les agents des services, établissements, institutions et organismes mentionnés à l'article L. 351-10 sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres du Conseil des prélèvements obligatoires et des rapporteurs désignés en application de l'article L. 351-8, à l'occasion des études que ceux-ci réalisent en application de l'article L. 351-3.

« Pour les besoins des mêmes études, les membres du Conseil des prélèvements obligatoires et les rapporteurs désignés en application de l'article L. 351-8 peuvent exercer directement le droit de communication que les agents des services, établissements, institutions et organismes mentionnés à l'article L. 351-10 tiennent de la loi.

« Le fait de faire obstacle, de quelque façon que ce soit, à l'exercice des pouvoirs attribués par le présent article aux membres du Conseil des prélèvements obligatoires et aux rapporteurs désignés en application de l'article L. 351-8 est puni de 15 000 euros d'amende. Le président du Conseil des prélèvements obligatoires peut saisir le parquet près la juridiction compétente en vue de déclencher l'action. »