

N° 3544

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 juin 2011

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI (N° 3507) *de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010*,

### TOME I

**EXPOSÉ GÉNÉRAL ET EXAMEN DES ARTICLES**

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I.– LE COÛT DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE EN 2010</b> .....	6
A.– LES ÉLÉMENTS À PRENDRE EN COMPTE DANS LE CALCUL DU COÛT DE LA RÉFORME EN 2010 .....	6
B.– LA QUESTION DE LA MÉTHODE D'ÉVALUATION DU COÛT DE LA RÉFORME .....	7
C.– LE RÔLE JOUÉ PAR LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA RÉVISION À LA BAISSÉ DU SURCOÛT TEMPORAIRE .....	9
1.– La traduction sur le compte d'avances de l'auto-imputation du plafonnement à la valeur ajoutée sur la cotisation versée en 2009 .....	10
2.– Un phénomène encore inexpliqué .....	10
D.– HORS EFFET DU COMPTE D'AVANCES, UN SURCOÛT SUPÉRIEUR DE 1,2 MILLIARD D'EUROS À LA PRÉVISION .....	11
<b>II.– L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN 2010, LARGEMENT PERTURBÉE PAR L'IMPORTANCE DES DÉPENSES EXCEPTIONNELLES</b> .....	12
A.– L'ÉVOLUTION GLOBALE DES DÉPENSES .....	12
1.– L'explosion des dépenses exceptionnelles .....	13
<i>a) La fin du plan de relance de l'économie</i> .....	13
<i>b) Les dépenses liées aux investissements d'avenir</i> .....	16
<i>c) Le plan d'aide à la Grèce</i> .....	18
2.– Les dépenses ordinaires : une évolution maîtrisée grâce à des économies conjoncturelles et à des contournements de la norme .....	18
<i>a) Le respect de la norme « zéro volume »</i> .....	18
<i>b) Les limites à la maîtrise des dépenses en 2010</i> .....	21
B.– LA GESTION DES CRÉDITS EN COURS D'ANNÉE .....	32
1.– Les modifications de crédits approuvées par le Parlement .....	32
2.– Les modifications réglementaires de crédits .....	33
C.– LES OUVERTURES ET ANNULLATIONS PROPOSÉES DANS LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT .....	36
<b>III.– LES RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL</b> .....	39
A.– LES RECETTES FISCALES NETTES .....	39
1.– Un accroissement de 31 milliards d'euros dû des éléments exceptionnels .....	44
2.– Un accroissement pérenne des recettes fiscales nettes de seulement 6,6 milliards d'euros .....	46
3.– Une exécution en retrait par rapport à la dernière prévision .....	48
B.– LES RECETTES NON FISCALES .....	48

1.– Une hausse par rapport à 2009 qui s'explique par le rebond des produits de participations et des prélèvements sur la Caisse des dépôts.....	49
2.– Un écart à la prévision lié à des recettes exceptionnelles et à des décisions discrétionnaires .....	52
3.– Les recettes tirées de l'intervention liée à la crise financière.....	53
C.– LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES.....	53
<b>IV.– LA STRUCTURE DU BUDGET DE L'ÉTAT EN DÉGRADATION CONTINUE.....</b>	<b>55</b>
A.– UNE NOUVELLE DÉTÉRIORATION DU SOLDE STRUCTUREL DU BUDGET GÉNÉRAL .....	55
B.– LE DÉFICIT DE L'ÉTAT À UN NIVEAU HISTORIQUE .....	56
C.– LE SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX DÉFICITAIRE HORS OPÉRATIONS EXCEPTIONNELLES.....	58
D.– UN DÉFICIT PUBLIC EN NETTE DIMINUTION PAR RAPPORT À LA PRÉVISION .....	60
<b>V.– UNE DÉGRADATION CONTINUE DES COMPTES PUBLICS DANS UN CONTEXTE ENCORE MARQUÉ PAR LA CRISE.....</b>	<b>62</b>
A.– UN RALENTISSEMENT DU RYTHME DE PROGRESSION DE LA DETTE PUBLIQUE QUI ATTEINT TOUTEFOIS UN NIVEAU HISTORIQUE .....	62
1.– Un besoin de financement très supérieur à la prévision mais en recul par rapport à 2009 .....	63
2.– Une adaptation intelligente des ressources de financement en 2010 .....	64
B.– LA DÉTÉRIORATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT.....	70
1.– La poursuite de la réforme comptable : deux réserves levées à l'occasion de la certification des comptes de l'État .....	70
2.– Les résultats comptables soumis à l'approbation du Parlement encore marqués par la crise .....	75
<i>a) Le bilan de l'État : une dégradation de la situation nette de l'État de 92 milliards d'euros par rapport à 2009 (+ 14 %) .....</i>	<i>75</i>
<i>b) Le compte de résultat de l'État : un résultat déficitaire d'un montant historique de 112 milliards d'euros (+ 12% par rapport à 2009) .....</i>	<i>81</i>
<b>AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES ..</b>	<b>87</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>107</b>
<i>Article premier : Résultats du budget de l'année 2010 .....</i>	<i>107</i>
<i>Article 2 : Tableau de financement de l'année 2010.....</i>	<i>107</i>
<i>Article 3 : Résultat de l'exercice 2010 – Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe ..</i>	<i>108</i>
<i>Article 4 : Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement .....</i>	<i>108</i>
<i>Article 5 : Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement .....</i>	<i>109</i>
<i>Article 6 : Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes .....</i>	<i>110</i>
<i>Article 7 : Mise à jour de l'ordonnance n° 58-1274 du 30 décembre 1958 modifiée .....</i>	<i>111</i>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>113</b>

## INTRODUCTION

Le projet de loi de règlement pour 2010 illustre l'importance que revêt, pour le Parlement, le contrôle de l'exécution du budget de l'État.

L'esprit de la V<sup>ème</sup> République et les exigences de bonne gestion d'un État moderne impliquent que les choix budgétaires échappent largement à la représentation nationale. Le Parlement vote des plafonds de crédits dont il sait qu'ils seront affectés, dès la publication de la loi de finances, du gel de la réserve de précaution puis modifiés en gestion par la régulation budgétaire. Il s'engage sur une prévision de solde que les aléas de la conjoncture économique modifieront nécessairement en cours d'exécution.

En loi de règlement au contraire, le Parlement dispose d'une information pleine et entière, fondée sur les résultats enregistrés par le comptable public et certifiés par la Cour des comptes. L'exécutif vient rendre compte des modifications de l'autorisation de dépense initialement accordée et de l'écart entre prévision et exécution. Conformément à l'article XIV de la déclaration des droits de l'Homme de 1789, tous les Citoyens, par l'intermédiaire de leurs représentants, ont alors l'opportunité de « *suivre l'emploi* » de la contribution publique.

L'essence même du pouvoir du Parlement en matière budgétaire trouve donc à s'exprimer à l'occasion du contrôle de l'exécution.

L'exercice d'un tel pouvoir dans le cadre de l'examen du présent projet de loi est d'autant plus nécessaire qu'en 2010 le budget de l'État a été fortement perturbé par plusieurs éléments exceptionnels – investissements d'avenir, réforme de la taxe professionnelle, mesures de relance – qui engagent les finances publiques sur des dizaines de milliards d'euros.

Derrière le voile tendu par ces opérations inhabituelles, se retrouve le constat fait depuis plusieurs années : la norme de dépense est tenue grâce à des économies conjoncturelles, mais les mesures nouvelles continuent d'affecter durement les recettes fiscales et le solde structurel de l'État poursuit sa dégradation tandis que la dette publique continue de progresser.

Éclairé par l'analyse du Parlement, c'est désormais au Gouvernement d'assumer le rôle que lui confèrent les institutions en présentant, en septembre prochain, un projet de loi de finances pour 2012 qui poursuive l'assainissement entamé en 2011 et efface la trace laissée sur le budget de l'État par l'exercice 2010.

## I.- LE COÛT DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE EN 2010

La loi de finances pour 2010 a profondément modifié l'imposition locale des entreprises en remplaçant la taxe professionnelle par une contribution économique territoriale composée d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et d'une cotisation foncière des entreprises. La perte de recettes fiscales qui en résulte est intégralement supportée par l'État.

Si les entreprises ont profité dès le 1<sup>er</sup> janvier 2010 de la réforme, l'année 2010 est, sur le plan budgétaire, une année de transition marquée par la centralisation des nouvelles recettes fiscales sur le budget de l'État, associée à une garantie de ressources des collectivités territoriales prenant la forme d'une compensation relais de 32,4 milliards d'euros retracée sur le prélèvement sur recettes.

L'année 2010 est également caractérisée par un surcoût temporaire de la réforme, qui fait l'objet du présent développement. Il doit être distingué du coût de la réforme en régime de croisière, qui pourra être estimé avec précision quand le montant des nouveaux dégrèvements de contribution économique territoriale sera connu, soit, au plus tôt, en fin d'année 2011.

### A.- LES ÉLÉMENTS À PRENDRE EN COMPTE DANS LE CALCUL DU COÛT DE LA RÉFORME EN 2010

Le calcul du coût de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 consiste à faire la différence entre :

– la charge supportée, avant réforme, en 2009, par l'État du fait de la taxe professionnelle, résultant de la différence entre les dégrèvements qu'il payait et les recettes de taxe professionnelle qu'il percevait <sup>(1)</sup> ;

– la charge supportée par l'État après réforme, en 2010, résultant de la différence entre la compensation relais versée aux collectivités territoriales et le montant des recettes fiscales perçues en 2010 <sup>(2)</sup>, diminué du montant des dégrèvements effectivement payés en 2010.

Ce dernier montant est celui des dépenses retracées sur l'action n° 1 du programme 201 – dégrèvements de taxe professionnelle – minorées, pour des raisons détaillées plus bas, des recettes pour ordre constatées sur le compte d'avances aux collectivités territoriales. En l'absence d'évaluation de ces recettes pour ordre dans les comptes de l'État, on estime qu'elles sont égales à l'excédent constaté sur le compte d'avances en 2010.

---

(1) Frais d'assiette et de recouvrement (FAR), cotisation minimale de taxe professionnelle (CMTP) et cotisation nationale de péréquation (CNP).

(2) Reliquat des trois impositions ci-dessus, contribution économique territoriale (CET), impositions forfaitaires de réseau (IFER) et frais d'assiette et de recouvrement de la CET et des IFER.

Le tableau suivant offre une vue synthétique de ce calcul.

**LES COMPOSANTES DU CALCUL DU COÛT DE LA RÉFORME**

(en milliards d'euros)

	Avant réforme (2009)		Après réforme (2010)	
<b>Dépenses supportées</b>	Dégrèvements	- 13,5	Dégrèvements nets de l'excédent du compte d'avances	- 1,4
			Compensation relais	- 32,4
<b>Recettes perçues</b>	Anciennes impositions (CMTP, FAR, CNP)	6,3	Anciennes impositions (CMTP, FAR, CNP)	0,8
			Nouvelles impositions (CET, IFER et FAR)	16,6
<b>Solde</b>		- 7,2		- 16,4
			<b>Coût</b>	<b>- 9,2</b>

Le surcoût temporaire constaté en 2010 s'explique, à titre principal, par le fait qu'une partie de l'ancien plafonnement à la valeur ajoutée est encore supporté par l'État en 2010 <sup>(1)</sup> en raison du décalage de son versement. Toutefois, selon le Gouvernement, une proportion élevée – peut-être 90 % – aurait été auto-imputée par les entreprises sur la cotisation de taxe professionnelle versée en 2009. Le montant des dégrèvements effectivement supportés par l'État en 2010 serait donc nettement inférieur à la prévision et pourrait s'établir à 1,4 milliard d'euros. Un tel mécanisme expliquerait la plus grande partie de la révision à la baisse du surcoût temporaire de la réforme en 2010. Sa traduction budgétaire, qui passe notamment par la constatation de recettes pour ordre sur le compte d'avances aux collectivités territoriales, est décrite plus bas.

À titre subsidiaire, le surcoût temporaire de la réforme est lié à un décalage dans le versement de la cotisation sur la valeur ajoutée qui, comme l'impôt sur les sociétés, est régularisé au printemps de l'année N+1 (l'année 2011 en l'espèce). En prévision, le manque à gagner sur 2010 correspondant au montant attendu de cette régularisation était estimé à 400 millions d'euros.

**B.– LA QUESTION DE LA MÉTHODE D'ÉVALUATION DU COÛT DE LA RÉFORME**

Le Gouvernement estime le surcoût temporaire de la réforme en 2010 à 7,7 milliards d'euros alors que l'évaluation du Rapporteur général s'établit à 9,2 milliards d'euros. Cette divergence s'explique par le recours à deux méthodes différentes de chiffrage de la charge supportée, avant réforme, par l'État du fait de la taxe professionnelle.

Le Rapporteur général constate l'impact sur le budget de l'État de la réforme dans une logique d'encaissements et de décaissements. Une telle méthode paraît adéquate pour mesurer le coût en *trésorerie* – dans une logique de caisse – de la réforme, qui constitue l'essence du surcoût constaté en 2010. Elle présente également l'avantage de se fonder sur des chiffres sûrs – ceux constatés en exécution – et de ne recourir à aucune hypothèse venant affaiblir le chiffrage. En

(1) Un reliquat demeure d'ailleurs en 2011 et 2012, auquel s'ajouteront les dégrèvements de taxe professionnelle prononcés sur titres antérieurs ainsi que ceux relatifs à la gestion de la taxe professionnelle (rectifications, remises, admissions en non-valeur...).

conséquence, le montant retenu des dégrèvements avant réforme est celui constaté en exécution en 2009, soit 13,5 milliards d'euros, de même que celui des recettes fiscales avant réforme – soit 6,3 milliards d'euros.

L'évaluation du Gouvernement, en revanche, se fonde sur le montant des dégrèvements *qui auraient été payés par l'État en 2010 s'il n'y avait pas eu réforme*. Sur la base de taux de croissance des dégrèvements à deux chiffres <sup>(1)</sup>, ce montant est évalué à 14,9 milliards d'euros, soit un écart de 1,4 milliard d'euros avec la base de référence choisie par le Rapporteur général, qui vient en minoration du coût de la réforme et explique la différence de chiffrage.

Toutefois, l'économie de dégrèvements calculée par le Gouvernement ne prend pas en compte l'effet du ticket modérateur, dont la traduction est une moindre dépense sur le compte d'avances. En effet, le budget de l'État aurait certes retracé davantage de dégrèvements en 2010 en l'absence de réforme, mais une part non négligeable de ce surplus aurait été « récupérée » par le ticket modérateur et conduit à une moindre dépense sur le compte d'avances. Cette économie, qui n'est pas prise en compte par le Gouvernement, pourrait s'élever à 230 millions d'euros <sup>(2)</sup> et viendrait accroître d'autant le coût de la réforme.

Par ailleurs, le Gouvernement n'applique pas la même méthode d'évaluation à la seconde composante du montant de référence avant réforme. Les recettes de taxe professionnelle – frais d'assiette et de recouvrement, cotisation minimale, cotisation nationale de péréquation – sont, en effet, intégrées dans le calcul selon leur montant constaté en exécution en 2009, et non selon le montant qui aurait été constaté en 2010 en l'absence de réforme. Cette dernière approche aurait conduit à intégrer dans le montant de référence avant réforme une recette supplémentaire de l'ordre de 520 millions d'euros <sup>(3)</sup> venant alourdir d'autant le coût de la réforme.

L'application cohérente de la méthode du Gouvernement conduirait donc à estimer le surcoût temporaire de la réforme à 8,4 milliards d'euros.

Le tableau ci-après offre le détail des éléments pris en compte dans l'évaluation du Rapporteur général.

---

(1) + 12,6 % pour le dégrèvement pour investissements nouveaux et + 14 % sur les dégrèvements sectoriels.

(2) Impact moyen constaté entre 2007 et 2009.

(3) Sur la base d'un taux de croissance spontanée de 16 % de la CMTP (croissance annuelle moyenne entre 2002 et 2009) et de 2,3 % de la CNP et des FAR (taux de croissance du PIB en valeur).

**L'IMPACT DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT**

(en millions d'euros)

	2009	PLF 2010	LFI 2010	LF1 2010	LF4 2010	2010	Écart Exécution / PLF
▪ Compensation relais aux collectivités territoriales	-	31 558	31 798	31 798	32 354	32 430	872
▪ Dégrevements	13 472	11 989	11 549	11 489	11 489	11 651	- 338
<b>Dépense État (A)</b>	<b>13 472</b>	<b>43 547</b>	<b>43 347</b>	<b>43 287</b>	<b>43 843</b>	<b>44 081</b>	<b>534</b>
▪ Anciennes impositions							
<i>dont cotisation minimale de taxe professionnelle</i>	2 768	617	617	617	617	685	68
<i>dont FAR perçus au titre du recouvrement de la TP</i>	2 543	-	-	-	-	-	-
<i>dont cotisation nationale de péréquation</i>	959	-	-	-	140	150	150
▪ Nouvelles impositions							
<i>dont cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises</i>	-	10 111	10 111	10 121	10 350	10 346	235
<i>dont cotisation foncière des entreprises</i>	-	5 447	5 447	4 667	5 005	4 941	- 506
<i>dont impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau</i>	-	1 288	1 288	1 288	1 250	1 223	- 65
<i>dont taxe sur les installations nucléaires de base</i>	363	689	689	689	689	361	- 328
<i>dont FAR perçus au titre du recouvrement de la CET et des IFER</i>	-	348	348	348	348	124	- 224
▪ Excédent du compte d'avances aux collectivités territoriales		4 857	4 857	4 857	9 701	10 247	5 390
<b>Recettes État (B)</b>	<b>6 633</b>	<b>23 357</b>	<b>23 357</b>	<b>22 587</b>	<b>28 100</b>	<b>28 077</b>	<b>4 720</b>
<b>Solde Dépenses - Recettes (A-B)</b>	<b>6 839</b>	<b>20 190</b>	<b>19 990</b>	<b>20 700</b>	<b>15 743</b>	<b>16 004</b>	<b>- 4 186</b>
<b>Coût par rapport à 2009</b>		<b>13 351</b>	<b>13 151</b>	<b>13 861</b>	<b>8 904</b>	<b>9 165</b>	<b>- 4 186</b>

**C.- LE RÔLE JOUÉ PAR LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DANS LA RÉVISION À LA BAISSÉ DU SURCÔÛT TEMPORAIRE**

Comme le montre le tableau ci-dessus, l'écart entre la prévision du surcoût temporaire de la réforme en 2010 – 13,4 milliards d'euros – et son exécution - 9,2 milliards d'euros – atteint 4,2 milliards d'euros.

Elle s'expliquerait principalement par une importante auto-imputation du plafonnement à la valeur ajoutée sur la cotisation de taxe professionnelle versée en 2009. Sa traduction budgétaire passe par la constatation d'importantes recettes pour ordre sur le compte d'avances aux collectivités territoriales, qui expliqueraient la réévaluation de 4,9 milliards d'euros à 10,2 milliards d'euros de son excédent <sup>(1)</sup>.

La révision à la baisse du coût de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 est donc principalement liée à une économie en trésorerie et ne préjuge pas du coût de la réforme en régime de croisière.

(1) Les recettes de taxe professionnelle constatées en 2010 sur le compte d'avances peuvent également être le produit de recouvrements sur titres antérieurs. Le Gouvernement estime toutefois que la part de ces recettes est très minoritaire (moins de 10 % du total).

### 1.– La traduction sur le compte d’avances de l’auto-imputation du plafonnement à la valeur ajoutée sur la cotisation versée en 2009

Le fort excédent du compte d’avances aux collectivités territoriales s’expliquerait par d’importantes recettes pour ordre traduisant l’auto-imputation du plafonnement à la valeur ajoutée sur la cotisation versée en 2009.

En 2009, les entreprises ont eu recours à la possibilité d’auto-imputer le plafonnement à la valeur ajoutée sur leur cotisation de taxe professionnelle. Dans le but d’optimiser leur trésorerie, elles anticipent le versement que l’administration fiscale leur aurait servi en 2010. En conséquence, l’État perçoit un montant diminué de taxe professionnelle : sur le budget de l’État, un tel mécanisme se traduit par une moindre recette sur le compte d’avances aux collectivités territoriales.

En 2010, le comptable public calcule le dégrèvement dû au titre du plafonnement à la valeur ajoutée. Quand il constate que celui-ci a été auto-imputé, il procède en deux temps :

– il constate d’abord une dépense pour ordre au titre du dégrèvement. Toutefois, s’il en restait là, une seule auto-imputation du plafonnement à la valeur ajoutée dégraderait le solde de l’État deux fois : la première en 2009 par une moindre recette sur le compte d’avances, la seconde en 2010 par une dépense de dégrèvement ;

– le comptable public va donc, dans un second temps, neutraliser la dépense de dégrèvement constatée en 2010. Il constate une **recette pour ordre sur le compte d’avances** aux collectivités territoriales. C’est cette dernière opération qui, sur le plan budgétaire, vient diminuer le coût de la réforme en 2010 : le coût sera d’autant moins élevé que les recettes pour ordre – donc l’auto-imputation – auront été importantes.

La question soulevée par ce mécanisme est donc de savoir si l’État a supporté le coût du plafonnement à la valeur ajoutée en 2009 – ce qui est le cas si l’auto-imputation est importante et que les recettes d’ordre sont massives – ou en 2010 – ce qui est le cas si l’auto-imputation est faible et que les recettes d’ordre sont limitées. L’impact est donc limité à la trésorerie de l’État. Pour cette raison, le moindre surcoût temporaire, lié à ce phénomène, ne préjuge pas du coût de la réforme en régime de croisière.

### 2.– Un phénomène encore inexpliqué

Le Gouvernement avait pris en compte l’impact de ce mécanisme dès la prévision et anticipait un taux d’auto-imputation de 50 % – le Rapporteur général n’ayant pu avoir aucun détail sur les déterminants de cette prévision. Sur cette base, le projet de loi de finances pour 2010 supposait que, du fait des recettes pour ordre, l’excédent du compte d’avances serait substantiel et l’évaluait à 4,9 milliards d’euros.

En exécution, cet excédent s'établit à 10,2 milliards d'euros. C'est cette réévaluation qui explique en grande partie la révision à la baisse du coût de la réforme de la taxe professionnelle en 2010.

**Or, il est impossible d'analyser un tel résultat car les outils informatiques ne différencient pas recettes pour ordre et recettes réelles.**

Le Gouvernement a avancé successivement deux hypothèses tendant à expliquer le phénomène ainsi constaté.

Il a d'abord supposé que le taux d'auto-imputation ait fortement augmenté en 2009, les entreprises souhaitant renforcer leur trésorerie dans un contexte de crise économique et de contrainte de financement. Toutefois, le déficit du solde du compte en 2009 qui aurait dû en résulter aurait dû être de même ampleur que le surplus de recettes pour ordre constaté en 2010 – la recette pour ordre constatée en 2010 devant être de même montant que la moindre recette constatée en 2009. Or, le déficit du compte en 2009 a été constaté à 1,5 milliard d'euros, soit un niveau nettement inférieur à l'excédent constaté en 2010.

Le Gouvernement a ensuite avancé l'hypothèse d'un niveau d'auto-imputation élevé depuis la mise en place du plafonnement à la valeur ajoutée. Il convient de remarquer que le scénario du Gouvernement suppose que le plafonnement à la valeur ajoutée était régulièrement auto-imputé à un taux supérieur à 93 % sans que cela ne soit vu par l'administration fiscale. Par ailleurs, une telle hypothèse implique que le Gouvernement ait fondé son estimation prévisionnelle des recettes pour ordre sur un montant conventionnel, sans faire les diligences nécessaires à la fixation d'une prévision sincère.

Compte tenu de ces incertitudes, la Cour des comptes estime, dans le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'exercice 2010, que *« l'ensemble de ces éléments se traduit par une incertitude sur la charge nette supplémentaire ayant pesé en 2010 sur le budget de l'État à l'occasion de la première année de mise en oeuvre de la réforme de la taxe professionnelle »*. Elle a annoncé engager un travail approfondi sur cette question, qui devrait aboutir d'ici à la fin de l'année.

#### D.– HORS EFFET DU COMPTE D'AVANCES, UN SURCÔÛT SUPÉRIEUR DE 1,2 MILLIARD D'EUROS À LA PRÉVISION

Hors effet du compte d'avances aux collectivités territoriales, le surcoût temporaire de la réforme serait supérieur de 1,2 milliard d'euros à la prévision. Deux éléments pérennes et un élément transitoire expliquent principalement ce « surcoût du surcoût ».

En premier lieu, la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2010 et la déclaration de non-conformité du régime d'imposition des bénéfices non commerciaux des entreprises de moins de cinq salariés ont conduit à un manque à gagner de 780 millions d'euros.

En deuxième lieu, le montant de la compensation relais, évaluée en loi de finances initiale sur une estimation du produit de taxe professionnelle en 2009 et revue en exécution sur la base d'un produit fictif de taxe professionnelle en 2010, est supérieur de 872 millions d'euros à la prévision.

Outre ces deux éléments apparemment pérennes, un élément transitoire vient diminuer les recettes de l'État de 328 millions d'euros. Il tient à l'absence de produit de la taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base, qui serait due à l'absence des décrets d'application des dispositions prévues en loi de finances pour 2010.

À noter également la moins-value, sur laquelle aucune explication n'a été fournie, sur les frais d'assiette et de recouvrement des nouvelles impositions, dont le produit est inférieur de 224 millions d'euros à la prévision.

Ces surcoûts sont partiellement compensés par le rendement de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, qui apparaît supérieur de 235 millions d'euros à la prévision, et par celui de la cotisation foncière des entreprises, qui, hors impact de la décision du Conseil constitutionnel, est supérieur de 274 millions d'euros à la prévision.

S'il est établi que le manque à gagner lié à la décision du Conseil constitutionnel est acquis, il semble difficile, à ce stade, de tirer de l'exécution pour 2010 des enseignements sur le coût de la réforme en régime de croisière.

## **II.- L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN 2010, LARGEMENT PERTURBÉE PAR L'IMPORTANCE DES DÉPENSES EXCEPTIONNELLES**

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

Comme l'année précédente, les dépenses de l'État se sont fortement éloignées, en exécution, de la prévision inscrite en loi de finances initiale et dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2009-2011. Les dépenses 2010 sont plus élevées de 37,54 milliards d'euros par rapport à la première et de 40 milliards d'euros par rapport à la seconde, principalement sous l'effet des investissements d'avenir et du plan d'aide à la Grèce décidés en cours d'année.

L'appréciation de l'évolution globale des dépenses de l'État en 2010 nécessite donc de distinguer les dépenses « exceptionnelles » des dépenses « ordinaires ».

## 1.– L’explosion des dépenses exceptionnelles

### a) *La fin du plan de relance de l’économie*

L’année 2010 est marquée par l’achèvement du plan de relance de l’économie lancé en 2009 pour surmonter la crise économique et financière en France <sup>(1)</sup>.

Concentré sur deux années, l’essentiel de l’effort budgétaire en la matière devait initialement peser sur l’année 2009 (12,56 milliards d’euros en AE et 13,6 milliards d’euros en CP contre 2,34 milliards d’euros en AE et 4,1 milliards d’euros en CP en 2010) <sup>(2)</sup>.

Si cette philosophie a bien été suivie, les ouvertures de crédits en 2010 se sont toutefois avérées supérieures à la prévision compte tenu de la prorogation de certains dispositifs prévus, au départ, pour la seule année 2009 (prime à la casse, aide à l’embauche dans les très petites entreprises et revenu supplémentaire temporaire d’activité).

**Sur le seul budget général, en tenant compte des reports de crédits de 2009, les crédits de la mission *Plan de relance* se sont élevés à 2,9 milliards d’euros en AE et 5,16 milliards d’euros en CP en 2010 <sup>(3)</sup>.**

Ce montant correspond à la somme 2,44 milliards d’euros de dépenses directement effectuées par des programmes de la mission *Plan de relance de l’économie* et de 2,58 milliards d’euros de dépenses effectuées au moyen de crédits transférés sur d’autres programmes auxquels s’ajoutent enfin 140 millions d’euros de dépenses liées au remboursement anticipé des dotations de FCTVA.

#### LES DÉPENSES DE RELANCE EN 2010

(crédits de paiement, en millions d’euros)

Mission <i>Plan de relance de l’économie</i>	5,02
<i>dont crédits consommés sur la mission</i>	2,44
<i>dont crédits consommés après transferts</i>	2,58
Remboursements accélérés du FCTVA	0,14
<b>Total Dépenses de relance sur le budget général</b>	<b>5,16</b>

• Les dépenses directement effectuées par la mission *Plan de relance de l’économie* ont atteint 2,44 milliards d’euros en 2010 (contre 8 milliards d’euros en 2009) qui se répartissent entre ses trois programmes selon la ventilation présentée ci-après.

(1) Loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificative pour 2009.

(2) Les mesures fiscales incitatives mises en place dans le cadre du plan de relance ne sont pas comptabilisées.

(3) Il s’agit des crédits effectivement dépensés, c’est-à-dire des crédits ouverts desquels ont été soustraits les crédits non consommés en 2010. En revanche, ne sont pas comptabilisées les dépenses fiscales mises en place dans le cadre du plan de relance de l’économie.

**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>469,3</b>
Infrastructures et équipements civils	413,0
Enseignement supérieur et recherche	55,06
Patrimoine	1,29
<b>2. Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi</b>	<b>1 595</b>
Dotation au Fonds stratégique d'investissement (FSI) <sup>(a)</sup>	0
Financement des PME	10
Prime à la casse	669,06
Politiques actives de l'emploi	706,4
Aide « zéro charge » dans les très petites entreprises	246,5
Chèques emploi-services universels préfinancés par l'État	- 37
<b>3. Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité</b>	<b>374,4</b>
Prime de solidarité active	0
Prime aux familles modestes avec enfants scolarisés	1,93
Revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)	0,5
Soutien à la construction et l'accession sociale	122
Rénovation urbaine	150
Rénovation de l'habitat	67
Hébergement et structures d'accueil	33
<b>Total</b>	<b>2 438,8</b>

(a) Crédits versés au compte spécial *Participations financières de l'État*.

• Les crédits effectivement transférés depuis la mission *Plan de relance de l'économie* vers d'autres programmes du budget général ont, quant à eux, atteint 2,6 milliards d'euros en 2010 (contre 3,5 milliards d'euros en 2009).

En effet, il faut se rappeler qu'en fonction de la nature des dépenses considérées, les crédits de la mission *Plan de relance de l'économie* pouvaient soit être directement consommés sur les programmes de la mission (en particulier lorsqu'il s'agissait de verser des subventions à d'autres organismes), soit être transférés en gestion vers des programmes qui lui préexistaient (s'agissant par exemple des dépenses d'investissement).

Le tableau ci-après présente la répartition des transferts de crédits à partir de la mission *Plan de relance de l'économie* vers d'autres programmes du budget général en 2010.

**TRANSFERTS DE CRÉDITS DE PAIEMENT DEPUIS LA MISSION *PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE* VERS D'AUTRES PROGRAMMES EN 2010**

(en millions d'euros)

<b>1. Programme exceptionnel d'investissement public</b>	<b>1 204,4</b>
Infrastructures et équipements civils	210,7
Enseignement supérieur et recherche	146,3
Equipements de défense et sécurité	700
Patrimoine	147,3
<b>2. Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi</b>	<b>1 180,8</b>
Dotation au Fonds stratégique d'investissement (FSI) <sup>(a)</sup>	
Financement des PME	
Prime à la casse	
Politiques actives de l'emploi	1 180,8
Aide « zéro charge » dans les très petites entreprises	
Chèques emploi-services universels préfinancés par l'État	
<b>3. Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité</b>	<b>196,0</b>
Prime de solidarité active	
Prime aux familles modestes avec enfants scolarisés	
Revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA)	
Soutien à la construction et l'accession sociale	177,3
Rénovation urbaine	
Rénovation de l'habitat	
Hébergement et structures d'accueil	18,7
<b>Total</b>	<b>2 581,2</b>

● Enfin, la reconduction en 2010 du remboursement anticipé des dotations de FCTVA pour les collectivités territoriales n'en ayant pas bénéficié en 2009 mais ayant signé un engagement de réaliser durant l'année 2010 des dépenses d'investissement supérieures à la moyenne des quatre années précédentes n'a pas connu un grand succès : après avoir atteint 3,9 milliards d'euros en 2009, le montant des dotations ainsi versées par anticipation s'est limité à 140 millions d'euros en 2010.

**Au total, la charge budgétaire du plan de relance de l'économie s'est élevée, mesures fiscales comprises, à 6,9 milliards d'euros en 2010 et à 38,74 milliards d'euros (soit 2 points de PIB) sur les deux années de sa mise en œuvre (soit 16,6 milliards d'euros de crédits de paiement, 18,1 milliards d'euros de dépenses fiscales et 4,04 milliards d'euros au titre du remboursement anticipé du FCTVA).**

*b) Les dépenses liées aux investissements d'avenir*

En mobilisant 34,64 milliards d'euros en 2010, la première loi de finances rectificative en 2010 <sup>(1)</sup> a lancé un programme d'investissements sur cinq secteurs de l'économie française déclarés stratégiques : l'enseignement supérieur et formation (11 milliards d'euros), la recherche (7,9 milliards d'euros), l'industrie et les PME (6,14 milliards d'euros), l'économie numérique (4,5 milliards d'euros) et le développement durable (5,1 milliards d'euros).

Selon le Gouvernement, l'effet d'entraînement sur d'autres acteurs de ce programme d'investissements – entreprises, collectivités territoriales, Union européenne – participant au financement de certains projets devrait conduire à un investissement total de l'ordre de 60 à 65 milliards d'euros.

Les crédits ouverts par la loi précitée ont été regroupés au sein de 13 programmes spécifiquement créés à cette fin en 2010, dans le cadre des missions budgétaires existantes. La création de ces programmes spécifiques devait ainsi permettre d'assurer une stricte séparation entre les investissements d'avenir et les autres dépenses du budget général et de garantir ainsi le suivi de leur utilisation.

Ces crédits se répartissent selon cinq catégories de dépenses : les dotations non consommables (15,03 milliards d'euros), les subventions (9,775 milliards d'euros), les prises de participation (3,515 milliards d'euros), les avances remboursables (2,82 milliards d'euros) et les prêts (3,5 milliards d'euros).

En pratique, l'intégralité de ces crédits a été versée au cours de l'année 2010 aux différents organismes gestionnaires <sup>(2)</sup> par le biais d'une convention qui fixe leur cadre d'emploi. Ces derniers ont ensuite la responsabilité de sélectionner les projets à financer et d'en assurer le suivi ainsi que l'évaluation, sous l'autorité de l'État (et en particulier du Commissariat général à l'investissement).

Cette démarche repose sur un financement budgétaire original puisque les fonds affectés au financement des investissements d'avenir opèrent selon deux types de modalités distinctes.

**À hauteur de 19,56 milliards d'euros, les fonds sont dits consommables** et feront l'objet de retraits à partir des comptes de correspondant du Trésor sur lesquels ils sont déposés au fur et à mesure de leur versement aux porteurs de projets ou de l'acquisition d'actifs par les opérateurs pour le compte de l'État. De par leur caractère exceptionnel, le Gouvernement a estimé qu'ils ne devaient pas être intégrés à la norme de dépense bien qu'ils aient un impact sur le solde budgétaire en 2010. **En 2010, la consommation effective de ces ressources**

---

(1) Loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010.

(2) Les fonds ont été attribués à la Caisse des dépôts et consignations ainsi qu'à neuf opérateurs de l'État (ANR, ADEME, Oséo, CEA, ONERA, ANAH, CNES, ANRU, ANDRA).

s'élevait seulement à 900 millions d'euros compte tenu des décaissements réalisés par Oséo pour le refinancement et la recapitalisation et les contrats de développement participatif (« prêts verts »). À partir de 2011, les retraits sur le compte du Trésor à ce titre devraient atteindre environ 4 à 5 milliards d'euros par an et peser, en fonction du rythme des décaissements effectivement constaté, sur la dette publique.

À hauteur de 15,03 milliards d'euros, les fonds ne sont pas consommables, ce qui signifie que l'opérateur ou le porteur de projet qui en bénéficie et qui les dépose sur un compte ouvert dans les écritures du Trésor, n'a pas la possibilité d'opérer de retrait sur ce capital. Au titre du dépôt au Trésor, il lui est versé une rémunération selon une périodicité trimestrielle au taux de 3,413 % ; ce sont ces intérêts (de l'ordre de 510 millions d'euros par an) qui contribuent au financement pérenne des investissements d'avenir (à l'image des fonds du Plan Campus – 3,7 milliards d'euros – versés à partir d'un compte d'affectation spéciale). À la différence des décaissements relatifs aux dotations consommables, les flux d'intérêt qui seront versés seront inclus dans la norme d'évolution des dépenses l'année de leur versement.

Le tableau ci-après montre ainsi l'impact majeur des dépenses exceptionnelles liées aux investissements d'avenir issues de la LFR du 9 mars 2010 par aux crédits du budget général votés en loi de finances initiale.

<b>UN DÉPASSEMENT MAJEUR DE L'ENVELOPPE DE CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL VOTÉE EN LOI DE FINANCES INITIALE</b>	
<i>(crédits de paiement du budget général, en millions d'euros)</i>	
<b>Crédits approuvés par le Parlement <sup>(1)</sup></b>	
<b>A.– Crédits LFI.....</b>	<b>285 213</b>
<b>B.– Modifications prises en compte dans les LFR <sup>(2)</sup> :</b>	
– ouvertures.....	+ 32 737
– mouvements de crédits <sup>(3)</sup> .....	– 901
– variation nette.....	+ 33 638
<b>C.– Prévisions des lois de finances (A + B).....</b>	<b>318 851</b>
<b>Modifications réglementaires des crédits</b>	
<b>D.– Fonds de concours <sup>(4)</sup>.....</b>	<b>+ 3 122</b>
<b>E.– Reports depuis 2009.....</b>	<b>+ 3 447</b>
<b>F.– Crédits ouverts (C + D + E).....</b>	<b>325 420</b>
<b>G.– Reports vers 2011.....</b>	<b>– 2 043</b>
<b>Exécution budgétaire</b>	
<b>H.– Dépenses nettes totales hors relance.....</b>	<b>318 354</b>
<b>I.– Dépenses nettes hors relance et hors fonds de concours (H – D)...</b>	<b>315 232</b>
<b>J.– Écart à la LFI (I – A).....</b>	<b>+ 30 019</b>

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

(2) Lois de finances rectificatives n° 2010-237 du 9 mars 2010, 2010-463 du 7 mai 2010, 2010-606 du 7 juin 2010, et 2010-1658 du 29 décembre 2010.

(3) Annulations de 2755 millions d'euros sur les missions du budget général et de 3656 millions d'euros sur la mission *Remboursements et Dégrèvements*

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

La Cour des comptes regrette cependant que les dépenses liées aux investissements d'avenir soient traitées comme des dépenses exceptionnelles n'impactant pas, pour l'essentiel, la norme de dépense en 2010. Ainsi qualifie-t-elle ce dispositif de « *montage particulièrement hétérodoxe au regard des principes budgétaires* »<sup>(1)</sup> car la consommation de ces crédits sur le budget général a été intégralement réalisée en 2010 alors même que l'utilisation effective de ces crédits sera progressive et gérée à compter de 2011 à l'extérieur du budget de l'État.

*c) Le plan d'aide à la Grèce*

La loi de finances rectificative du 7 mai 2010 a créé un programme de *Prêts destinés aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro* au sein de la mission du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*. Doté de 16,8 milliards d'euros en AE et de 5,8 milliards d'euros en CP, ce dispositif est en réalité destiné au seul soutien de la Grèce. Cette dépense constitue par définition une dépense exceptionnelle.

2.— Les dépenses ordinaires : une évolution maîtrisée grâce à des économies conjoncturelles et à des contournements de la norme

*a) Le respect de la norme « zéro volume »*

Il convient de rappeler que la norme d'évolution en volume des dépenses de l'État avait été fixée à + 0 % dans la loi de finances initiale pour 2010, ce qui correspondait, compte tenu d'une inflation prévisionnelle de 1,2 %, à une progression en valeur de 1,2 % par rapport aux dépenses de la loi de finances initiale pour 2009<sup>(2)</sup> (+ 4,3 milliards d'euros à périmètre constant).

Hors relance de l'économie et hors investissements d'avenir, **les dépenses du budget de l'État prises en compte**<sup>(3)</sup> **dans la norme de stabilisation en volume ont atteint 352,5 milliards d'euros** en 2010 (hors fonds de concours et hors remboursements et dégrèvements), soit 110 millions d'euros de moins que prévu dans la loi de finances initiale pour 2010 (– 0,02 %).

**L'enveloppe de dépenses votée par le Parlement a donc été respectée.**

---

(1) *Résultats et gestion budgétaire de l'État. Exercice 2010, p 21.*

(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) *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.*

**LE RESPECT DE LA NORME DE DÉPENSES DE L'ÉTAT EN 2010**

(en milliards d'euros)

	LFI 2010	Exécution 2010	variation		
			en Mds €	en volume (inflation prévisionnelle)	en volume (inflation réelle)
<b>Périmètre de la norme de dépense</b>					
Dépenses nettes du budget général	280,1	280,9	+ 0,8	- 0,01 %	- 0,01 %
Prélèvement sur recettes Union européenne	19,5	18,9	- 0,6	- 0,04 %	- 0,04 %
Prélèvement sur recettes collectivités	85,9	85,3	- 0,6		
<i>dont compensation TP et FCTVA relance</i>	32,8	32,5	- 0,3		
<i>Soit à périmètre constant</i>	53,1	52,7	- 0,4	- 1,22 %	- 0,02 %
<b>Total</b>	<b>352,7</b>	<b>352,45</b>	<b>- 0,4</b>	<b>- 0,01 %</b>	<b>- 0,02 %</b>

*N.B.* : Dépenses, à périmètre constant, 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 hors compensation TP et au profit de l'Union européenne.

En PLF 2010, l'inflation était estimée à 1,2 % alors qu'elle s'est révélée égale à 1,5 % en exécution.

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 6,5 milliards d'euros de CP<sup>(1)</sup>. En pratique, **près 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 (à hauteur de 1,2 milliards d'euros) afin, d'une part, de tenir compte des réductions de crédits votées au Parlement pour gager diverses majorations 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 (soit 700 millions d'euros). En outre, 1,2 milliard d'euros de crédits mis en réserve ont été annulés pour servir de gage aux différentes ouvertures de crédits : 419 millions d'euros au titre du gage des ouvertures effectuées par le décret d'avance du 29 septembre et par les trois premières lois de finances rectificatives pour 2010 ; 80 millions d'euros au titre du gage des ouvertures du projet de loi de finances rectificative de fin d'année (qui a annulé 6,3 milliards d'euros de crédits, soit davantage que les seuls crédits effectivement « gelés ») ; et 730 millions d'euros au titre du gage des ouvertures du deuxième décret d'avance du 30 novembre 2010. Seul un solde très limité d'environ 201 millions d'euros de crédits de paiement inutilisés fait donc l'objet d'annulations « sèches », proposées à l'article 4 du présent projet de loi de règlement<sup>(2)</sup>.

**Le respect de la norme de dépense « zéro volume » en 2010 est d'autant plus remarquable que l'État a procédé, en 2010, à un apurement complet de ses dettes vis-à-vis du Crédit Foncier de France (83 millions d'euros) et de la sécurité sociale (987 millions d'euros).**

(1) Voir Gilles Carrez, *Rapport sur le projet de loi de finances rectificative, n°2998, décembre 2010, p. 50-53.*

(2) *Le total des annulations de CP du budget général proposées à l'article 4 du présent projet (623 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.*

Le Rapporteur général salue ici l'aboutissement de l'effort d'assainissement des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, après les apurements de dettes réalisés successivement en fin d'année 2007 <sup>(1)</sup>, 2008 <sup>(2)</sup> et 2009 <sup>(3)</sup>. À cet égard, la création d'un ministère des comptes publics, en charge à la fois du budget de l'État et des finances sociales, a permis de réaliser plus facilement de telles opérations. Le tableau ci-après indique l'évolution de la dette nette de l'État envers les caisses et régimes de sécurité sociale depuis 2005 et montre l'effort important mené depuis 2007.

#### SITUATION NETTE DE L'ÉTAT ENVERS LA SÉCURITÉ SOCIALE

(en millions d'euros)

2005	2006	2007	2008	2009
- 4 763	- 6 918	- 373	- 3 510	- 768

Source : annexes générales relatives aux relations financières entre l'État et la protection sociale. Montants au 31 décembre de l'année N, après prise en compte des versements effectués au mois de janvier de l'année N+1.

En 2010, l'État a poursuivi l'apurement de cette dette afin d'assainir sa situation vis-à-vis de la sécurité sociale. Ainsi, la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 a affecté 2,7 milliards d'euros de ressources supplémentaires au financement de la sécurité sociale afin de couvrir, outre les dettes des années précédentes, les insuffisances de financement relatives à l'année 2010. Ces ressources ont été procurées non seulement par des ouvertures de crédits budgétaires (1,4 milliard d'euros), mais aussi, ce qui est plus contestable, par la réaffectation d'impôts et de taxes recouverts par les administrations de l'État et affectés au financement des allègements généraux de cotisations sur les bas salaires pour un montant de 1,3 milliard d'euros, sous la forme d'une réduction des droits de consommation sur les tabacs attribués à la sécurité sociale (voir *infra*). **En comptabilité budgétaire, l'État dispose finalement d'une créance de 473 millions d'euros à l'égard de la sécurité sociale au 31 décembre 2010.**

Il convient néanmoins de préciser que, selon le compte général de l'État (CGE) joint au présent projet de loi de règlement, le bilan indique 5,6 milliards d'euros de dettes brutes de l'État à l'égard de la sécurité sociale, soit 3,8 milliards d'euros de dettes nettes, après déduction des avances et créances de l'État sur la sécurité sociale (1,8 milliard d'euros). Pour passer de ce montant de 3,8 milliards d'euros de dettes nettes de l'État à l'égard de la sécurité sociale en comptabilité générale au surplus précité de 473 millions d'euros en comptabilité budgétaire, il convient de déduire des dettes nettes de l'État les provisions pour

(1) Apurement partiel des dettes constatées au 31 décembre 2006 pour un montant de 5,1 milliards d'euros par la mobilisation de recettes de cessions d'actifs.

(2) Apurement partiel des dettes constatées au 31 décembre 2007 pour un montant de 753 millions d'euros par affectation d'une quote-part de taxe sur les véhicules de société (article 9 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008).

(3) Apurement partiel des dettes constatées au 31 décembre 2008 pour un montant de 2,5 milliards d'euros par ouverture de crédits budgétaires (1,9 milliard d'euros) et affectation de quotes-parts de droits de consommation sur les tabacs et de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (articles 5 et 6 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009).

charges (0,9 milliard d'euros), les charges à payer qui correspondent à des opérations rattachées à l'exercice 2010 mais non encore décaissées (2,2 milliards d'euros) et les versements effectués par l'État en janvier 2011 au cours de la période complémentaire (1,5 milliard d'euros), grâce notamment à la réaffectation d'impôts et de taxes. En sens inverse s'ajoutent divers autres éléments (0,4 milliard d'euros).

Les effets de l'apurement des dettes de l'État à l'égard de la sécurité sociale en 2010 peuvent être lus dans le tableau ci-après, qui récapitule les créances et les dettes de l'État envers les organismes sociaux en comptabilité budgétaire et en comptabilité générale.

#### CRÉANCE DE L'ÉTAT À L'ÉGARD DE LA SÉCURITÉ SOCIALE AU 31 DÉCEMBRE 2010

(en millions d'euros)

	Régime général	Autres régimes	Total
1. Dettes antérieures à 2010	- 529	- 124	- 653
2. Dettes antérieures à 2010 soldées en période complémentaires 2011	1 027	- 7	1 020
3. Dettes nées en 2010	- 1 344	- 10	- 1 354
<b>4. Dette au 31 décembre avant versement en période complémentaire</b>	<b>- 846</b>	<b>- 142</b>	<b>- 987</b>
5. Dettes nées en 2010 soldées en période complémentaire 2011	1 320	140	1 460
<b>6. Créance après période complémentaire en comptabilité budgétaire</b>	<b>475</b>	<b>- 2</b>	<b>473</b>
7. Charges à payer aux organismes sociaux	- 2 913	100	- 2 813
8. Provisions pour charges	- 934	0	- 934
<b>9. Dettes en comptabilité en droits constatés</b>	<b>- 3 847</b>	<b>100</b>	<b>- 3 747</b>

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

#### b) Les limites à la maîtrise des dépenses en 2010

**Le respect de la norme de dépense en 2010 cache des évolutions contrastées entre les différents postes de dépenses de nature à créer des inquiétudes sur la capacité de l'État à maîtriser, réellement, l'évolution des seules dépenses du budget général. Celles-ci se sont avérées supérieures de 763 millions d'euros (+ 0,3 %) à l'autorisation parlementaire.**

#### • Des économies conjoncturelles sur le périmètre normé

Comme le Rapporteur général l'avait déjà constaté à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative de fin d'année <sup>(1)</sup>, **le respect de la norme de dépense n'a été possible que grâce à des économies conjoncturelles sur les prélèvements sur recettes et sur la charge de la dette d'un montant cumulé de 3,6 milliards d'euros en 2010.**

S'il y a naturellement lieu de s'en réjouir, force est de constater que ces éléments sont indépendants de l'action du Gouvernement et qu'il ne reflète en rien un effort supplémentaire de maîtrise de la dépense publique.

(1) Gilles Carrez, Rapport sur le projet de loi de finances rectificative, n° 2998, décembre 2010, p.20.

Ainsi, l'exécution 2010 montre que :

– le **prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne est en baisse de 555 millions d'euros** compte tenu d'une moindre ressource due par la France au titre de la TVA communautaire, d'une révision à la baisse de la contribution française au chèque britannique et d'un remboursement de trop perçu ;

– le **prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales inclus dans la norme de dépense** (c'est-à-dire hors prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales dans le cadre du plan de relance et hors compensation de la réforme de la taxe professionnelle) est également **en baisse de 540 millions d'euros** ;

– la **charge de la dette s'est avérée inférieure de 2,5 milliards d'euros** au niveau prévu dans la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, pour atteindre un montant de **40,503 milliards d'euros**.

Les résultats de l'exécution sont présentés dans le tableau ci-dessous en écart à la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, car la charge de la dette a été révisée à cette occasion (+0,5 milliard d'euros sur la charge brute de la trésorerie par rapport à la loi de finances initiale 2010) afin de tenir compte de l'incidence du programme d'investissements d'avenir. En revanche, les lois de finances rectificatives des 7 mai et 7 juin 2010 n'ont pas nécessité d'ajustement de la charge de la dette.

**LA CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT EN 2010 : DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION**

(en milliards d'euros)

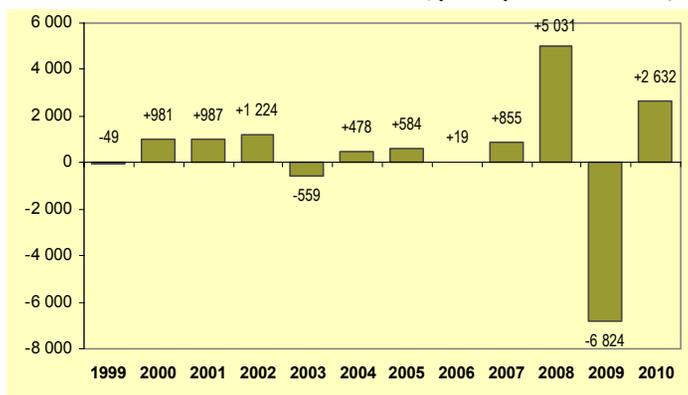
	<b>LFR 1 2010</b>	<b>Exécution 2010</b>	<b>Écart</b>
Charge brute dette négociable	45,167	43,157	- 2,010
Charge brute dette non négociable	0,003	0,001	- 0,002
Charge brute gestion de la trésorerie	0,789	0,413	- 0,376
<b>Total charge brute</b>	<b>45,959</b>	<b>43,571</b>	<b>- 2,388</b>
Recettes d'ordre	3,009	3,068	0,059
<b>Total charge nette (hors swaps)</b>	<b>42,950</b>	<b>40,503</b>	<b>- 2,447</b>
Solde opérations <i>swaps</i>	0,280	0,386	0,106
<b>Total charge dette nette (après swaps)</b>	<b>42,670</b>	<b>40,117</b>	<b>- 2,553</b>

En exécution, la charge nette de la dette de l'État après *swaps* s'est établie à **40,1 milliards d'euros** à comparer à 42,6 milliards d'euros dans la première loi de finances rectificative. L'augmentation de la charge observée en 2010, hors opérations de *swaps*, est donc nettement moins forte qu'attendu, le résultat d'exécution s'établissant à - 1,95 milliard d'euros par rapport à la loi de finances et à - 2,45 milliards d'euros par rapport à l'évaluation révisée de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010.

Ces économies résultent de la poursuite de la baisse des taux courts, d'une diminution marquée du volume d'émissions de BTF et, dans une moindre mesure, d'un montant de rémunération des fonds non consommables consacrés au financement des investissements d'avenir beaucoup plus faible qu'anticipé, compte tenu d'une durée de versement plus réduite. Le gain sur les opérations de swaps a été, par ailleurs, plus élevé qu'anticipé (+ 110 millions d'euros) du fait, en particulier, de la baisse de l'Euribor 6 mois <sup>(1)</sup>.

**Comparée à 2009 (37,5 milliards d'euros), la charge de la dette augmente toutefois de 2,6 milliards d'euros, soit une progression de 7,7 %.** De tels écarts témoignent de l'extrême sensibilité de la charge de la dette à la conjoncture et 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)



**Malgré cette économie sur la charge de la dette en 2010, le tableau ci-après montre que, comparées à l'exécution budgétaire 2009, les dépenses nettes du budget général (hors dépenses exceptionnelles) ont augmenté en 2010 de 5,3 milliards d'euros (soit un milliard de plus que prévu en loi de finances initiale).**

Cette situation traduit une progression de + 0,7 % en volume au regard de l'inflation prévisionnelle (1,2 %), ramenée à une **progression de +0,4 % en volume compte tenu d'une inflation réelle supérieure à la prévision (1,5 %).**

---

(1) Il s'agit du taux qui sert de référence pour les rémunérations à taux variable de court terme.

**UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL  
DE 0,4 % EN VOLUME ENTRE 2009 ET 2010**

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

**Exercice 2009**

A.– Dépenses nettes totales .....	290 925
B.– Dépenses de relance <sup>(2)</sup> .....	11 821
C.– Fonds de concours <sup>(1)</sup> .....	3 516
<b>D.– Dépenses nettes (A – B – C) .....</b>	<b>275 586</b>

**Exercice 2010**

E.– Dépenses nettes totales.....	322 753
F.– Dépenses de relance <sup>(2)</sup> .....	5 023
G.– Investissements d'avenir.....	32 434
H.– Fonds de concours <sup>(1)</sup> .....	3 122
<b>I.– Dépenses nettes (E – F – G – H).....</b>	<b>282 174</b>

**Évolution des dépenses**

J.– Changements de périmètre 2009/2010 <sup>(3)</sup> .....	1256
<b>K.– Progression 2009/2010 (I – D– J) .....</b>	<b>280 918</b>
soit .....	+1,9 % en valeur
soit <sup>(4)</sup> .....	+ 0,4 % en volume

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

(2) Somme des dépenses financées par la mission *Plan de relance de l'économie*.

(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 2010 est de 1,5 %, au lieu de 1,2 % prévu en loi de finances initiale.

• **Ces résultats montrent les dérapages des dépenses du budget général en 2010 par rapport à la prévision :**

**– les dépenses d'intervention sur les missions du budget général ont dépassé de près de 2,5 milliards d'euros la prévision initiale :**

Les dépenses du budget général hors charges de la dette et hors titre 2 s'élèvent à 123 993 millions d'euros en exécution contre 121 539 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2010.

Comme le Rapporteur général le soulignait déjà à l'occasion de la dernière loi de finances rectificative pour 2010 <sup>(1)</sup>, huit missions sur 33 ont connu des dépenses supérieures à la prévision : *Immigration, asile et intégration* (+ 21 %), *Travail et emploi* (+ 21 %), *Agriculture, pêche, alimentation, forêts et affaires* (+ 20 %), *Action extérieure de l'État* (+ 5 %), *Ville et logement* (+ 6,4 %), *Écologie, aménagement et développement durables* (+ 3,5 %), *Relations avec les collectivités territoriales* (+ 3 %), et *Solidarité, insertion et égalité des chances* (+ 2,4 %).

---

(1) Gilles Carrez, *Rapport sur le projet de loi de finances rectificative, n° 2998, décembre 2010, p. 25 et suivantes.*

En dehors de ces missions, dont les dépenses sont en grande partie constituées par des charges d'intervention, certaines missions, dont les crédits globaux sont restés dans l'enveloppe initiale, ont également connu des tensions en 2010. C'est notamment le cas de la mission *Défense*, dont les dépenses au titre des opérations extérieures ont une nouvelle fois dérapé.

**– les dépenses de personnel ont été moins bien maîtrisées que prévu (+ 680 millions d'euros) :**

À 117,80 milliards d'euros, le montant total des dépenses de personnel (ensemble du titre 2) est **supérieur de 0,68 milliard d'euros aux crédits votés dans la loi de finances initiale pour 2010** (117,1 milliards d'euros).

**Ce dépassement par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiale est intégralement dû à une augmentation des dépenses de rémunération** (hors CAS pensions), qui avait d'ailleurs donné lieu à un décret d'avance ouvrant 760 millions d'euros de dépenses de personnel le 29 septembre 2010.

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

(en milliards d'euros)

	LFI 2010	Exécution 2010	Écart
Rémunérations d'activité	69,83	70,50	+ 0,67
Cotisations et contributions sociales	46,33	46,27	- 0,06
<i>dont contributions au CAS Pensions</i>	35,05	34,84	- 0,21
Prestations sociales et allocations diverses	0,95	1,02	+ 0,07
<b>Total</b>	<b>117,12</b>	<b>117,8</b>	<b>+ 0,68</b>
<b>Total hors pensions</b>	<b>82,06</b>	<b>82,96</b>	<b>+ 0,9</b>

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

**Par ailleurs, l'évolution des dépenses de personnel au regard de l'exécution 2009 fait apparaître une progression de 2 % à périmètre constant** (contre + 1 % entre 2008 et 2009) **étant précisé que cette progression traduit une hausse de 0,7 % des dépenses de rémunération** (hors CAS pension) **et une hausse de 5,2 % des dépenses du CAS Pensions.**

#### DÉPENSES DE PERSONNEL : DE L'EXÉCUTION 2009 À L'EXÉCUTION 2010\*

(en milliards d'euros)

	Exécution 2009	Mesures de transferts et de périmètre de la LFI*	Exécution 2010	Écart (%)
Hors CAS pensions	84,63	- 2,68	82,52	+ 0,7%
CAS pensions	34,24	- 1,19	34,84	+ 5,2%
<b>Total</b>	<b>118,87</b>	<b>- 3,88</b>	<b>117,37</b>	<b>+ 2,0%</b>

\* à périmètre constant en faisant l'hypothèse d'une exécution des mesures de transferts et de périmètre égale au montant prévus en LFI.

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

Les causes principales du dérapage de la masse salariale en 2010 (+ 575 millions d'euros à périmètre constant) sont :

– un effet « socle » important des dépassements de l'année 2009 dont le montant atteignait 400 millions d'euros et qui n'avait pu être pris que partiellement en compte dans l'élaboration du budget 2010 ;

– des dépassements importants sur les mesures dites « de guichet » du ministère de la Défense. En effet, la loi de programmation militaire 2009-2014 prévoit une réorganisation profonde du ministère de la défense à travers laquelle les restructurations sont facilitées par la mise en œuvre de plusieurs incitations au départ et aux mutations géographiques. Or, les dépenses à couvrir à ce titre en 2010 se sont avérées plus importantes que la budgétisation initiale ne le prévoyait ;

– enfin et surtout, les conséquences des moindres départs en retraite en 2009 sur l'année 2010 ainsi que l'évolution des départs en retraite au cours de l'année 2010 qui engendrent mécaniquement un moindre GVT négatif lié au différentiel de rémunération entre les entrants et les sortants.

Le tableau ci-dessous retrace ainsi les départs en retraite prévus et exécutés par ministère, entre les projets annuels de performances du projet de loi de finances 2010 et les rapports annuels de performances du projet de loi de règlement 2010 et montre un écart négatif de 3 526 ETP.

#### PRÉVISIONS ET EXÉCUTION DES DÉPARTS EN RETRAITE EN 2010

Départs en retraite en ETP	PAP 2010	RAP 2010	Écart
Affaires étrangères et européennes	287	249	- 38
Agriculture et pêche	980	929	- 51
Budget, comptes publics et fonction publique	4 718	4 525	- 193
Culture et communication	306	326	20
Défense	9 291	8 493	- 798
Écologie, énergie, développement et aménagement durables	2 134	1 882	- 252
Économie, industrie et emploi	556	550	- 6
Éducation nationale	37 012	34 462	- 2 550
Enseignement supérieur et recherche	3 237	2 814	- 423
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	6 029	7 133	1 104
Justice	1 951	1 527	- 424
Santé, jeunesse et sports	234	178	- 56
Travail, relations sociales, famille et solidarité	748	851	103
Services du Premier ministre	111	149	38
<b>Total</b>	<b>67 594</b>	<b>64 068</b>	<b>- 3 526</b>

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique ; calculs de Rapporteur général

Avec des départs inférieurs de plus de 2 500 aux prévisions, le ministère de l'éducation nationale est donc le principal département ministériel concerné par les moindres de départs en retraite par rapport aux prévisions. Si ces résultats rendent plus difficile le respect de la norme de dépense, il faut noter que ces moindres départs en retraite sont nettement plus faibles que lors de l'exercice 2009, où moins de 60 000 départs avaient été constatés pour 69 000 prévus.

L'analyse de l'exécution des autorisations d'emploi confirme les constats qui précèdent. L'article 71 de la loi de finances initiale pour 2010 avait fixé le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État à 2 019 798 équivalents temps plein travaillé (ETPT) porté à 2 028 724 ETPT par la dernière loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 du fait de corrections comptables concernant le ministère de l'éducation nationale. Comme les années précédentes, ce plafond s'est révélé largement surévalué en prévision, le niveau des emplois s'établissant *in fine* à 2 010 576 ETPT, y compris les budgets annexes (- 18 148 ETPT). Il est inférieur de - 90 598 ETPT à la consommation constatée en 2009. Toutefois, par rapport aux emplois rémunérés en 2009, les effectifs 2010 sont, à périmètre constant, en baisse de 26 527 ETPT <sup>(1)</sup>.

Exprimé 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<sup>(2)</sup>, le solde des créations et suppressions d'emplois en 2010 est inférieur de 2 555 ETP à ce que prévoyait la loi de finances initiale pour 2010.

#### SOLDE DES CRÉATIONS ET SUPPRESSIONS D'EMPLOIS EN 2010 <sup>(3)</sup>

(en équivalents temps plein)

Ministères	LFI 2010	RAP 2010	Écart
Affaires étrangères et européennes	-255	-271	-16
Agriculture et pêche	-730	-683	47
Budget, comptes publics et fonction publique	-3020	-3249	-229
Culture et communication	-125	-71	54
Défense	-8250	-8368	-118
Écologie, énergie, développement et aménagement durables	-1 294	-1322	-28
Économie, industrie et emploi	-324	-335	-11
Éducation nationale	-16000	-14551	1 449
Enseignement supérieur et recherche	0	0	0
Immigration, intégration et développement solidaire	-13	-3	10
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	-3450	-2368	1 082
Justice	400	1103	703
Santé, jeunesse et sports	-137	-194	-57
Travail, relations sociales, famille et solidarité	69	-736	-805
Services du Premier ministre	-364	35	399
<b>Budget général</b>	<b>-33 493</b>	<b>-31013</b>	<b>2 480</b>
Contrôle et exploitation aériens	-188	-188	0
Publications officielles et information administrative	-68	8	76
<b>Budgets annexes</b>	<b>-256</b>	<b>-180</b>	<b>76</b>
<b>Total Budget de l'État</b>	<b>-33 749</b>	<b>-31193</b>	<b>2 556</b>

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, calculs du Rapporteur général

- (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. 41).
- (2) 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 2010 étant le résultat non seulement des mesures propres à cette année, mais aussi de l'extension en année pleine des mesures prises en 2009.
- (3) Lecture du tableau : Un montant négatif dans les colonnes « LFI 2010 » et « Exécution 2010 » 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.

Le tableau ci-avant permet de constater que les ministères dans lesquels moins de postes (exprimés en ETP) que prévus ont été supprimés sont, en valeur absolue, ceux de l'Éducation nationale et de l'intérieur, ainsi que les services du premier ministre. À l'inverse, le ministère de la Justice a été plus préservé qu'en prévision, probablement du fait de moindres départs en retraite constaté en 2010. S'agissant du ministère de la défense, il est intéressant de noter que les départs en retraite ont été nettement moins importants que prévu (- 798) alors que les suppressions de postes exprimés en EPT ont été majorés en exécution (+ 118).

S'agissant de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, le Rapporteur général observe que cette mesure a été mise en œuvre de manière quasi conforme à l'objectif en 2010 (48,4 %) permettant de freiner légèrement la progression de la masse salariale. Il faut en effet relever que l'économie brute en résultant en 2010 (808 millions d'euros) est inférieure à la prévision (889 millions d'euros) alors que le poids des mesures catégorielles est bien supérieur à la moitié de ces économies puisqu'il atteint 67,3% sur l'ensemble des ministères (soit 543,9 millions d'euros). Le tableau ci-après montre néanmoins que la mise en œuvre de cette règle s'est traduite de manière très différente selon les ministères.

#### MISE EN ŒUVRE DU NON REMPLACEMENT D'UN DÉPART EN RETRAITE SUR DEUX PAR MINISTÈRE EN 2010

	Effectifs (en ETP)				Economies brutes (en millions d'euros)			Mesures catégorielles (en millions d'euros)		
	Départs en retraite PAP 2010	Départs en retraite RAP 2010	Schéma d'emplois RAP 2010	Taux de non remplacement 2010	prévues	exécutées (A)	écart à la prévision	Coût Prévu	Coût constaté (B)	Poids des mesures catégorielles (B/A)
Affaires étrangères et européennes	287	249	- 271	- 108,8 %	- 10,5	- 15,3	+ 4,8	5,7	6,4	42 %
Agriculture et pêche	980	929	- 683	- 73,5 %	- 18,2	- 25,3	+ 7,1	11	10,3	41 %
Budget, comptes publics et fonction publique	4 718	4 525	- 3 249	- 71,8 %	- 117,6	- 125	+ 7,4	61,1	79,8	64 %
Culture et communication	306	326	- 71	- 21,8 %	- 4,1	- 1,9	- 2,2	0,9	1,3	68 %
Défense	9 291	8 493	- 8 368	- 98,5 %	- 182,1	- 186,5	+ 4,4	114,1	100,2	54 %
Écologie, énergie, développement et aménagement durables	2 134	1 882	- 1 322	- 70,2 %	- 31,7	- 21,9	- 9,8	24,7	24,7	113 %
Économie, industrie et emploi	556	550	- 335	- 60,9 %	- 15,8	- 15	- 0,8	10,6	9,6	64 %
Éducation nationale	37 012	34 462	- 14 551	- 42,2 %	- 399,9	- 319,1	- 80,8	196	119,2	37 %
Enseignement supérieur et recherche	3 237	2 814	0	0,0 %	- 7,2	- 4,3	- 2,9	28,1	13,7	319 %
Immigration, intégration et développement solidaire	6	9	- 3	- 33,3 %	- 0,5	- 0,5	+ 0,0	0	0	0%
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	6 023	7 124	- 2 368	- 33,2 %	- 110,7	- 116,1	+ 5,4	164,2	149,1	128 %
Justice	1 951	1 527	1 103	72,2 %	21,3	29,5	- 8,2	15,5	9,2	- 31 %
Santé, jeunesse et sports	234	178	- 194	- 109,0 %	nc	nc		nc	nc	
Travail, relations sociales, famille et solidarité	748	851	- 736	- 86,5 %	- 20,9	- 13,9	- 7,0	8	16,3	117 %
Services du Premier ministre	111	149	35	23,5 %	8,8	7,4	+ 1,4	4,2	4,1	- 55 %
<b>Total</b>	<b>67 594</b>	<b>64 068</b>	<b>- 31 013</b>	<b>- 48,4 %</b>	<b>- 889,1</b>	<b>- 807,9</b>	<b>- 81,2</b>	<b>644,1</b>	<b>543,9</b>	<b>67,3 %</b>

« nc » signifie non connu

Source : ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique ; calculs du Rapporteur général.

Le Gouvernement précise toutefois que le coût des mesures catégorielles présenté ci-avant comprend l'ensemble des mesures catégorielles<sup>(1)</sup>, y compris celles qui ne sont pas directement liées au non remplacement d'un fonctionnaire sur deux qu'il évalue à 380 millions d'euros en exécution pour l'année 2010. S'agissant par exemple du ministère de l'Intérieur, l'importance des mesures catégorielles s'expliquerait surtout par la mise en œuvre du plan de revalorisation des missions de la police compte tenu de protocoles signés en 2007, 2008 et 2009 qui continuent de produire leurs effets.

Il estime également que le traitement différencié entre les ministères répond à ses priorités politiques. Ainsi, le ministère de l'Enseignement supérieur a-t-il été exonéré de suppressions d'emplois en loi de finances initiale 2010 sans être privé pour autant de la mise en œuvre de certaines mesures catégorielles tandis que le ministère de la Justice est le seul ministère ayant été autorisé à créer des emplois. À l'inverse, certains ministères ont un taux de non remplacement supérieur au taux de 50 %, qui peut s'expliquer notamment par les marges de productivité internes supérieures ou par des phénomènes de rattrapage d'une moindre exécution du schéma d'emploi en 2009 (cas par exemple du ministère du Budget), liée à la baisse des départs en retraite observée en 2009.

**Le Rapporteur général prend acte de ces explications mais ne dispose d'aucun élément permettant de distinguer au sein des mesures catégorielles celles qui relèvent de la stricte application du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite des autres mesures. En tout état de cause, il s'inquiète du poids de l'ensemble des mesures catégorielles qui représentent un coût équivalent à 68 % de l'économie brute résultant de la mise en œuvre de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux.**

Il s'étonne également que **les ministères pour lesquels la règle du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux est la plus stricte** (tels les ministères Santé, jeunesse et sport ; Affaires étrangères et européennes ; Agriculture, pêche) **sont ceux pour lesquels les mesures catégorielles sont très inférieures au coût des mesures catégorielles bénéficiant aux autres ministères, et en tout état de cause inférieur à 50 %**. À l'inverse, le ministère de la Culture, qui ne semble pas piloter les priorités majeures du Gouvernement en 2010, est le ministère dans lequel l'application de la règle est la moins stricte alors que le coût des mesures catégorielles représente 68 % de l'économie brute réalisée dans ce ministère.

Le Rapporteur général regrette enfin que, pour la deuxième année consécutive, 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.

#### • Les contournements de la norme de dépense en 2010

---

(1) Mesures statutaires et mesures indemnitaires particulières pour certaines catégories d'agents.

### **– l’apurement des dettes de l’État à l’égard de la sécurité sociale**

L’apurement des dettes de l’État envers les caisses et régimes de sécurité sociale est l’aboutissement de l’effort débuté en 2007 et doit être salué. Toutefois, l’affectation de recettes à l’apurement de la totalité de la dette brute de l’État a conduit à la formation d’une créance sur la sécurité sociale de 473 millions d’euros.

Un tel constat suscite des interrogations sur l’objectif poursuivi par le Gouvernement car elle conduit, à son tour, à la formation d’une nouvelle dette - cette fois, de la sécurité sociale envers l’État – de plusieurs centaines de millions d’euros, peu conforme au principe de neutralité des relations financières entre l’État et la sécurité sociale.

De plus, cette méthode suscite des réserves sur le plan des principes budgétaires. D’une part, elle a eu pour effet de priver les régimes de sécurité sociale en 2010 d’une partie des recettes et taxes qui lui sont en principe affectées et donc, toutes choses égales d’ailleurs, de dégrader leurs résultats pour 2010. D’autre part, n’ayant pas donné lieu à une ouverture de crédits budgétaires, les ressources supplémentaires affectées à la couverture de dettes exigibles correspondant à des charges permanentes de l’État ont été soustraites à la norme d’évolution des dépenses de l’État.

### **– les dépenses d’investissements d’avenir**

Comme on l’a déjà souligné, les dépenses d’investissements d’avenir ont été traitées comme des dépenses exceptionnelles non intégrées à la norme de dépense en 2010 alors même qu’elles ont été engagées et payées sur le budget général au cours de l’exercice 2010 et versées à des opérateurs.

La Cour des comptes estime cependant que *« Rien ne justifie que ces dépenses, qui ont effectivement été imputées sur des programmes budgétaires, soient soustraites à la norme, sauf à considérer que celle-ci devrait de façon privilégiée porter sur des dépenses de fonctionnement et de personnel, les investissements se voyant appliquer un traitement dérogatoire. Une telle logique, déjà perceptible les années précédentes pour le financement du Plan « Campus » via le compte d’affectation spéciale Participations financières de l’État, serait contraire à l’objectif de maîtrise des dépenses et de l’endettement. L’effort effectué via les investissements d’avenir pour augmenter le potentiel de croissance de l’économie française doit s’inscrire dans une perspective budgétaire réaffirmée de contrôle de la dépense, ce qui suppose de « gager » ces investissements par des économies accrues sur d’autres postes »*. La Cour propose donc que *« pour que la norme de dépenses ne soit pas, de longues années durant, contournée, d’ajouter chaque année à compter de 2011 la consommation de dotations consommables aux dépenses entrant dans le champ de la norme »*.

Le Rapporteur général entend l’argument du Gouvernement selon lequel intégrer les dépenses finales des opérateurs dans le périmètre de la norme de

dépense serait très délicat puisque le pilotage de ces dépenses dépendra directement de ces opérateurs en fonction du calendrier de sélection puis d'avancement des projets. Il considère cependant que l'enjeu financier est tel que le Gouvernement doit se donner les moyens de contrôler, à travers les conventions signées avec les opérateurs et le rôle du Commissariat général à l'investissement, l'utilisation et le décaissement effectif de ces dépenses et en tirer les conséquences, à la hausse ou la baisse, sur les autres dépenses courantes du budget général afin d'assurer une véritable maîtrise de l'évolution des dépenses du budget général.

### • L'augmentation des engagements de l'État en 2010

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, **ce sont plus de 98,8 milliards d'euros de restes à payer qui appellent à l'ouverture de CP sur le budget général au-delà de 2010, soit environ 11,2 milliards d'euros de plus qu'à la fin de l'année 2009** <sup>(2)</sup>.

La mission *Prêts à des États étrangers* connaît la plus forte progression des restes à payer compte tenu du plan d'aide à la Grèce issu de la loi de finances rectificative du 7 mai 2010 <sup>(3)</sup> (15,1 milliards d'euros contre 2,6 milliards d'euros en 2009) même si les investissements militaires sont, sans surprise, les plus concernés (48,1 milliards d'euros pour la mission *Défense*, soit 3 milliards d'euros de moins qu'à la fin 2009), loin devant les missions *Aide publique au développement* (5,4 milliards d'euros), *Justice* (4,8 milliards d'euros, en baisse de 0,5 milliard d'euros), *Écologie, développement et aménagement durables* (4,3 milliards d'euros en baisse de 0,4 milliard d'euros) et *Ville et logement* (3,7 milliards d'euros en baisse de 1 milliard d'euros).

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

---

(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) En 2009, les restes à payer s'élevaient à 87,6 milliards d'euros.

(3) Voir l'analyse des comptes spéciaux, *infra*.

l'intérêt de développer plus encore la gestion pluriannuelle conformément aux dispositions de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

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

Après la quatrième – et dernière – loi de finances rectificative pour 2010 (loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010), les crédits du budget général pris en compte dans l'équilibre financier déterminé par le Parlement s'établissaient pour 2010, hors remboursements et dégrèvements, à 318,8 milliards d'euros (soit 281,1 milliards d'euros hors plan de relance et hors investissements d'avenir).

### 1.– Les modifications de crédits approuvées par le Parlement

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

Comme le Rapporteur général l'a exposé en détail dans son rapport sur la dernière loi de finances rectificative pour 2010 <sup>(1)</sup>, les mouvements intervenus en cours d'année ont abouti à majorer les crédits nets du budget général de 33,9 milliards d'euros d'AE et de 32,6 milliards d'euros de CP. Hors investissements d'avenir, plan de relance et remboursements et dégrèvements, les mouvements intervenus en cours d'année ont abouti à majorer les crédits de paiement du budget général de 1,4 milliard d'euros en autorisations d'engagement et de 1,2 milliard d'euros en crédits de paiement.

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.

---

(1) Gilles Carrez, *Rapport sur le projet de loi de finances rectificative, n° 2998, décembre 2010, p.53 à 62.*

**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	379 421	32 737	2 755	+ 29 982	+ 7,9 %	409 403
Remboursements et dégrèvements	94 208		3 656	- 3 656	- 3,9 %	90 552
<b>Crédits nets du budget général</b>	<b>285 213</b>	<b>32 737</b>	<b>- 901</b>	<b>+ 33 638</b>	<b>+ 11,8 %</b>	<b>318 851</b>
<b>Budgets annexes</b>	2 130	26	26	+0	+ 0,0 %	2 130
<b>Comptes spéciaux</b>						
Comptes d'affectation spéciale	57 956	1 960	620	+ 1 340	+ 2,3 %	59 296
Comptes de concours financiers	72 153	8 001	117	+ 7 884	+ 10,9 %	80 037
Comptes de commerce (solde)	- 246			+ 0	+ 0,0 %	- 246
Comptes d'opérations monétaires (solde)	- 68			+ 0	+ 0,0 %	- 68

**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*), comme le récapitule le tableau ci-après.

**MODIFICATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PAR VOIE RÉGLEMENTAIRE EN 2010**

(en millions d'euros)

	Prévisions des lois de finances	Montant des crédits			Répartition des crédits (c)			Crédits ouverts	Reports 2010/2011	Crédits avant présent PLR
		Fonds de concours (a)	Reports 2009/2010	Autres mesures (b)	Transferts	Virements	Répartitions (d)			
<b>Budget général</b>										
Crédits bruts du budget général	409 403	+ 3 122	+ 3 447		3 109	74	32	415 972	- 2 043	413 929
Remboursements et dégrèvements	90 552	-	-	-	-	-	-	90 552	-	90 552
<b>Crédits nets du budget général</b>	<b>318 851</b>	<b>+ 3 122</b>	<b>+ 3 447</b>	<b>+ 0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>325 420</b>	<b>- 2 043</b>	<b>323 377</b>
<b>Budgets annexes</b>	2 130	+ 39	+ 19	- 18	0	10	32	2 170	25	2 195
<b>Comptes spéciaux</b>										
Crédits des CAS	59 296	+ 1	+ 7 387	+ 0	0	3	0	66 684	- 3 949	62 735
Crédits des CCF	80 037	-	+ 222	-	-	-	-	80 259	- 322	79 937
Commerce (solde)	- 246	-	-	-	-	-	-	- 246	-	- 246
Monétaires (solde)	- 68	-	-	-	-	-	-	- 68	-	- 68

(a) Montant des crédits ouverts par fonds 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).

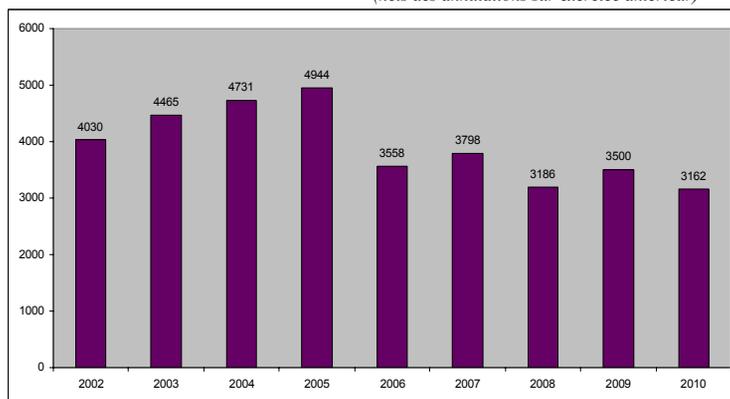
(c) Les montants portés entre crochets retracent la somme des mouvements réglementaires concernés en valeur absolue. Ceux-ci sont sans influence sur le montant total des crédits ouverts.

(d) Répartition des dotations de la mission Provisions.

• Les crédits ouverts par voie de fonds de concours et d'attribution de produits en 2010 ont diminué légèrement par rapport à 2009 (- 400 millions d'euros). Ils atteignent 3,1 milliards d'euros de CP, soit 1,1 % des crédits initiaux nets du budget général.

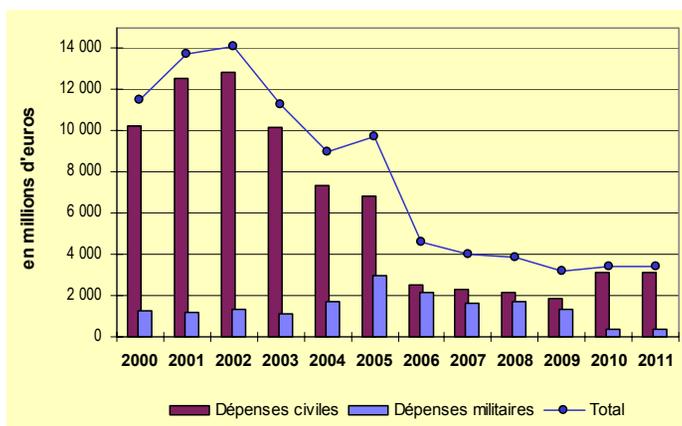
**CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS PAR VOIE DE FONDS DE CONCOURS  
SUR LE BUDGET GÉNÉRAL**

*(nets des annulations sur exercice antérieur)*



• Les reports de crédits « entrants » en 2010 se maintiennent au même niveau que l'année dernière sur le budget général, à 3,4 milliards 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**



**En revanche, les reports de crédits « sortants », d'origine variable, se sont élevés en 2010 à 14,9 milliards d'euros en AE et 6,3 milliards d'euros en CP, dont 10,9 milliards d'euros en AE et 2,0 milliards d'euros en CP sur le budget général. Certains programmes ont présenté de faibles niveaux de consommation de leurs crédits tout au long de l'année pour des raisons qui peuvent notamment tenir aux caractéristiques de la dépense qu'ils supportent – ainsi pour le programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État*, créé en 2009, dont le taux de consommation s'établit à environ 60 % des crédits disponibles. Dans une moindre mesure, il en va de même pour le programme 212 *Soutien de la politique de défense* dont une partie significative des crédits (hors dépenses de personnel) porte sur des opérations immobilières dont le rythme de consommation est par définition plus lent que les dépenses de fonctionnement. Le programme 203 *Infrastructures et services de transports* (mission *Écologie, développement et aménagement durables*) a, comme chaque année, connu d'importants reports de fonds de concours (271,6 millions d'euros en AE et 227 millions d'euros en CP), liés aux contributions de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).**

• Les autres mouvements réglementaires affectant les crédits sont :

– les **transferts**, qui ont porté sur **3,1 milliards d'euros** en 2010, après 4,5 milliards d'euros en 2009. 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 2009 s'explique principalement par la mission *Plan de relance de l'économie*, dont 1,2 milliard d'euros de CP ont été transférés en 2010 contre 3,5 milliards d'euros en 2009 <sup>(1)</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 **87 millions d'euros** en 2010 (après 146 millions d'euros en 2009) ;

– les **répartitions des dotations de la mission Provisions** (article 11 de la LOLF), pour un montant total de **32 millions d'euros** en 2010.

#### 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 2010. Le 2° du IV de l'article 37 de la LOLF dispose en effet que la loi de règlement « *ouvre, pour chaque programme ou dotation concernée, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés* ».

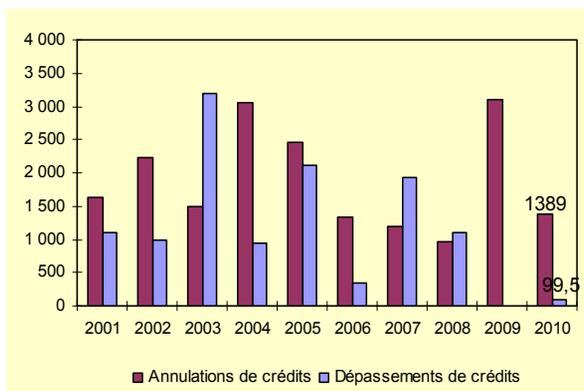
---

(1) Voir supra, A, 1.

Sur le budget général (**article 4** du présent projet), **les ouvertures de crédits complémentaires** s'élèvent à **99,48 millions d'euros** en AE et en CP (à comparer à +0,2 million d'euros en loi de règlement 2009). Il s'agit d'une ouverture au titre de la mission *Remboursements et Dégrèvements* sur le programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* dont les crédits sont par nature évaluatifs.

#### 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 5,36 milliards d'euros d'AE et à 1,38 milliard d'euros de CP (à comparer à respectivement 4,5 milliards d'euros d'AE et 3,1 millions d'euros de CP en 2009).

À elles seules, les annulations de crédits de paiement sur la mission *Remboursements et dégrèvements* représentent 766 millions d'euros.

Hors *Remboursements et dégrèvements*, les annulations de CP non consommés sont limitées à 623 millions d'euros (soit un niveau très comparable à l'année 2009 où les annulations de CP atteignaient 622 millions d'euros en loi de règlement). Les annulations les plus importantes concernent :

– la mission *Engagements financiers de l'État* (383 millions d'euros de CP annulés), du fait d'économies constatées sur la charge de la dette (246,7 millions d'euros) et d'appels en garantie de l'État inférieurs aux prévisions (136,7 millions d'euros) ;

– et la mission *Enseignement scolaire* (80,7 millions d'euros, dont 53 millions d'euros sur le programme *Enseignement scolaire public du second degré*).

Les annulations d'AE atteignent, quant à elles, 4,6 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 *Ville et Logement* dont les AE non engagées et non reportées atteignent 1,1 milliard d'euros portant essentiellement sur le programme *Développement et amélioration de l'offre de logement* (soit 14,75 % des AE initiales) compte tenu de retrait d'engagements très importants correspondant à des restes à payer des opérations ouvertes antérieurement à 2009, désormais intégrés à la comptabilité de l'Agence nationale de l'habitat ;

– la mission *Défense*, dont les AE non engagées et non reportées atteignent 973,9 millions d'euros (dont 745 millions d'euros sur le programme *Préparation et emploi des forces*), soit 2,48 % des AE initiales ;

– la mission *Écologie, développement et aménagement durables* pour 446 millions d'euros (soit 4,32 % des AE initiales), dont 323,9 millions d'euros sur le programme *Infrastructures et services de transports* ;

– la mission *Politique des territoires* dont les AE non engagées et non reportées atteignent 98,6 millions d'euros (soit 14,75 % des AE initiales), dont 97,2 millions d'euros sur le programme *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*.

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

– une ouverture de 204,4 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* (169,4 millions d'euros) et de celui de la mission *Publications officielles et information administrative* (35 millions d'euros) ;

– des annulations de 112,2 millions d'euros d'AE non engagées et de 44,9 millions d'euros de CP non consommés sur les deux budgets annexes (dont 23,3 millions d'euros sur la mission *Contrôle et exploitation aériens*) ;

– des annulations de 9,45 milliards d'euros de crédits sur les comptes spéciaux, réparties entre 4,07 milliards d'euros de crédits sur les comptes d'affectation spéciale (dont 3,7 milliards d'euros sur le compte *Participations financières de l'État* au titre du programme *Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État*) et 5,4 milliards d'euros de crédits sur les comptes de concours financiers (dont 3,1 milliards d'euros sur le compte *d'Avances aux collectivités territoriales* et 1,6 milliard d'euros sur le compte *Prêts à des États étrangers*).

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 2011. Comme de coutume, c'est le cas du compte *Pertes et bénéfices de change*, qui est systématiquement soldé chaque année : son solde, débiteur de 26 millions d'euros en 2010, 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 2011 du fait de remises de dettes en faveur des pays les moins avancés (soit 501 millions d'euros) ; le compte *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* (2,5 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 11,5 millions d'euros).

Enfin, le compte spécial relatif aux opérations avec le FMI verrait son découvert majoré de 8,9 milliards d'euros, correspondant au cumul du solde débiteur de l'exercice 2009 (9,05 milliards d'euros) et de l'excédent tiré des opérations enregistrées en 2010 (62 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.

### III.- LES RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL

Les recettes de l'État, diminuées des seuls remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, atteignent 287,9 milliards d'euros en 2010. Elles sont en hausse de 36,3 milliards d'euros par rapport à 2009 en raison de nombreux éléments exceptionnels concernant tant les recettes fiscales que les recettes non fiscales.

Au-delà des événements inhabituels qui ont concerné les recettes de l'État en 2010, l'évolution sous-jacente montre un premier rebond de leur croissance spontanée. Ce ressaut est encore timide pour les recettes fiscales nettes – 8,5 milliards d'euros, soit + 3,7 % par rapport à 2009 – et déjà affirmé pour les recettes non fiscales – 1,5 milliard d'euros, soit + 10 % par rapport à 2009.

#### A.- LES RECETTES FISCALES NETTES

Le produit des recettes fiscales nettes atteint 269,7 milliards d'euros en 2010. Ce montant déduit des recettes fiscales brutes les seuls remboursements et dégrèvements d'impôt d'État. Comme la Cour des comptes, le Rapporteur général estime que **les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ne sont pas des dépenses venant en atténuation des recettes fiscales de l'État** – mais des dépenses d'intervention « classiques » – et **qu'en conséquence, ils ne doivent venir en déduction ni des recettes fiscales brutes ni des dépenses brutes du budget général.**

Par rapport à 2009, les recettes fiscales nettes ainsi calculées sont en hausse de 37,6 milliards d’euros. Ce fort rebond s’explique principalement par des éléments exceptionnels n’ayant pas d’impact sur le niveau de long terme des recettes publiques.

Le tableau suivant présente une analyse de l’évolution des recettes fiscales nettes en 2010 et se distingue des évaluations du Gouvernement en excluant des recettes fiscales nettes les remboursements et dégrèvements d’impôts locaux pour les raisons indiquées ci-dessus.

Mécaniquement, un tel choix vient minorer l’impact sur les recettes fiscales nettes de la mesure nouvelle « réforme de la taxe professionnelle »<sup>(1)</sup> – et donc majorer la croissance spontanée des recettes fiscales nettes – calculée comme l’élément résiduel demeurant après intégration de l’ensemble des mesures nouvelles et mesures de périmètre. **La croissance spontanée des recettes fiscales nettes est donc évaluée à 10,2 milliards d’euros par le Rapporteur général et à 8,6 milliards d’euros par le Gouvernement.**

#### ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES NETTES EN 2010

(en milliards d’euros)

	<b>Recettes fiscales nettes en 2009</b>	<b>232,1</b>
Éléments exceptionnels	Réforme de la taxe professionnelle	11,1
	Effet net des mesures fiscales de relance	14,5
	Mesures de périmètre	3,3
	Contrecoup amende EDF 2009	1,2
	Cellule de régularisation	0,9
Éléments pérennes	Mesures nouvelles	- 3,6
	Croissance spontanée	10,2
	<b>Recettes fiscales nettes en 2010</b>	<b>269,7</b>

Le tableau ci-après offre une vue synthétique de l’évolution des principales recettes fiscales nettes en 2010 selon la méthode suivie par le Gouvernement. Outre les facteurs traditionnels que sont la croissance spontanée et les mesures nouvelles, les mesures exceptionnelles contribuent à expliquer de fortes variations sur les trois principales impositions.

(1) De moindres dégrèvements d’impôts locaux en 2010 vient majorer le montant des recettes fiscales nettes calculées selon la méthode du Gouvernement.

**LES PRINCIPALES RECETTES FISCALES NETTES EN 2010**

(en milliards d'euros)

	Exécution 2009	Évolution spontanée		Mesures nouvelles et changements de périmètre	Exécution 2010
		M€	en %		
Impôt sur le revenu net (yc CRL)	46,7	- 0,4	- 0,8%	1,2	47,4
Autres impôts d'État sur rôle	6,7	- 0,7	- 10,4%	1,8	7,8
Impôt brut sur les sociétés (yc CSB et CRL)	49,5	1,1	2,2%	- 0,8	49,8
Impôt net sur les sociétés (yc CSB et CRL)	20,9	6,7	32,1%	5,3	32,9
Autres impôts directs et taxes assimilées	13,5	0,5	3,6%	13,1	27,1
TIPP part État	14,9	- 0,2	- 1,3%	- 0,5	14,2
TVA brute	168,1	4,1	2,4%	- 1,5	170,7
TVA nette	118,4	3,9	3,3%	5	127,3
Enreg, timbre, autres contributions et taxes ind.	18,1	0,5	2,8%	0,1	18,8
Remboursements et dégrèvements (hors IR, IS et TVA)	25,0	1,7	6,7%	4,8	21,9
<b>RECETTES FISCALES NETTES</b>	<b>214,3</b>	<b>8,6</b>	<b>4,0%</b>	<b>30,8</b>	<b>253,6</b>

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

Le tableau ci-dessous, fondé sur la méthode suivie par le Gouvernement, récapitule les écarts entre exécution et prévision des principaux éléments venant impacter les recettes fiscales nettes en 2010.

**RECETTES FISCALES NETTES EN 2010 : ÉCARTS ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION**

(en milliards d'euros)

		Scénario de la LFI 2010		Résultat constaté		Solde Exécution -LFI
Taux de croissance du PIB en volume	A	0,75%		1,5% (prov. INSEE)		0,75%
Base Recettes fiscales 2009 brutes	B	Prévues en LFI 2010	325,9	Effectivement constatées pour 2009	325,9	0,0
Base Recettes fiscales 2009 nettes	C	Prévues en LFI 2010	212,2	Effectivement constatées pour 2009 :	214,3	2,0
Croissance spontanée des recettes fiscales nettes	D	9,8		8,6		-1,2
Recettes fiscales après intégration de la croissance spontanée	<b>E = C + D</b>	<b>222,0</b>		<b>222,8</b>		<b>0,8</b>
Mesures antérieures à la LFI 2010	F	13,0		16,0		3,0
Mesures nouvelles LFI 2010, hors réforme de la taxe professionnelle	G	-1,3		-2,8		-1,5
Mesures postérieures à la LFI 2010	H	0,0		-0,2		-0,2
Impact de la réforme de la taxe professionnelle	H bis	15,1		14,5		-0,6
Mesures de périmètre	I	3,2		3,3		0,1
Total mesures nouvelles et mesures de périmètre	<b>J=E+F+G+H+H bis + I</b>	<b>30,0</b>		<b>30,8</b>		<b>0,7</b>
Total recettes fiscales nettes 2010 (en millions d'€)	<b>K = E+J</b>	<b>252,1</b>		<b>253,6</b>		<b>1,5</b>

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

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

### LFI (en milliards d'euros)

A.– Recettes fiscales nettes.....	252,1
<b>Recettes fiscales brutes.....</b>	<b>346,3</b>
<b>Remboursements et dégrèvements.....</b>	<b>94,2</b>
B.– Recettes non fiscales.....	15,0
C.– Prélèvements sur recettes.....	104,0
D.– Fonds de concours.....	3,1
<b>E.– Ressources nettes du budget général (A + B – C + D).....</b>	<b>166,2</b>

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

A.– Recettes fiscales nettes : +2,3
<i>Dont IS net : +1,9</i>
<i>TVA nette : +1,1</i>
<i>IR net : +2,3</i>
<i>ISF : +0,5</i>
<i>droits de mutation : + 0,5</i>
B.– Recettes non fiscales : +1,0
C.– PSR : 0
D.– Fonds de concours : 0

**E.– Ressources nettes du budget général : +3,3**

**TOTAL LFR 1 : 169,5**

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

A.– Recettes fiscales nettes : +0,9
<i>Dont IS net : 0</i>
<i>TVA nette : +0,9</i>

B.– Recettes non fiscales : 0
C.– PSR : 0
D.– Fonds de concours : 0

**E.– Ressources nettes du budget général : +0,9**

**TOTAL LFR 2 : 170,4**

### LFR 4 (variation par rapport à la LFR 2, en milliards d'euros)

A.– Recettes fiscales nettes : -0,3
<i>TVA nette : -0,6</i>
<i>IR net : -1,1</i>
<i>TIPP : -0,4</i>
<i>ISF : +0,3</i>
<i>droits de mutation : +0,4</i>

B.– Recettes non fiscales : +2,5
<i>Participations : +0,9</i>
C.– PSR : -1,2
<i>Collectivités territoriales : -0,6</i>

*UE : -0,6*

D.– Fonds de concours : 0

**E.– Ressources nettes du budget général : +3,5**

**TOTAL LFR 4 : 173,9**

### Exécution (variation par rapport à la LFR 4, en milliards d'euros)

A.– Recettes fiscales nettes.....	-1,4
<i>Dont IS net.....</i>	<i>-2,1</i>
<i>TVA nette.....</i>	<i>+0,5</i>
<i>IR net.....</i>	<i>-0,4</i>
B.– Recettes non fiscales.....	-0,4
C.– Prélèvements sur recettes.....	+0,1
D.– Fonds de concours.....	0

**E.– Ressources nettes du budget général (A + B – C + D) : -1,9**

**TOTAL (en millions d'euros)..... 171,9**

**Croissance/Recul des recettes nettes de la LFI à l'exécution (y compris fonds de concours) (en millions d'euros) +5,8**

soit ..... 3,5 % en valeur et 2,0 % en volume

1.– Un accroissement de 31 milliards d’euros dû des éléments exceptionnels

Quatre éléments exceptionnels expliquent une hausse circonstancielle de 31 milliards d’euros des recettes fiscales nettes.

En premier lieu, la **réforme de la taxe professionnelle** conduit à l’affectation temporaire des nouvelles impositions qu’elle crée – contribution économique territoriale et impositions forfaitaires de réseau –, partiellement compensée par la disparition progressive des recettes de taxe professionnelle perçues par l’État. Le tableau ci-dessous illustre ces évolutions.

**IMPACT DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE SUR LES RECETTES FISCALES NETTES**

(en milliards d’euros)

Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	10,3
Cotisation foncière des entreprises	4,9
Impositions forfaitaires des entreprises de réseau	1,2
Frais d’assiette et de recouvrement de contribution économique territoriale	0,1
Frais d’assiette et de recouvrement de taxe professionnelle	-2,5
Cotisation minimale de taxe professionnelle	-2,1
Cotisation nationale de péréquation	-0,8
<b>TOTAL</b>	<b>11,1</b>

La variation des dégrèvements est exclue du calcul pour les raisons indiquées plus haut. Rappelons qu’en 2010 cette réforme a également un impact massif sur le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales et sur le compte d’avances aux collectivités territoriales.

En deuxième lieu, la disparition de la plupart des **mesures fiscales de relance** entraîne une hausse mécanique du produit des recettes fiscales nettes, très partiellement compensée par la prorogation du remboursement anticipé des créances de crédit d’impôt recherche et par l’augmentation du taux d’amortissement progressif. L’effet net, détaillé par le tableau suivant, est évalué à 14,5 milliards d’euros.

**LES MESURES FISCALES DU PLAN DE RELANCE**

(en milliards d’euros)

	2009	2010
Remboursement anticipé des créances de <i>carry-back</i>	- 5	5,4
Remboursement anticipé des créances de crédit d’impôt recherche	- 3,8	4,9
Mensualisation des remboursements de créances de taxe sur la valeur ajoutée	- 6,5	6,5
Crédit d’impôt en faveur des ménages modestes	- 1	1
Prorogation du remboursement anticipé des créances de crédit d’impôt recherche		- 2,9
Augmentation du taux d’amortissement progressif		- 0,4
<b>TOTAL</b>	<b>- 16,3</b>	<b>14,5</b>

Source : Cour des comptes sur éléments de la direction du Budget/

À noter que l'apurement d'une grande partie du stock de créances de *carry-back* et de crédit d'impôt recherche permet la réalisation d'une économie en 2010, de 400 millions d'euros sur les premières et de 1,1 milliard d'euros sur les secondes – les créances qui auraient dû être liquidées en 2010 l'ayant été en 2009.

En troisième lieu, les **mesures de périmètre** viennent accroître les recettes fiscales de 3,3 milliards d'euros en raison principalement du transfert en recettes fiscales, mentionné plus bas, des frais d'assiette et de recouvrement des impôts sur rôle établis au profit des collectivités territoriales, dont le montant atteint 4,2 milliards d'euros en 2010. Outre les traditionnelles mesures de transferts de taxe intérieure sur les produits pétroliers, d'un montant de 0,5 milliard d'euros, la principale mesure de périmètre venant en minoration des recettes fiscales est, pour 1,7 milliard d'euros, le traitement en compte de trésorerie des droits sur les importations et de la cotisation sur les sucres. Ces impositions sont affectées au budget communautaire, ce qui justifie leur sortie du budget de l'État, compensée à due concurrence par une diminution du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

Le tableau suivant récapitule les principales mesures de périmètre ayant eu un impact sur les recettes fiscales nettes en 2010.

**MESURES DE PÉRIMÈTRE AFFECTANT LES RECETTES FISCALES EN 2010**

(en milliards d'euros)

<b>TOTAL</b>	<b>3,3</b>
Transfert des frais d'assiette et de recouvrement des impôts sur rôle établis au profit des collectivités locales	4,2
Traitement en compte de trésorerie des droits d'import et de la cotisation sucres	- 1,7
Contrecoup du transfert de TSCA à la CCMSA en 2009	0,4
TVA - péages ferroviaires	0,3
Ajustement des affectations du droit de consommation sur les tabacs	0,3
IR - Mesure de périmètre RSA	0,2
Compensation Outre-mer	0,2
TIPP brute	- 0,5

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

En quatrième lieu, il convient de classer en élément exceptionnel le **contrecoup en 2010 de l'amende de 1,2 milliard d'euros** versée par l'État en 2009 au titre d'une condamnation dans une affaire relative au régime fiscal applicable à EDF.

Enfin, le surplus de recettes – 886 millions d'euros – généré par la **cellule de régularisation fiscale** doit également être traité en mesure exceptionnelle et non intégré à la croissance spontanée des recettes fiscales nettes. Dès lors qu'elles sont dues à une opération administrative et non à une modification du cadre législatif ou réglementaire, elles sortent du champ de la définition des mesures nouvelles sur laquelle se fonde l'annexe relative à l'évaluation des voies et moyens <sup>(1)</sup>.

(1) Pour plus de précisions sur ce point, se référer au rapport n° 3503 sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2011 (page 16).

## 2.– Un accroissement pérenne des recettes fiscales nettes de seulement 6,6 milliards d'euros

Hors éléments exceptionnels, la croissance des recettes fiscales nettes ressort à seulement 6,6 milliards d'euros. Leur croissance spontanée est certes positive – 10,2 milliards d'euros – mais elle est préemptée à hauteur de 3,6 milliards d'euros par des mesures nouvelles.

La **croissance spontanée** des recettes fiscales nettes, estimée à 10,2 milliards d'euros par le Rapporteur général et à 8,6 milliards d'euros par le Gouvernement, se distingue par de fortes variations selon les impositions concernées.

L'impôt sur le revenu net, dont le produit constaté en 2010 dépend des revenus de l'année 2009, montre des signes de langueur en 2010. Ainsi sa croissance spontanée serait négative en 2010, à – 0,4 milliard d'euros, alors que la prévision anticipait une progression de 0,7 milliard d'euros.

En revanche, le rebond de l'impôt sur les sociétés net, dont la croissance spontanée atteint près d'un tiers, soit 6,7 milliards d'euros, explique la plus grande partie du ressaut des recettes fiscales nettes. Rappelons que l'exercice 2008 avait été particulièrement mauvais pour les entreprises du secteur financier. Leur retour à bonne fortune en 2009 explique probablement ce rebond même si, à 1,8 % du PIB en 2010, le produit de l'impôt sur les sociétés reste encore loin de son niveau d'avant-crise (– 2,5 % du PIB).

Toutefois, la croissance spontanée de l'impôt sur les sociétés net est inférieure de 2,6 milliards d'euros à la prévision faite en loi de finances initiale, ce qui explique l'écart entre prévision et exécution de la croissance spontanée des recettes fiscales nettes. Une telle différence doit toutefois être prise avec prudence car elle est d'une ampleur semblable à la réévaluation de 1,9 milliard d'euros faite en exécution 2009 par rapport à la dernière prévision de l'année. On peut penser qu'une partie du produit attendu en 2010 a été versée dès 2009, par le biais notamment de cinquièmes acomptes plus substantiels.

Enfin, si sa croissance spontanée, à +3,3 %, soit 3,9 milliards d'euros, reste inférieure à son niveau de long terme – mais supérieure à la prévision de 2,9 milliards d'euros –, la taxe sur la valeur ajoutée progresse à un rythme plus rapide que le produit intérieur brut (+ 2,3 % en valeur) en raison probablement de la résistance de la consommation des ménages qui représente plus des deux tiers de l'assiette de cette imposition.

Hors éléments exceptionnels, les **mesures nouvelles** affectant les recettes fiscales dégradent, selon la Cour des comptes, le produit des recettes fiscales

nettes de 3,6 milliards d'euros <sup>(1)</sup>. **Elles préemptent donc plus d'un tiers du surplus de recettes fiscales nettes apporté par la croissance économique.**

Le tableau suivant récapitule les principales mesures nouvelles ayant impacté l'exercice 2010 – la quasi-totalité étant antérieure au projet de loi de finances initiale pour 2010.

#### LES MESURES NOUVELLES EN 2010

(en milliards d'euros)

Impôt sur le revenu	0
<i>dont crédit d'impôt en faveur des intérêts d'emprunt</i>	- 0,4
<i>dont aménagement du crédit d'impôt en faveur du développement durable</i>	0,2
<i>dont plafonnement des niches fiscales</i>	0,2
Impôt sur les sociétés	- 1,8
<i>dont suppression de l'imposition forfaitaire annuelle</i>	- 0,6
<i>dont renforcement du crédit d'impôt recherche</i>	- 0,3
<i>dont crédit d'impôt prêt à taux zéro</i>	- 0,2
Autres	- 1,8
<i>dont TVA restauration</i>	- 1,9
<b>TOTAL mesures nouvelles</b>	<b>- 3,6</b>

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

La poursuite de la montée en charge de la loi TEPA <sup>(2)</sup>, et plus particulièrement du crédit d'impôt en faveur des intérêts d'emprunt, représente un coût supplémentaire estimé à 0,6 milliard d'euros. Par ailleurs, l'extension en année pleine de la réduction du taux de la taxe sur la valeur ajoutée dans la restauration a un impact estimé à 1,9 milliard d'euros.

**Après - 1,4 milliard d'euros en 2007, - 2,3 milliards d'euros en 2008 et - 1,8 milliard d'euros en 2009, l'impact des mesures nouvelles pérennes sur l'impôt sur les sociétés reste majeur, à -1,8 milliard d'euros.** La seconde étape de la suppression de l'imposition forfaitaire annuelle représente un coût de 0,6 milliard d'euros. La montée en charge de plusieurs dépenses fiscales ampute également son produit – crédit d'impôt recherche pour 0,3 milliard d'euros de coût supplémentaire, prêt à taux zéro pour 0,2 milliard d'euros, crédit d'impôt en faveur de l'intéressement pour 0,1 milliard d'euros.

La comptabilisation de la réforme de la taxe professionnelle en mesure nouvelle affectant les recettes fiscales n'est pas possible car l'appréciation de son impact budgétaire doit inclure également l'effet sur le prélèvement sur recettes et le compte d'avances aux collectivités territoriales. Elle constitue toutefois une mesure nouvelle affectant le solde, comme indiqué plus bas.

(1) Ce montant exclut l'impact 2010 de la disparition de l'amende de 1,2 milliard d'euros payée en 2009 dans une affaire portant sur le régime fiscal applicable à EDF, les recettes tirées de la cellule de régularisation fiscale ainsi que l'impact du plan de relance et de la réforme de la taxe professionnelle.

(2) Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

Rappelons que cette réforme a un impact pérenne sur les recettes fiscales à compter de 2011 en raison du transfert aux collectivités territoriales du produit de plusieurs impositions, pour 8,8 milliards d'euros.

### 3.– Une exécution en retrait par rapport à la dernière prévision

Les recettes fiscales nettes du budget général sont, en exécution, inférieures de 1,4 milliard d'euros à la prévision de la dernière loi de finances rectificative. Un tel constat a conduit à rebaser, dans le premier projet de loi de finances rectificative pour 2011, le produit des principales impositions. Le tableau suivant récapitule les réévaluations de recettes fiscales <sup>(1)</sup>.

**RECETTES FISCALES NETTES : ÉCART  
ENTRE PRÉVISION EN LFR 4 ET EXÉCUTION**  
*(en milliards d'euros)*

<b>TOTAL</b>	<b>- 1,4</b>
Impôt sur le revenu	- 0,4
Impôt sur les sociétés	- 2,1
Taxe sur la valeur ajoutée	+ 0,5
Impôt de solidarité sur la fortune	+ 0,4
Autres	+ 0,2

Comme indiqué plus bas, l'impact sur le solde de ces moins-values est compensé par un excédent sur les comptes spéciaux.

### B.– LES RECETTES NON FISCALES

Les recettes non fiscales atteignent 18,2 milliards d'euros en 2010.

À périmètre constant, leur produit serait, selon la Cour des comptes, en hausse de 1,9 milliard d'euros par rapport à 2009. Cette hausse est notamment due à l'augmentation de 1,9 milliard d'euros des prélèvements sur la Caisse des dépôts et à la progression de 800 millions d'euros des dividendes versés par les entreprises non financières.

Par rapport à la prévision faite en loi de finances initiale, les recettes non fiscales sont en hausse de 3,1 milliards d'euros. Cet écart s'explique par la perception de recettes exceptionnelles d'un montant de 1,4 milliard d'euros et par un surcroît de prélèvements sur la Caisse des dépôts – pour 1 milliard d'euros – et sur la société de prise de participations de l'État (SPPE) – pour 337 millions d'euros.

Le périmètre des recettes non fiscales a été modifié en loi de finances initiale pour 2010 avec le transfert en recettes fiscales des frais d'assiette et de recouvrement des impôts sur rôle établis au profit des collectivités territoriales - pour 4,2 milliards d'euros -, la budgétisation du dividende de l'agence française

---

(1) Pour plus de détails sur ce point, se référer au rapport n°3503 relatif au premier collectif budgétaire pour 2011 (pages 45 et suivantes).

de développement – 220 millions d’euros – et la généralisation des loyers budgétaires – 469 millions d’euros. Ces mesures de périmètre entraînent une diminution de 3,5 milliards d’euros des recettes non fiscales en 2010 par rapport à 2009.

Rappelons que ce périmètre avait déjà été modifié en loi de finances pour 2009 avec le basculement en recettes fiscales des produits sur les jeux – 5,1 milliards d’euros. En l’espace de deux ans, le périmètre des recettes non fiscales a donc été réduit de plus de 8,5 milliards d’euros.

Cette évolution, qui rapproche la notion de recettes fiscales de celle d’impositions de toute nature, clarifie la présentation du budget de l’État.

1.– Une hausse par rapport à 2009 qui s’explique par le rebond des produits de participations et des prélèvements sur la Caisse des dépôts

Après un exercice 2008 marqué par une chute des résultats des entreprises – et notamment de celles du secteur financier – conduisant à une forte baisse des dividendes versés en 2009, l’exercice 2009 s’est clôturé sur des résultats plus satisfaisants qui expliquent un rebond marqué des dividendes perçus par l’État et des prélèvements effectués sur la Caisse des dépôts.

Comme le montre le tableau ci-dessous, ces recettes sont en hausse de 3,3 milliards d’euros par rapport à 2009 et permettent de compenser la disparition des recettes liées à la garantie octroyée à la société de financement de l’économie française – 1,2 milliard d’euros – et à l’opération de consolidation de la dette de la Côte d’Ivoire – 1,1 milliard d’euros – qui avaient marqué l’exercice 2009.

**PRODUITS DES PARTICIPATIONS ET PRÉLÈVEMENTS SUR LA CAISSE DES DÉPÔTS**

(en millions d’euros)

	2009	2010	Variation 2010/2009
Produits des participations dans les entreprises non financières	3 284	4 085	+ 801
Produits des participations dans les entreprises financières*	1 945	2 624	+ 679
Prélèvements sur la Caisse des dépôts	59	1 913	+ 1 854
<b>TOTAL</b>	<b>5 288</b>	<b>8 622</b>	<b>+ 3 334</b>

\* Hors dividende de la Caisse des dépôts.

L’essentiel de la croissance des recettes non fiscales en 2010 provient des **prélèvements sur la Caisse des dépôts**, qui, à 1,9 milliard d’euros, augmentent d’autant par rapport à 2009 et reviennent à un niveau proche de celui constaté en 2008.

## VERSEMENTS EFFECTUÉS PAR LA CAISSE DES DÉPÔTS

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	LFI 2010	Exécution 2010
Dividende	1 383	937	0	500	660
CRIS	516	382	59	400	511
Prélèvement sur les fonds d'épargne	923	743	0	0	742
<b>Total</b>	<b>2 822</b>	<b>2 063</b>	<b>59</b>	<b>900</b>	<b>1 913</b>

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

Ce rebond s'explique d'abord par le bénéfice de près de 2 milliards d'euros dégagé par le groupe Caisse des dépôts en 2009, qui a permis le versement, en 2010, d'un dividende de 660 millions d'euros – calculé selon l'ancienne formule de répartition du résultat – et d'une contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) de 511 millions d'euros. Le niveau élevé de la CRIS s'explique par le fait qu'aucun acompte n'avait été versé sur 2009 et qu'en conséquence, la *totalité* de la contribution au titre de 2009 – 407 millions d'euros – a été versée en 2010, à laquelle s'est ajouté le premier acompte au titre des résultats de l'année 2010 – 103,5 millions d'euros.

Par ailleurs, l'État a prélevé la part du bénéfice du fonds d'épargne venant en excédent par rapport aux exigences prudentielles de Bâle II. Le prélèvement sur le fonds, initialement non prévu, s'établit donc à 742 millions d'euros. Il a fragilisé la reconstitution des fonds propres affectés par une dépréciation d'actifs de 1,7 milliard d'euros en 2008. Le versement ainsi effectué pourrait avoir été trop important, celui prévu en 2011 étant revu à la baisse de 265 millions d'euros dans le premier projet de loi de finances rectificative pour 2011 de façon à permettre la couverture de certains risques financiers. Il semble donc que les critères budgétaires aient pris le pas sur les exigences de bonne gestion du fonds dans la décision d'effectuer un prélèvement aussi important en 2010.

**Les produits des participations dans les entreprises non financières** atteignent 4,1 milliards d'euros, en hausse de 194 millions d'euros par rapport à la prévision en raison principalement d'un dividende d'EDF plus important que prévu.

Calculés sur les résultats de l'exercice 2009, les dividendes versés par ces entreprises restent encore à un niveau relativement faible – 1,5 milliard d'euros en-deçà du montant constaté en 2008. Ils sont toutefois en hausse de 800 millions d'euros par rapport à 2009.

Rappelons qu'EDF, GDF-Suez et France Télécom avaient versé, en 2009, une partie de leur dividende sous forme d'actions, conduisant l'État à percevoir pour plus de 5 milliards d'euros de dividendes en numéraire et en actions.

**LES PRODUITS DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT  
DANS LES ENTREPRISES NON FINANCIÈRES**

*(en millions d'euros)*

	2008	2009	2010	
			LFI	Exécution
EDF	2 070	984	1 615	1 828
GDF puis GDF-Suez	1 630	1 113	1 249	1 217
France Télécom	870	493	429	500
AREVA	10	21	20	21
La Poste	140	106	110	105
ADP	110	82	66	71
SAFRAN Snecma Sagem	60	30	37	48
Sogepa (aérospatiale, EADS)	0	24	0	25
SNCF	130	183	0	0
Défense Conseil International	0	11	3	5
Air France	30	0	0	4
Renault	160	0	0	0
Autres	370	237	362	261
<b>TOTAL</b>	<b>5 580</b>	<b>3 284</b>	<b>3 891</b>	<b>4 085</b>

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

Les produits des participations dans des entreprises financières ressort à 3,3 milliards d'euros, en hausse de 707 millions d'euros par rapport à la prévision. Ils progressent de 1,3 milliard d'euros par rapport à 2009 en raison du versement de dividendes par la Caisse des dépôts et par la société de prises de participations de l'État et de la budgétisation du dividende de l'agence française de développement.

**PRODUITS DES PARTICIPATIONS DE L'ÉTAT  
DANS DES ENTREPRISES FINANCIÈRES**

*(en millions d'euros)*

	LFI 2010	Exécution 2010
<b>TOTAL</b>	<b>2 577</b>	<b>3 284</b>
dont Banque de France	1 554	1 702
dont Caisse des dépôts	500	660
dont Société de prises de participations de l'État	300	637
dont Agence française de développement	220	220
dont Caisse centrale de réassurance	0	55

À 1,7 milliard d'euros, le dividende versé par la Banque de France, qui correspond à 69 % de son résultat net, reste à un niveau élevé. Après prise en compte de l'impôt sur les sociétés versé par la Banque, le montant total de ses versements au budget de l'État atteint 3,4 milliards d'euros – soit, pour la troisième année consécutive, un niveau supérieur à 3 milliards d'euros. Les résultats obtenus depuis 2007 sont remarquables et méritent d'être salués.

Le dividende versé par la société de prises de participations de l'État (SPPE) atteint 637 millions d'euros et a été revu à la hausse de 337 millions d'euros pour les raisons indiquées *infra*.

Enfin, la caisse centrale de réassurance a finalement été en mesure de verser un dividende de 55 millions d'euros en raison d'un environnement économique meilleur qu'attendu.

2.— Un écart à la prévision lié à des recettes exceptionnelles et à des décisions discrétionnaires

L'écart de 3,1 milliards d'euros entre prévision et exécution est principalement dû à des recettes exceptionnelles et à des décisions discrétionnaires.

D'un montant de 1,4 milliard d'euros, les **recettes exceptionnelles** sont d'abord liées à une décision du tribunal de première instance de l'Union européenne du 30 novembre 2009, condamnant France Télécom à rembourser une aide d'État indue d'un montant de 1 milliard d'euros. Par ailleurs, l'Autorité de la concurrence a prononcé une amende de 385 millions d'euros à l'encontre de onze établissements bancaires, expliquant un écart de 221 millions d'euros avec la prévision initiale.

Ces deux recettes n'ont pas de caractère pérenne et ne sont donc pas reconductibles sur 2011.

Deux **décisions discrétionnaires** ont contribué à augmenter les recettes non fiscales d'environ 1 milliard d'euros.

Comme indiqué plus haut, un prélèvement sur le fonds d'épargne, d'un montant de 732 millions d'euros, a été effectué. Cette fragilisation des capitaux propres du fonds explique probablement la révision à la baisse, de 265 millions d'euros, du prélèvement prévu pour 2011. On peut donc considérer que le versement effectué en 2010 ne constituait qu'une avance de trésorerie à hauteur de ce dernier montant – une fraction du prélèvement prévu en 2011 étant, en quelque sorte, avancée en 2010.

Par ailleurs, le dividende versé par la SPPE a été supérieur de 337 millions d'euros à la prévision. Le niveau initialement prévu du dividende correspondait à la totalité du bénéfice dégagé en 2009, la préservation des réserves de la société ayant été justifiée par la nécessité de disposer d'une trésorerie suffisante pour faire face à des risques de change associés à son financement en papier commercial libellé en dollars. Selon la Cour des comptes, ce prélèvement supplémentaire, qui va au-delà du résultat de 2009, n'aurait pas mis à mal la capacité de la SPPE à faire face à ces risques.

À la suite du dernier remboursement effectué par le groupe BPCE, la SPPE aurait, selon les informations recueillies par le Rapporteur général, remboursé l'ensemble de sa dette. Elle ne porterait plus que la participation dans Dexia, valorisée à 1 milliard d'euros au coût historique, et financée sur capitaux propres.

### 3.– Les recettes tirées de l'intervention liée à la crise financière

Comme l'indique le tableau suivant, les recettes brutes retirées par l'État de ses interventions liées à la crise financière atteignent 2,9 milliards d'euros sur la période 2008-2010.

Le coût du financement de ces interventions est estimé, sur la période, par le Gouvernement à 145 millions d'euros pour la société de prise de participations de l'État et à 55 millions d'euros pour les prêts aux constructeurs automobiles et à la Grèce <sup>(1)</sup>.

Net du coût de financement, le gain s'établit donc à 2,7 milliards d'euros.

#### IMPACT BUDGÉTAIRE DES INTERVENTIONS LIÉES À LA CRISE FINANCIÈRE

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	Total 2008-2010
Dexia - Rémunération de la garantie	7	152	182	341
SFEF - Rémunération de la garantie	168	1 241	-	1 409
SPPE - Dividende	-	-	637	637
Prêts au secteur automobile - Intérêts	-	-	448	448
Prêts à la Grèce - Intérêts	-	-	84	84
Prêts à la Grèce - Commissions	-	-	22	22
<b>TOTAL recettes</b>	<b>175</b>	<b>1 393</b>	<b>1 373</b>	<b>2 941</b>
Financement de la SPPE	Nc	Nc	Nc	- 145
Financement des prêts au secteur automobile	Nc	Nc	Nc	- 55
Financement des prêts à la Grèce	Nc	Nc	Nc	- 55
<b>Total coût de financement</b>				<b>- 255</b>
<b>Gain net</b>				<b>2 686</b>

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

Un tel montant pourrait toutefois être minoré à l'avenir en raison de la moins-value qui pourrait être essuyée sur les titres Dexia. Au 26 mai dernier, la participation de l'État ne valait plus que 244 millions d'euros, soit une moins-value latente de 756 millions d'euros. Sur cette base, la Caisse des dépôts, qui a injecté 2 milliards d'euros dans l'établissement en même temps que l'État, pâtirait d'une moins-value latente de 1,5 milliard d'euros.

#### C.– LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

Le **prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales** s'établit à 85,3 milliards d'euros, en diminution de 540 millions d'euros par rapport à la prévision faite en loi de finances initiale. Hors éléments exceptionnels, il atteint 52,8 milliards d'euros, en baisse de 304 millions d'euros par rapport à la prévision. La progression par rapport à 2009 ressort à 0,82 %.

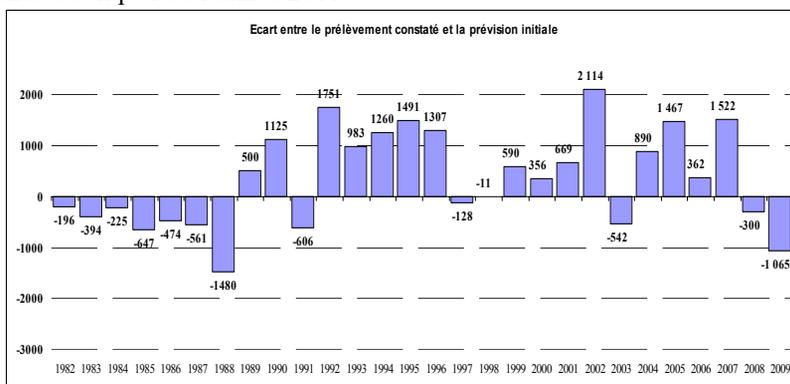
(1) Hypothèses conventionnelles sur lesquelles se fondent l'évaluation du coût de financement : financement de la SPPE par des BTF à trois mois renouvelés jusqu'à échéance, financement des prêts au secteur automobile par des BTF à six mois renouvelés jusqu'à échéance, financement à moyen et long terme pour les prêts à la Grèce.

L'année 2010 est caractérisée par l'inclusion dans le périmètre du prélèvement de deux dotations exceptionnelles. D'une part, la compensation relais, présentée plus haut, atteint 32,4 milliards d'euros. D'autre part, la prorogation de la mesure de remboursement anticipé de FCTVA aux collectivités territoriales dont les dépenses d'investissement progressent voit son coût ressortir à 131 millions d'euros contre une prévision de 1 milliard d'euros. Alors que cette mesure avait connu, en 2009, un vif succès, avec un coût – 3,8 milliards d'euros – supérieur de 1,3 milliard d'euros à la prévision, sa prorogation n'a visiblement pas rencontré le public escompté – 2 873 collectivités et établissements publics de coopération intercommunale bénéficiaires contre 19 668 en 2009.

Hors éléments exceptionnels, le prélèvement affiche une baisse de plus de 300 millions d'euros par rapport à la prévision en raison d'une dotation au titre du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) inférieure de 207 millions d'euros à la prévision.

La priorité donnée, en prévision, à l'investissement des collectivités territoriales ne s'est donc guère concrétisée en exécution en raison de la prudence dont elles ont fait preuve. Un tel constat est cohérent avec la diminution de 3,1 milliards d'euros – soit près de 7 % – de la formation brute de capital fixe des administrations publiques locales.

Le **prélèvement au profit de l'Union européenne** atteint 17,6 milliards d'euros, en baisse de 555 millions d'euros par rapport à la prévision. La prévision étant soumise à de nombreux aléas, un écart d'une telle ampleur n'est pas, comme le montre le tableau suivant, inhabituel et vient partiellement compenser le surcoût de près de 1,1 milliard d'euros constaté en 2009. La diminution du prélèvement constatée en 2010 serait notamment due à la réduction du coût de la participation au financement de la compensation britannique, liée à la décision relative aux ressources propres du 7 juin 2007 et dont les effets devraient être pleinement ressentis à compter de l'année 2011.



Un signe négatif représente une dépense supplémentaire pour l'État, un signe positif une économie pour l'État.  
 Source : annexe « jaune » relative aux relations financières avec l'Union européenne

Rappelons qu'en 2010, le périmètre du prélèvement a été réduit de 1,7 milliard d'euros, les droits d'importation et les cotisations sur le sucre étant désormais comptabilisés en compte de trésorerie.

#### IV.– LA STRUCTURE DU BUDGET DE L'ÉTAT EN DÉGRADATION CONTINUE

Le solde de l'État s'établit à –148,8 milliards d'euros en comptabilité budgétaire, décomposé en –150,8 milliards d'euros sur le budget général et +2 milliards d'euros sur les comptes spéciaux.

Un tel montant est toutefois peu significatif car il intègre de nombreux éléments exceptionnels, notamment les 34,6 milliards d'euros d'investissements d'avenir, qui doivent être retraités pour une meilleure compréhension de l'évolution de la structure du budget de l'État.

##### A.– UNE NOUVELLE DÉTÉRIORATION DU SOLDE STRUCTUREL DU BUDGET GÉNÉRAL

Le solde du budget général atteint – 150,8 milliards d'euros en 2010. La comparaison avec 2009 (déficit de 129,9 milliards d'euros) doit passer par la déduction de l'ensemble des éléments exceptionnels qui ont eu un impact sur ces deux exercices.

Comme le montre le tableau ci-dessous, le solde du budget général hors éléments exceptionnels se dégraderait de 14,8 milliards d'euros en 2010.

##### LE SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL HORS ÉLÉMENTS EXCEPTIONNELS

(en milliards d'euros)

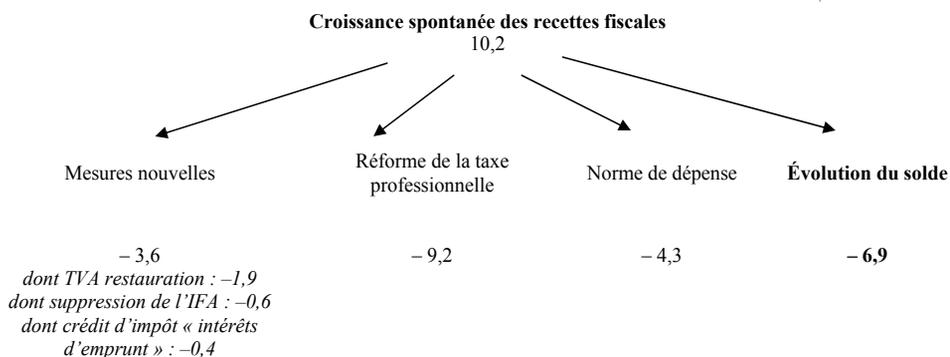
<b>Solde du budget général en 2009</b>	<b>– 129,9</b>	<b>Solde du budget général en 2010</b>	<b>– 150,8</b>
Mesures de relance en dépenses	– 15,7	Investissements d'avenir	– 32,4
Mesures fiscales de relance	– 16,3	Mesures de relance (dépenses et recettes)	– 6,9
<b>Solde du budget général en 2009 hors éléments exceptionnels</b>	<b>– 97,9</b>	<b>Solde du budget général en 2010 hors éléments exceptionnels</b>	<b>– 111,5</b>

*NB : le montant des investissements d'avenir retenu inclut uniquement les dépenses retracées sur le budget général. Par ailleurs, l'impact de la réforme de la taxe professionnelle sur le seul budget général est fortement négatif, pour environ 19,4 milliards d'euros, puisque le solde du compte d'avances n'est pas pris en compte. Le schéma de la page suivante, au contraire, prend en compte le coût net de la réforme, ce qui explique en grande partie la différence d'évolution du solde avec le présent tableau.*

Comme l'indique le graphique ci-après, cette dégradation du solde structurel est due au fait que le surplus de recettes fiscales généré par la croissance a été, à nouveau, plus qu'entièrement distribué en dépenses et en mesures fiscales nouvelles.

LA RÉPARTITION DES MARGES DE MANŒUVRE SUR LE BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2010 (HORS ÉLÉMENTS EXCEPTIONNELS)

(en milliards d'euros)



Alors que la croissance annuelle moyenne des recettes de l'État est généralement évaluée entre 10 milliards d'euros et 12 milliards d'euros, **la distribution de plus de 17 milliards d'euros en dépenses et mesures fiscales nouvelles** pourrait avoir dégradé de plusieurs milliards d'euros le solde structurel du budget général. Un tel résultat ne doit pas étonner puisque la réforme de la taxe professionnelle a conduit, en 2010, à un allègement d'imposition comparable à une décennie de baisse d'impôt sur les sociétés.

B.- LE DÉFICIT DE L'ÉTAT À UN NIVEAU HISTORIQUE

Comme le montre le tableau suivant, le solde de l'État s'établit, en 2010, au niveau historique de -148,8 milliards d'euros.

LE SOLDE DE L'ÉTAT EN 2010 : DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION

(en milliards d'euros)

Prévision LFR 4 (y compris consommation des reports de crédit)	- 149,7
Économies sur la dépense	0,2
Moins-values sur les recettes	- 1,8
Amélioration du solde des comptes spéciaux	2,6
<b>Exécution</b>	<b>- 148,8</b>

**Le solde de l'État apparaît, en exécution, en amélioration de 0,9 milliard d'euros par rapport à la dernière prévision** Alors que, comme indiqué plus haut, des moins-values de recettes fiscales sont constatées, une amélioration de 2,6 milliards d'euros du solde des comptes spéciaux par rapport à la dernière prévision permet une révision à la baisse – largement optique – du déficit.

En premier lieu, le report à 2011 du versement de prêts à la Grèce qui aurait dû être accordé en 2010 permet une économie de 1,4 milliard d'euros. Cette dépense vient toutefois dégrader le solde de l'année 2011.

En second lieu, le solde du compte d'avances aux collectivités territoriales est en hausse de 500 millions d'euros par rapport à la dernière prévision en raison de l'auto-imputation en 2009, par les entreprises, des dégrèvements dus au titre du plafonnement à la valeur ajoutée, selon les modalités décrites plus haut.

Enfin, le montant des remboursements des prêts accordés aux constructeurs automobiles – recette exceptionnelle par nature – a été plus important de 300 millions d'euros par rapport à la prévision.

Alors que le résultat d'exécution – hors opérations avec le Fonds monétaire international – s'établit à 148,8 milliards d'euros, **le déficit de l'État au sens de la comptabilité nationale atteint 121,5 milliards d'euros** <sup>(1)</sup>. Cet écart inhabituellement élevé de 27,7 milliards d'euros s'explique principalement par les investissements d'avenir et par certaines opérations retracées sur les comptes spéciaux.

Les dotations « non consommables » des investissements d'avenir sont considérées comme des opérations budgétaires à traiter en opérations financières. Rappelons que ces crédits sont consommés sur le budget de l'État en 2010 pour être affectés aux opérateurs concernés qui placent les fonds ainsi obtenus au sein de la trésorerie de l'État – seuls les intérêts ainsi générés et garantis par l'État pouvant être dépensés chaque année. Leur retraitement vient améliorer le solde du budget général en comptabilité nationale de 18,6 milliards d'euros.

Les comptes spéciaux retracent également des opérations liées au « grand emprunt » et sans impact sur le solde en comptabilité nationale. Ainsi, la dotation de 3,7 milliards d'euros au titre du plan Campus, versée depuis le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, est à considérer également comme une dotation non consommable. Les autres opérations liées aux investissements d'avenir et retracées sur ce compte seraient, en grande partie, retraitées sans que le montant exact ne soit connu – probablement 2,2 milliards d'euros sur les 2,4 milliards d'euros de dépenses d'avenir. Le prêt de 1 milliard d'euros accordé à OSEO est une opération budgétaire traitée en opération financière. Enfin, il est probable que l'abondement du fonds national pour la société numérique – 1,2 milliard d'euros – soit également considéré comme tel, le fonds ayant vocation à accorder des avances remboursables.

---

(1) Il atteint 121,1 milliards d'euros au sens de Maastricht en raison de gains d'intérêts sur produits dérivés de 0,4 milliard d'euros.

Il convient de noter que le solde de l'ensemble des administrations publiques est très marginalement impacté par les investissements d'avenir en 2010. Quand bien même une part non négligeable de la dépense de l'État est considérée comme telle en comptabilité nationale, elle est, en très grande partie, compensée par des recettes perçues par les organismes divers d'administration centrale.

Par ailleurs, les opérations retracées sur les comptes spéciaux, hors investissements d'avenir, viennent améliorer le solde de l'État en comptabilité nationale de 2,15 milliards d'euros. Tant les prêts accordés à la Grèce – dépense de 4,4 milliards d'euros – que les remboursements des prêts accordés au secteur automobile – 2,25 milliards d'euros – sont, en effet, des opérations budgétaires traitées en opérations financières.

En dehors de ces éléments expliquant l'ampleur inhabituelle du retraitement du solde de l'État en comptabilité nationale, deux évolutions sont à souligner.

En premier lieu, la correction en droits constatés des dépenses d'équipement militaire vient, pour la première fois depuis leur nouveau mode de comptabilisation, dégrader le solde en comptabilité nationale – à hauteur de 2,1 milliards d'euros. Depuis l'exercice 2007, ces dépenses sont comptabilisées au fur et à mesure des livraisons et non plus à l'achèvement du contrat. Alors que, de 2007 à 2009, un tel mode de comptabilisation venait améliorer le solde de l'État en comptabilité nationale, c'est l'inverse qui se produit en 2010 – une telle situation devant probablement se prolonger sur plusieurs années.

En second lieu, l'apurement des dettes de l'État envers la sécurité sociale, réalisée par affectation de l'excédent du panier fiscal assurant la compensation des allègements généraux de cotisations sociales pour 1,4 milliard d'euros, est à considérer comme une opération financière sans impact sur le solde en comptabilité nationale.

#### C.- LE SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX DÉFICITAIRE HORS OPÉRATIONS EXCEPTIONNELLES

Le solde des comptes spéciaux ressort excédentaire en 2010, à 2 milliards d'euros, décomposés en 1,8 milliard d'euros sur les comptes à crédits et 0,2 milliard d'euros sur les comptes à découvert. Comme le budget général, les comptes spéciaux sont affectés de mesures exceptionnelles – investissements d'avenir et réforme de la taxe professionnelle. **Déduction faite de ces éléments, le solde des comptes spéciaux apparaît déficitaire à hauteur de 2,3 milliards d'euros.**

Le tableau suivant récapitule les principaux mouvements ayant impacté le solde des comptes spéciaux en 2010.

### LE SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX EN 2010

(en milliards d'euros)

Solde des comptes à crédits	1,8
<i>dont compte d'avances aux collectivités territoriales</i>	10,2
<i>dont investissements d'avenir et plan Campus</i>	- 5,9
<i>dont prêts à la Grèce</i>	- 4,4
<i>dont remboursement des prêts au secteur automobile</i>	2,3
<i>dont autres</i>	- 0,4
Solde des comptes à découverts	0,2
<b>Solde des comptes spéciaux</b>	<b>2</b>

Les **opérations exceptionnelles** viennent améliorer le solde des comptes à crédits de 4,3 milliards d'euros. D'une part, du fait de la réforme de la taxe professionnelle et du mécanisme exposé plus haut, le compte d'avances aux collectivités territoriales dégage un excédent de 10,2 milliards d'euros. D'autre part, les investissements d'avenir conduisent à une dépense de 1 milliard d'euros sur le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou des organismes privés* au titre du prêt accordé à OSEO, à une dépense de 1,2 milliard d'euros sur le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* pour le financement du fonds national pour la société numérique et à une charge de 3,7 milliards d'euros sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* au titre de la mise en oeuvre du plan Campus. Cette dernière opération est financée par la cession de 2,5 % du capital d'EDF réalisée en décembre 2007 et qui avait généré un excédent de même montant, reporté chaque année pour être finalement consommé en 2010.

**Hors éléments exceptionnels**, les principales opérations ayant impacté le solde des comptes spéciaux sont les premiers prêts à la Grèce – 4,4 milliards d'euros – partiellement compensés par le remboursement d'une partie – 2,25 milliards d'euros – des prêts accordés aux constructeurs automobiles.

Le solde du déficit – 0,4 milliard d'euros – s'explique par celui de deux éléments récurrents depuis plusieurs années :

– l'accroissement continu de l'endettement du budget annexe du contrôle et de l'exploitation aériens (BACEA) explique le solde déficitaire, hors investissements d'avenir, de 150 millions d'euros du compte d'avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ;

– le déficit structurel du « bonus-malus automobile », à hauteur de 521 millions d'euros en 2010 et dont le déficit cumulé depuis sa création atteint 1,3 milliard d'euros au 31 décembre 2010.

## D.– UN DÉFICIT PUBLIC EN NETTE DIMINUTION PAR RAPPORT À LA PRÉVISION

Après une prévision de 8,5 % en projet de loi de finances initiale pour 2010, 7,9 % en première loi de finances rectificative pour 2010 et 7,7 % en révisé au moment du projet de loi de finances initiale pour 2011, le déficit public s'établit finalement, en 2010, à 7 % du PIB (7,1 % dans la nouvelle base 2005 désormais utilisée par l'INSEE).

Cette succession de révisions à la baisse montre la prudence du Gouvernement dans la détermination de la prévision. Elle est également le signe d'une amélioration de la situation de l'économie et de l'emploi plus rapide que prévu.

Le tableau suivant montre que tous les sous-secteurs d'administration publique ont bénéficié d'une amélioration de leur solde entre la prévision révisée faite au mois de septembre dernier et l'exécution.

### L'AMÉLIORATION DU SOLDE PUBLIC PAR RAPPORT À LA DERNIÈRE PRÉVISION <sup>(1)</sup>

	Prévision révisée	Exécution	Écart
État	- 126	- 121,5	4,5
ODAC	7,9	9,1	1,2
APUL	- 8,5	- 1,7	6,8
ASSO	- 24,3	- 22,8	1,5
<b>APU</b>	<b>- 150,9</b>	<b>- 136,9</b>	<b>14</b>

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

NB : tant la prévision que l'exécution est fournie en prenant compte du traitement suivi par l'INSEE des dotations non consommables des investissements d'avenir et du reclassement de la CADES et du FRR en ASSO.

Le déficit de l'État apparaît en baisse de 4,5 milliards d'euros par rapport à la prévision faite en septembre dernier. Il semble que cette dernière prévision n'intégrait pas l'amélioration du solde qui découlait de la prévision révisée associée au projet de loi de finances initiale pour 2011. La dernière loi de finances rectificative pour 2010 a tiré les conséquences de cette prévision révisée et prévu des recettes exceptionnelles, ce qui a permis une amélioration du solde prévisionnel de 3,5 milliards d'euros <sup>(2)</sup>. Comme indiqué plus haut, le présent projet de loi constate une amélioration supplémentaire d'environ 1 milliard d'euros, largement due à l'évolution du solde des comptes spéciaux.

(1) Les chiffres publiés par l'INSEE sont trompeurs car ils doivent être retraités pour prendre en compte deux évolutions comptables différenciant prévision et exécution. D'une part, la comptabilisation des dotations au titre du grand emprunt n'a pas été réalisée de la même manière par le Gouvernement en prévision et par l'INSEE en exécution. D'autre part, la caisse d'amortissement de la dette sociale et le fonds de réserve des retraites, qui dégagent un excédent de 8,5 milliards d'euros, sont inclus en ODAC en prévision mais en ASSO en exécution.

(2) Pour plus de précisions, se référer au rapport n°2998 (tome 1) sur le dernier collectif budgétaire pour 2010 (pages 64 et suivantes).

Le solde des **organismes divers d'administration centrale (ODAC)** serait en amélioration d'environ 1,2 milliard d'euros par rapport à la prévision initiale. Certaines opérations liées aux investissements d'avenir ont, en effet, été reportées en 2011 et la montée en charge de la partie « chapeau » du revenu de solidarité active a été plus lente que prévu.

La « nébuleuse » des ODAC agrège un grand nombre d'organismes dont certains peuvent dégager d'importants déficit ou excédent. D'après les informations recueillies par le Rapporteur général, si le fonds national des solidarités actives termine l'exercice sur un excédent en raison de dépenses moindres que prévu, l'organisme enregistrant la compensation des charges de service public de l'électricité serait déficitaire en raison de leur dynamisme. Par ailleurs, comme chaque année depuis 1997, l'établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom (EPGCFT) verse au budget général une partie de la soulte visant à financer la prise en charge par l'État des anciens fonctionnaires de France Télécom. Cet organisme est donc en déficit structurel, son dernier versement devant intervenir en 2011. Enfin, la société de prise de participation de l'État a versé un dividende dont le montant est supérieur à ses recettes, entraînant un déficit au sens de la comptabilité nationale.

**Le Rapporteur général regrette qu'aucune information chiffrée sur la situation financière des ODAC présentant un enjeu budgétaire notoire ne lui ait été transmise.**

Le besoin de financement des **administrations publiques locales (APUL)** atteindrait 1,7 milliard d'euros contre une prévision révisée en septembre dernier à 8,5 milliards d'euros. Il atteint son plus bas niveau depuis l'année 2003.

Cet écart substantiel est dû, à titre principal, à une chute de l'investissement local de 6,9 % alors qu'il était prévu en hausse de 2,2 %. Il s'en suit un écart à la prévision de 4,1 milliards d'euros. Selon les informations transmises au Rapporteur général, une telle prudence, inhabituelle à ce stade du cycle électoral, s'expliquerait par la modification de l'environnement institutionnel, avec notamment la réforme de la taxe professionnelle et la perspective du gel de la dotation globale de fonctionnement, et par l'incertitude sur les recettes, notamment les droits de mutation à titre onéreux.

Le produit de ces droits explique, à titre subsidiaire, une partie de la diminution du besoin de financement des collectivités territoriales. Avec une progression de plus d'un tiers par rapport à 2009, il s'élève à 9,4 milliards d'euros, contre une prévision de 8,6 milliards d'euros.

Le déficit des **administrations de sécurité sociale (ASSO)** est inférieur de 1,5 milliard d'euros à la prévision révisée et s'établirait à 22,8 milliards d'euros après intégration dans le sous-secteur de la caisse d'amortissement de la dette sociale et du fonds de réserve des retraites.

La révision à la baisse du déficit s’expliquerait par de moindres dépenses d’indemnisation du chômage et d’assurance maladie – l’ONDAM étant tenu pour la première fois depuis 1997.

Le tableau ci-après présente le solde des principaux organismes composant le sous-secteur.

**LE SOLDE DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE EN 2010**

(en milliards d’euros)

	Compte provisoire 2010
ASSO	-22,8
<i>Dont régimes de base ASSO</i>	-23,7
<i>Dont fonds concourant au financement des régimes obligatoires de base (y compris CADES et FRR)</i>	+4,2
<i>Dont régimes complémentaires de vieillesse</i>	0,2
<i>Dont Unedic</i>	-2,7
<i>Dont ODASS</i>	-0,8

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

**V.– UNE DÉGRADATION CONTINUE DES COMPTES PUBLICS DANS UN CONTEXTE ENCORE MARQUÉ PAR LA CRISE**

Après une spectaculaire augmentation en 2009, le rythme de progression de la dette publique a ralenti en 2010 grâce à des taux d’intérêt inférieurs à la prévision même si la dette publique représente 82,3 % du PIB, niveau jamais égalé. La dégradation de la situation financière de l’État – telle qu’évaluée en comptabilité générale – se poursuit de la même manière.

**A.– UN RALENTISSEMENT DU RYTHME DE PROGRESSION DE LA DETTE PUBLIQUE QUI ATTEINT TOUTEFOIS UN NIVEAU HISTORIQUE**

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>.

(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 ».

LE FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN 2010

(en milliards d'euros)

	LFI 2010	LFR mars 2010	LFR juin 2010	LFR mai 2010	LFR novembre 2010	PLR 2010
Déficit en gestion	-117,4	-149,2		-152,0	-149,7	-149,6
Amortissement OAT	31,6	29,5		29,5	29,5	29,5
Amortissement BTAN	60,3	53,5		53,5	53,5	53,5
Amortissement dettes reprises	4,1	4,1		4,1	4,1	4,1
Variation des dépôts de garantie						0,2
<b>Besoin de financement</b>	<b>213,4</b>	<b>236,3</b>		<b>239,1</b>	<b>236,8</b>	<b>236,9</b>
Émissions MLT nettes des rachats et annulations	175,0	188,0		188,0	188,0	187,6
Variation nette des BTF	31,0	1,2		1,2	20,0	-27,0
Variation des dépôts des correspondants	-3,0	27,0		27,0	40,9	43,7
Variation du compte courant du Trésor	4,8	14,3		14,9	18,4	10,6
Divers	3,1	3,1		5,5	9,5	22,1
<b>Ressources de financement</b>	<b>213,4</b>	<b>236,1</b>		<b>239,1</b>	<b>236,8</b>	<b>236,9</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.

1.– Un besoin de financement très supérieur à la prévision mais en recul par rapport à 2009

Alors que le besoin de financement de l'État avait atteint un niveau historique en 2009 à 246,2 milliards d'euros<sup>(1)</sup> (soit un montant plus de deux fois supérieur à la moyenne observée entre 2002 et 2007), **le besoin de financement de l'État atteint 236,9 milliards d'euros en 2010, soit une progression de 23,5 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale.**

En pratique, l'ouverture de 34,64 milliards d'euros de crédits budgétaires supplémentaires au titre des priorités d'avenir par la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 a directement eu pour effet d'accroître le déficit en gestion de 31,8 milliards d'euros.

Le Gouvernement avait donc affiché dans la loi de finances rectificative du 9 mars 2010, en contrepartie des 35 milliards d'euros de dépenses budgétaires, une augmentation de 22 milliards d'euros de l'appel net au marché. Les émissions nettes à moyen et long termes ont été ainsi portées à 188 milliards d'euros (+13 milliards d'euros par rapport à la LFI) tandis que les rachats effectués par l'AFT en toute fin d'année 2009 avaient permis de réduire les amortissements

(1) Article 2 de la loi de règlement n° 2010-832 du 22 juillet 2010 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2009.

d'emprunts à moyen et long termes de 9 milliards d'euros compte tenu du bas niveau des taux d'intérêt constaté sur les marchés <sup>(1)</sup>.

Enfin, l'amortissement des dettes précédemment reprises par l'État s'est élevé à 4,13 milliards d'euros en ligne avec la prévision initiale. Les remboursements résultent des échéances d'emprunts du service annexe d'amortissement de la dette de plusieurs entreprises telles que l'ERAP (entreprise de recherche et d'activité pétrolière pour 2,4 milliards d'euros), la SNCF (1,18 milliard d'euros), Charbonnage de France (0,5 milliard d'euros) et l'entreprise minière chimique (0,046 milliard d'euros).

**Le besoin de financement de l'État en 2010 est toutefois inférieur de 9,3 milliards d'euros à celui constaté en loi de règlement 2009.**

## 2.– Une adaptation intelligente des ressources de financement en 2010

Les **ressources de financement de l'État** ont naturellement du être adaptées à cet accroissement du besoin de financement pour atteindre 187,6 milliards d'euros en exécution contre 175 milliards d'euros initialement prévus.

Quatre faits notables démontrent la capacité de l'AFT à assurer une gestion active de la dette de façon intelligente.

**• Le plus important programme d'émission à moyen long terme jamais réalisé malgré les tensions sur le marché des dettes souveraines en Europe**

En 2010, l'AFT aura réalisé 210,7 milliards d'euros d'émissions brutes à moyen et long termes contre 178,6 milliards d'euros en 2009 (alors que la moyenne annuelle sur la période 2000-2008 s'élève à 113 milliards d'euros). Ces émissions sont réparties de la manière suivante : 102,4 milliards d'euros d'OAT à taux fixe, 20,4 milliards d'euros d'OAT indexées et 87,9 milliards d'euros de BTAN. La demande soutenue pour les titres de long terme a d'ailleurs permis le lancement d'une nouvelle souche de maturité 15 ans (OAT 3,5 % 25 avril 2026) et d'une nouvelle souche de maturité 50 ans (OAT 4 % 25 avril 2060). De la même manière, le regain d'intérêt pour les titres indexés sur l'inflation a permis de créer deux nouvelles souches (OATi 1,3 % 25 juillet 2019 et OATËi 1,1 % 25 juillet 2022).

Le Rapporteur général constate avec satisfaction que l'émission de dette à moyen et long termes a été bien couverte en 2010 malgré de fortes tensions sur le marché des dettes souveraines (Grèce, Portugal, Irlande), ce qui peut s'expliquer notamment par le mouvement de « *fuite vers la qualité* » qui permet aux États les

---

(1) Au total, l'AFT a procédé à 13,6 milliards d'euros de rachats de titres en 2009 (11 milliards d'euros de titres de maturité 2010 et 2,6 milliards d'euros de titres de maturité 2011).

mieux notés (comme la France et l'Allemagne notés AAA) de profiter d'une demande soutenue à des taux d'intérêt historiquement bas.

• **Une politique de rachats pro-active pour financer le déficit**

Les rachats visent à lisser le profil d'amortissement tel qu'il résulte des émissions de titres réalisées au cours des années précédentes. Cette pratique permet d'abaisser ponctuellement le besoin de financement afin d'éviter des à-coups sur le programme d'émission, notamment lorsque le besoin de financement se trouve sous la pression d'un déficit budgétaire en forte croissance. Sans ces rachats avant échéance, les émissions à moyen et long termes se seraient, *mutatis mutandis*, inscrites en forte progression en 2010 et 2011 par rapport au niveau déjà considérablement élevé de 2009. En réalité, la technique des rachats consiste à refinancer la dette par anticipation, en remplaçant une partie des titres arrivant à échéance dans les deux années qui viennent par des titres de maturité plus longue, sans que cela figure dans le programme de financement. Enfin, les rachats permettent d'atténuer les variations infra annuelles du compte du Trésor en abaissant le montant de certaines tombées qui nécessitent d'accumuler au préalable les disponibilités nécessaires à leur remboursement.

Au cours de l'année 2010, l'AFT a racheté pour 22,7 milliards d'euros de titres (contre 13,6 milliards d'euros en 2009) dont 18,2 milliards arrivant à échéance en 2011 et 4,5 milliards d'euros de maturité 2012.

• **Une forte réduction de la dette à court terme (BTF) devenue nécessaire face au risque d'augmentation des taux d'intérêt à court terme**

Alors que l'encours de titres à moins d'un an avait fortement augmenté en 2009 sous l'effet de la crise (la part des BTF dans l'encours total de dette passant de 8,5 % en 2007 à 18,6 % en 2009), l'année 2010 marque donc le pas vers un recours nettement moins important à la dette à court terme, la part des BTF dans l'encours total de la dette étant passée à 15,2 % à la fin de l'année 2010 (voir le graphique ci-après).

Cette révision à la baisse résulte :

– d'une politique de rachat de certains titres venant à échéance en 2011 pour 5,5 milliards d'euros de BTAN qui réduit l'exigence du niveau de solde du compte du Trésor en fin d'année <sup>(1)</sup> ;

– de la politique de centralisation des excédents de trésorerie des structures publiques : alors que la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 prévoyait une provision de prudence de 3 milliards d'euros destinés à couvrir des risques tels qu'un retrait important de la part des collectivités territoriales, leurs dépôts ont au contraire progressé de 3,3 milliards d'euros, conduisant à constater une

---

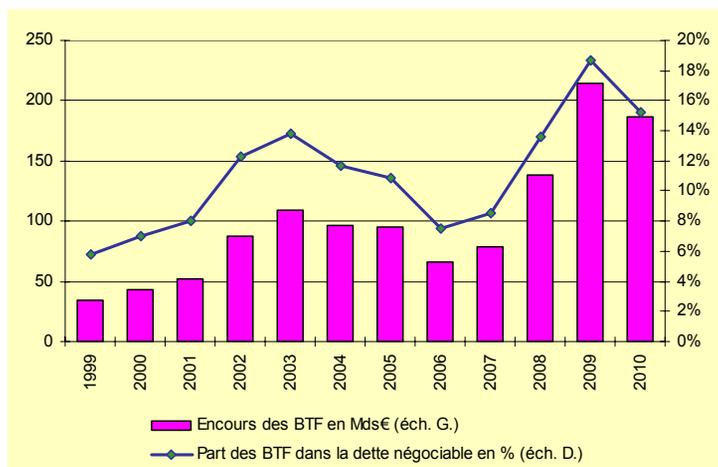
(1) Au total, la part de la dette venant à échéance dans les douze mois a été sensiblement réduite à 22,9 % à fin 2010.

amélioration globale de la variation des dépôts des correspondants du Trésor de 6,3 milliards d'euros. En outre, la politique de mutualisation des trésoreries publiques, qui consiste à rapatrier sur les comptes du Trésor des excédents de trésoreries détenus par des établissements publics, a porté ses fruits puisqu'elle s'est traduite par une hausse de 4,1 milliards d'euros. Cette amélioration a également été complétée par un rapatriement de la trésorerie structurellement excédentaire de la Coface sur le compte du Trésor ;

– et du dépôt obligatoire sur le compte du Trésor des crédits d'investissement d'avenir transférés aux opérateurs. Initialement prévus autour de 5 milliards d'euros en 2011, les décaissements de dépenses d'avenir ne se sont finalement élevés qu'à 675 millions d'euros en exécution de sorte que les investissements d'avenir n'ont pas, en eux-mêmes, générés un endettement supplémentaire en 2010.

Ces différents mouvements se sont traduits par une augmentation beaucoup plus forte qu'attendu des dépôts des correspondants (+ 46,7 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale). En outre, les autres ressources de trésorerie ont augmenté de 7,5 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale du fait des primes à l'émission perçues par le Trésor. Ne correspondant en réalité à aucun besoin net de financement, ces opérations ont été compensées, pour l'essentiel, par une réduction de la croissance de l'encours de BTF de + 31 milliards d'euros en LFI à - 27 milliards d'euros dans le présent projet de loi de règlement.

#### L'ÉVOLUTION DE LA DETTE À COURT TERME DE L'ÉTAT



Source : Agence France Trésor

En conséquence, la durée de vie moyenne de la dette s'est sensiblement allongée. Elle s'établit à la fin de l'année à 7 ans et 68 jours, ce qui constitue un nouveau maximum historique, contre 6 ans et 246 jours un an plus tôt.

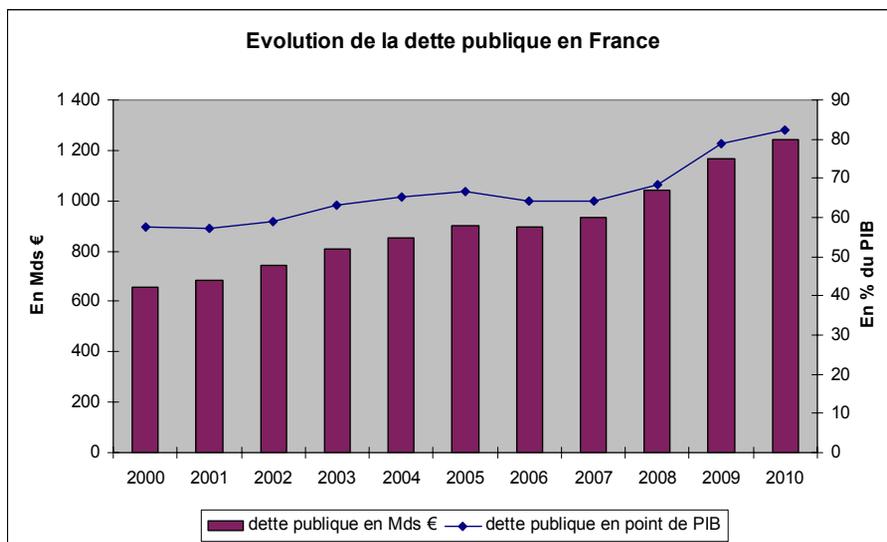
Dans ces conditions, le **plafond de variation de la dette**, fixé à 105 milliards d'euros dans la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 <sup>(1)</sup>, a été respecté en exécution. La dette négociable d'une durée supérieure à un an a en effet augmenté *in fine* de 104,6 milliards d'euros, montant correspondant à la différence entre les émissions à moyen et long termes nettes des rachats (187,6 milliards d'euros) et les amortissements des titres à moyen et long termes échus en 2010 (83 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'Etat** est passé de 1 167 milliards d'euros en 2009 à 1 245 milliards d'euros en 2010, soit une augmentation de 78 milliards d'euros (contre + 131 milliards d'euros en 2009). Rapporté au PIB, l'endettement de l'Etat a ainsi progressé d'une année sur l'autre de 2,6 points pour atteindre **64,4 % de la richesse nationale** à la fin 2010 <sup>(2)</sup>.

Toutes administrations publiques confondues, **la dette publique brute s'est établie à 82,3 % du PIB fin 2010**, soit 1 591 milliards d'euros (soit 25 278 euros par habitant <sup>(3)</sup>). Par rapport à 2009, **la progression est de 3,3 points de PIB**, soit une progression trois fois moins rapide qu'entre 2008 et 2009.

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

(dette publique brute au sens du traité de Maastricht)



Source : INSEE, comptes nationaux annuels, base 2005.

(1) Ce plafond était fixé à 83,1 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2010.

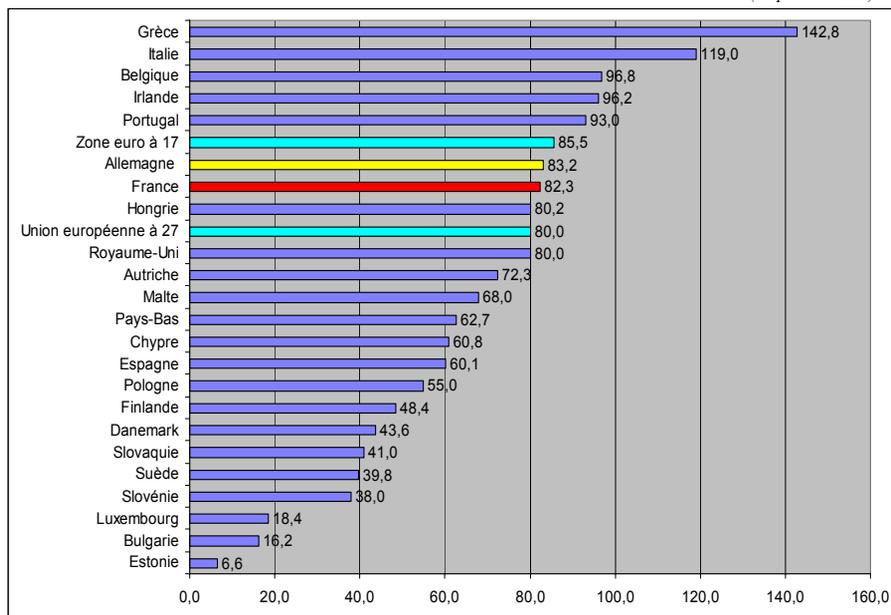
(2) L'exécution de la charge de la dette est présentée supra, I, A, 2.

(3) Par comparaison,

À titre de comparaison avec nos partenaires européens, le graphique ci-après présente la dette publique brute des États de l'Union européenne au 31 décembre 2010 (prévisions actualisées).

**DETTE PUBLIQUE NOTIFIÉE À LA COMMISSION EUROPÉENNE AU 31 DÉCEMBRE 2010**

(en point de PIB)



Source : Prévisions de printemps de la Commission européenne, INSEE pour la France (13 mai 2011)

**L'augmentation de la dette publique de la France en 2010 s'explique très largement par la dégradation du déficit primaire cette année.** À l'inverse, le Rapporteur général constate que l'effet « boule de neige » de l'endettement<sup>(1)</sup> s'est réduit grâce à la faiblesse des taux d'intérêt en 2010. Dans le même temps, les flux de créances ont contribué à réduire la progression du ratio d'endettement à hauteur de 2 points de PIB sous l'effet principalement d'une forte réduction de la trésorerie des administrations publiques, et notamment de l'État. Y ont également contribué la sortie progressive des mesures de gestion de la crise, avec le remboursement d'une partie des prêts des constructeurs automobiles et des participations prises dans les banques par la SPPE.

En conséquence, l'augmentation de 3,9 points de PIB de la dette publique entre 2009 et 2010 peut être décomposée de la façon présentée ci-après :

(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.

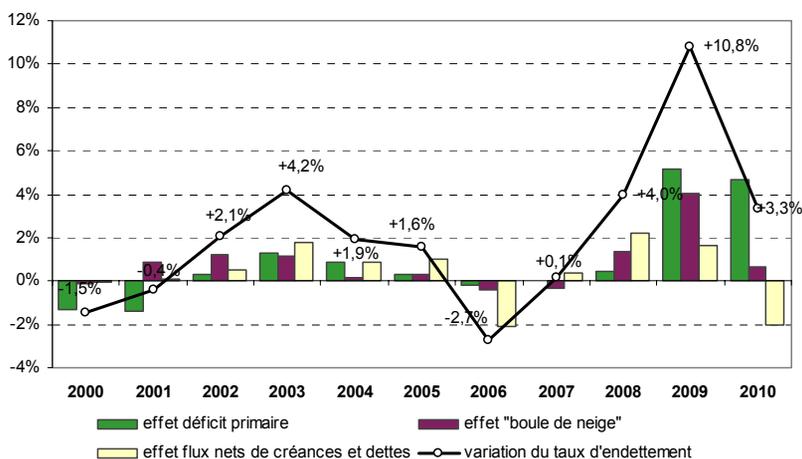
## DÉCOMPOSITION DE L'AUGMENTATION DE LA DETTE PUBLIQUE ENTRE LE 31 DÉCEMBRE 2009 ET LE 31 DÉCEMBRE 2010

(en points de PIB)

<b>Dettes publiques en 2009</b>	<b>79 %</b>
Effet « boule de neige »	0,6 %
Effet « déficit primaire »	4,6 %
Effet « flux de créances » <sup>(1)</sup>	-2 %
<b>Dettes publiques en 2010</b>	<b>82,3 %</b>

*Source : INSEE, comptes nationaux annuels (base 2005); calculs du Rapporteur général.*

### CONTRIBUTIONS À L'ÉVOLUTION DU TAUX D'ENDETTEMENT



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

**La part de l'État dans la dette publique s'établit à 1 245 milliards, en hausse de 77,2 milliards.** Cette hausse est toutefois nettement moins importante que son besoin de financement (121,5 milliards) pour les raisons exprimées précédemment (diminution de sa trésorerie constituée fin 2009, hausse des dépôts sur le compte du Trésor). L'État perçoit également le remboursement d'une partie des prêts accordés au secteur automobile (2,2 milliards). À l'inverse, il finance des prêts à la Grèce à hauteur de 4,4 milliards.

**La contribution des organismes divers d'administration centrale à la dette s'élève à 15 milliards à la fin 2010, en diminution de 3,7 milliards par rapport à la fin 2009 :** en particulier, la Société de prise de participation de l'État (SPPE) reçoit des remboursements d'une partie de ses prises de participations dans les banques et se désendette ainsi de 3,5 milliards.

(1) Il s'agit des opérations qui, quoique neutres sur le déficit public, n'en pèsent pas moins sur la trésorerie de l'État.

**La part des administrations publiques locales dans la dette publique, progresse de 5,4 milliards** et atteint 160,6 milliards. Cette hausse s'explique par leur besoin de financement (1,7 milliard) ainsi que par l'augmentation de leurs dépôts au Trésor (+ 3,3 milliards).

**La part des organismes de sécurité sociale augmente de 19,5 milliards** pour s'établir à 170,6 milliards à la fin 2010, une variation proche de leur besoin de financement. Les endettements du régime général, du régime agricole, de l'assurance chômage et des hôpitaux continuent de croître afin de financer leurs déficits.

#### LA RÉPARTITION DE LA DETTE PUBLIQUE EN 2010

	En % du PIB	En % du total	Variation par rapport à 2009 (en points de PIB)
État	64,4%	78,2%	2,6%
Organismes divers d'administration centrale	0,8%	0,9%	-0,2%
Administrations publiques locales	8,3%	10,1%	0,1%
Administrations de sécurité sociale	8,8%	10,7%	0,8%
<b>Total Administrations publiques</b>	<b>82,3%</b>	<b>100,0%</b>	<b>3,3%</b>

Source : INSEE, *comptes nationaux annuels*, base 2005.

Selon l'INSEE, **la dette publique nette s'établit à 76,5 % du PIB en 2010** (soit 1 478 milliards d'euros), **en augmentation de 4,5 points** par rapport à l'année précédente. **Le Rapporteur général observe néanmoins que cette progression est deux fois moins rapide qu'en 2009.**

#### B.– LA DÉTÉRIORATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT

1.– La poursuite de la réforme comptable : deux réserves levées à l'occasion de la certification des comptes de l'État

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

(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.*

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.

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 2010, 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>. Cette démarche a permis en quatre ans la levée de dix réserves de la Cour des comptes dans le cadre de la certification des comptes de l'État.

Au terme du cinquième exercice soumis à certification, des progrès réels ont été réalisés dans la tenue d'une comptabilité générale en droits constatés tendant à donner du patrimoine et de la situation financière de l'État une vision davantage pertinente, compréhensible, comparable aux deux années précédentes et vérifiable. Par exemple, en 2010, des progrès ont encore été réalisés par les administrations dans l'identification des risques comptables et dans la démarche devant conduire à une maîtrise plus affirmée de ceux-ci. Cependant, l'année a été marquée par la réorganisation de l'administration territoriale, la révision générale des politiques publiques et le déploiement progressif du progiciel de gestion intégrée *Chorus*. Les moyens de l'administration ont été concentrés sur les adaptations liées à ces réformes. Dans ce contexte, certains travaux de fiabilisation comptable ont été perturbés, parfois fortement, et le réseau des référents locaux du contrôle interne comptable a été déstabilisé.

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>(2)</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* ».

---

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

(2) 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.

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-après).

### 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>(1)</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>(2)</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) Selon l'expression du *Compte général de l'État 2009*, p. 116.

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

Cette année, **la Cour des comptes a émis sept réserves à l'égard des comptes 2010** <sup>(1)</sup>. Par rapport aux comptes 2009, **deux réserves ont été intégralement levées** et quatre réserves substantielles sur les comptes de 2009 ont été satisfaites pour une partie de leurs éléments constitutifs.

● **La levée intégrale de deux réserves :**

– **sur la Caisse d'amortissement de la dette sociale**, considérée par la Cour comme substantielle : en effet, la loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale rattache la CADES à la sphère de la sécurité sociale en intégrant cet établissement public de l'État au domaine des lois de financement de la sécurité sociale, et en instaurant un « tableau de situation patrimoniale », nouveau document annexe à ces lois, qui retracera, pour la première fois en 2011 au titre de l'exercice 2010, la situation de l'ensemble des actifs et des passifs des entités comprises dans leur périmètre, dont la CADES. Cette loi a également rapproché la gouvernance de la CADES de celle des organismes de Sécurité sociale en élargissant son conseil d'administration à des représentants des caisses d'assurance sociale ;

– **sur les immobilisations et stocks des ministères civils** grâce à l'intégration en 2010 des principales concessions de force hydraulique aux comptes de l'État pour une valeur de 45 milliards d'euros et l'engagement de l'administration à achever en 2011 la comptabilisation des autres concessions de ce type, dont la partie encore non comptabilisée dans les comptes de l'État est évaluée à 18 milliards d'euros (valeur en coût de remplacement à neuf). L'administration s'est également engagée à fiabiliser le chiffrage des ouvrages d'art exceptionnels comptabilisés au 31 décembre 2010 (4,5 milliards d'euros).

● **La levée partielle de quatre réserves :**

– *sur le recensement et la valorisation des opérateurs*, le désaccord sur les modalités d'établissement de leur liste est levé ;

– *sur les charges et les passifs d'intervention*, sont levés les désaccords sur les engagements de l'État vis-à-vis de Réseau Ferré de France, les engagements de l'État au titre de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et les aides au logement, l'absence d'intégration du Fonds national d'aide au logement (FNAL) et du Fonds national des solidarités actives (FNSA) dans les comptes de l'État, les exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires, l'information financière présentée en annexe des comptes ;

– *sur les actifs du ministère de la défense*, le désaccord sur le seuil d'immobilisation retenu par le ministère est levé ;

---

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

– sur le *patrimoine immobilier de l'État*, le désaccord sur les provisions pour désamiantage est levé.

Dès lors, les comptes 2010 demeurent assortis de **sept réserves qui avaient déjà été émises sur les comptes 2009**.

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>(1)</sup> ;

– le **contrôle et l'audit internes** restent insuffisamment développés. La Cour des comptes relève que, malgré les améliorations constatées en 2010, « *les ministères ne sont toujours pas en mesure de porter une appréciation étayée sur la qualité du recensement des risques comptables et financiers* » <sup>(2)</sup>.

Les cinq autres réserves sont davantage ciblées :

– 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> ;

– le traitement des **opérateurs de l'État** demeure insatisfaisant, du fait de lacunes de recensement et des « *incertitudes significatives* » <sup>(4)</sup> dans la tenue de leurs comptes. L'enjeu paraît d'autant moins négligeable que 571 opérateurs pouvaient être dénombrés à la fin 2010, représentant 60 milliards d'euros de participations financières inscrites à l'actif de l'État <sup>(5)</sup> ;

– 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.) ;

– si la comptabilisation des **passifs d'intervention**, sous forme de dettes exigibles, de charges à payer ou de provisions pour charges, a progressé en 2010 <sup>(6)</sup>, elle souffre encore de nombreuses lacunes (recensement non exhaustif ; prise en compte insuffisante d'engagements de l'État, notamment en matière de FCTVA ; non comptabilisation des contrats de désendettement et de développement dans les comptes de l'État) ;

---

(1) *Certification des comptes de l'État. Exercice 2010, p. 4 et p. 21-28.*

(2) *Certification des comptes de l'État. Exercice 2010, p. 6 et p. 29-38.*

(3) *Certification des comptes de l'État. Exercice 2010, p. 6 et p. 39-45.*

(4) *Certification des comptes de l'État. Exercice 2010, p. 6 et p. 45-52.*

(5) *Certification des comptes de l'État. Exercice 2010, p. 6 et p. 53-58.*

(6) *L'annexe du Compte général de l'État comporte cette année des développements relatifs aux « passifs sociaux », p. 189 : aides au logement, revenu de solidarité active et allocations aux adultes handicapés.*

– enfin, 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 2010 est le deuxième exercice comptable pour lequel les données du parc immobilier sont traitées 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 encore les insuffisances.

## 2.– Les résultats comptables soumis à l'approbation du Parlement encore marqués par la crise

Pour la cinquième 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, 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 2010, « *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.

*a) Le bilan de l'État : une dégradation de la situation nette de l'État de 92 milliards d'euros par rapport à 2009 (+ 14 %)*

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

### LE BILAN DE L'ÉTAT EN 2009 ET 2010

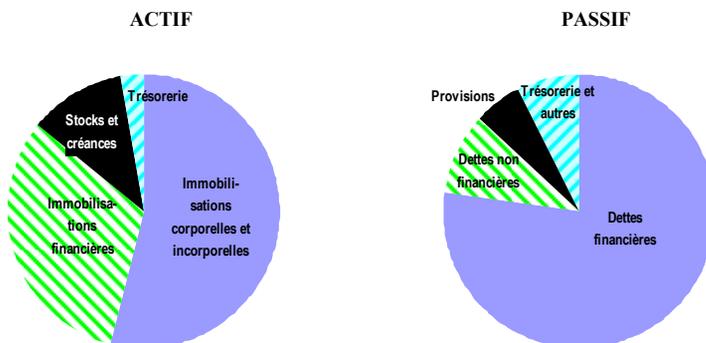
(au 31 décembre, en millions d'euros)

	2009	2010	Évolution	
			En M€	En %
Actif immobilisé	697 756	756 849	+59 093	+8,5%
<i>dont immobilisations incorporelles</i>	33 943	33 064	-879	-2,6%
<i>dont immobilisations corporelles</i>	422 946	441 227	+18 281	+4,3%
<i>dont immobilisations financières</i>	240 867	282 558	+41 691	+17,3%
Actif circulant (hors trésorerie)	90 892	98 346	+7 454	+8,2%
Trésorerie active	46 679	25 311	-21 369	-45,8%
Comptes de régularisation	11 471	10 651	-820	-7,1%
<b>TOTAL ACTIF (I)</b>	<b>846 798</b>	<b>891 156</b>	<b>+44 358</b>	<b>+5,2%</b>
Dettes financières	1 175 264	1 254 621	+79 357	+6,8%
Dettes non financières	148 420	156 467	+8 047	+5,4%
Provisions pour risques et charges	89 622	90 954	+1 332	+1,5%
Autres passifs	12 117	12 182	+65	+0,5%
Trésorerie passive	67 460	110 749	+43 289	+64,2%
Comptes de régularisation	18 006	22 739	+4 733	+26,3%
<b>TOTAL PASSIF (II)</b>	<b>1 510 889</b>	<b>1 647 712</b>	<b>+136 823</b>	<b>+9,1%</b>
<b>SITUATION NETTE (I – II)</b>	<b>-664 091</b>	<b>-756 557</b>	<b>-92 466</b>	<b>+13,9%</b>

N.B. : Les données 2009 sont retraitées au format 2010.

Source : CGE 2010.

## LA RÉPARTITION DU PATRIMOINE DE L'ÉTAT EN 2010



• À la fin 2010, le bilan de clôture fait apparaître un **actif de 891 milliards d'euros** (au lieu de 846 milliards d'euros fin 2009), qui comprend principalement :

– les *immobilisations corporelles* pour 441 milliards d'euros, (soit 18 milliards d'euros de plus qu'en 2009) représentent l'élément majeur du patrimoine de l'État (50 %). Elles se composent principalement du parc immobilier (56 milliards d'euros, terrains compris), des infrastructures routières (120 milliards d'euros), des matériels militaires (37 milliards d'euros) et des matériels techniques et d'outillage (36 milliards d'euros). Pour la deuxième année consécutive, les comptes 2010 intègrent les actifs mis en concession par l'État, qui représentent 186 milliards d'euros, et pour la première fois la plupart des installations hydrauliques mises en concession par l'État ;

– les *immobilisations incorporelles* pour 33 milliards d'euros, soit 0,8 milliard d'euros de moins qu'en 2009. 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 (3,6 milliards d'euros en 2010 contre 4,9 milliards d'euros en 2009) et les ressources tirées du spectre hertzien (5 milliards d'euros en 2010) ;

– les *immobilisations financières* pour 282 milliards d'euros : leur augmentation de 41 milliards d'euros (+ 17 %) par rapport à 2009 tient principalement à l'évolution à la hausse (+ 28 milliards d'euros) des créances rattachées à des participations financières de l'État sous l'effet du programme d'investissement d'avenir, à la hausse des valeurs des entreprises dans lesquelles l'État détient des participations (EDF et SPPE) pour 6,9 milliards d'euros ainsi qu'à la hausse des prêts et avances du fait du prêt à la Grèce à hauteur de 3,4 milliards d'euros en 2010 ;

– les *stocks* pour 30 milliards d’euros, quasi exclusivement composés de stocks militaires ;

– les *créances* pour 67 milliards d’euros, soit un montant en hausse de 7 milliards d’euros par rapport à 2009 (+ 10%) : créances sur redevables (46 milliards d’euros de créances nettes des dépréciations) ou créances sur clients et sur débiteurs divers <sup>(1)</sup> ;

– la *trésorerie active* pour 25 milliards d’euros, soit une chute de 45 % par rapport à 2009 dont le montant s’élevait à 46 milliards d’euros. Les fonds bancaires et fonds en caisse, essentiellement représentatifs de la position du compte courant du Trésor à la Banque de France, diminuent de 17 milliards d’euros. L’évolution de 2010 est liée à la position du compte à la fin de l’exercice précédent car les fonds bancaires et fonds en caisse avaient été abondés, à hauteur de 13 milliards d’euros, des sommes remboursées à l’État par la CDP et la SPPE suite aux opérations de soutien au secteur bancaire intervenues en 2008 et 2009 et pour servir ensuite au financement des investissements d’avenir en 2010.

Les autres composantes de trésorerie s’élèvent à 20 milliards d’euros contre 24 milliards d’euros fin 2009, soit une baisse de 4,3 milliards d’euros. Cette évolution est principalement liée aux opérations concernant les créances résultant des opérations à court terme, dont la variation s’explique par la baisse de 9,7 milliards d’euros des titres pris en pension par l’État et par l’augmentation de 5,4 milliards d’euros des opérations de dépôts sur le marché interbancaire.

• Le bilan de clôture dresse également le **passif de l’État, qui s’élève à 1 647 milliards d’euros** (soit une augmentation de 9,1 % par rapport à 2009).

Les *dettes financières* représentent 76 % du passif de l’État et s’élèvent à 1 251 milliards d’euros en 2010, en augmentation de 79 milliards d’euros par rapport à 2009 (+ 6,8 %) mais qu’il convient de comparer avec la progression de 131 milliards d’euros entre 2008 et 2009.

Les flux liés à l’activité et à l’investissement affectés par la réforme de la taxe professionnelle et la mise en œuvre des investissements d’avenir ont ainsi généré des besoins de financement supplémentaires. Ceux-ci ont été couverts par un recours à l’endettement à moyen et long terme en raison des conditions de financement favorables qui ont renforcé l’attractivité des titres émis ce qui a permis un recul de la dette à court termes très important en 2010 (14 % contre 18 % en 2009). Les encours des OAT et des BTAN augmentent donc respectivement de 27,5 milliards d’euros et 8 milliards d’euros tandis que l’encours des BTF chute de 13 % passant de 214 milliards d’euros à 187 milliards d’euros. L’augmentation des titres négociables traduit l’endettement croissant de l’État, qui induira des dépenses budgétaires supplémentaires au titre de la charge d’intérêt.

---

(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.

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 (1 milliard d'euros), de Charbonnages de France (0,5 milliard d'euros) et de l'ERAP (2,4 milliards d'euros). Au total, la dette négociable de l'État s'établit à 1 212 milliards d'euros à la fin 2010 <sup>(1)</sup>.

À la fin 2010, les *dettes non financières* comptent pour 156 milliards d'euros, en augmentation de 8 milliards d'euros par rapport à 2009. Cette augmentation est principalement liée au versement des acomptes de la CVAE suite à la réforme de la taxe professionnelle. Il faut en effet souligner que 30 % des dettes non financières sont constitués des acomptes d'impôt sur les sociétés et de la CVAE et ne sauraient donc être confondues avec les dettes liées à des dépenses budgétaires, telles que les dettes de fonctionnement (en hausse de 789 millions d'euros) et les dettes d'intervention (en baisse de 2,7 milliards d'euros, sous l'effet notamment de l'évolution des créances de la sécurité sociale sur l'État <sup>(2)</sup>).

#### LES DETTES NON FINANCIÈRES AU 31 DÉCEMBRE 2010

(en milliards d'euros)

	Charges à payer <sup>(a)</sup>	Dettes exigibles	Total
Dettes de fonctionnement	1 293	4 131	5 424
Dettes d'intervention	4 792	3 234	8 026
Autres dettes	16 622	116 314	132 936
Produits constatés d'avance <sup>(b)</sup>			10 081
<b>Total</b>	<b>22 707</b>	<b>133 760</b>	<b>156 467</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 2010.

Les dettes non financières exigibles (que l'État doit régler sans délai) pèseront donc sur l'exécution de l'année suivante.

Selon la Cour des comptes, à la fin de l'année 2010 les dettes non financières exigibles et les charges à payer <sup>(3)</sup> s'élevaient à 14,7 milliards d'euros, en diminution de 1,5 milliard d'euros par rapport à la fin 2009 : elles se répartiraient entre 6,2 milliards d'euros de dettes exigibles et 8,5 milliards d'euros de charges à payer dès la fin 2010 <sup>(4)</sup>.

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

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

(3) La notion de « charges à payer » répond aux exigences de la comptabilité générale de l'Etat (article 30 de la LOLF) : il s'agit des charges qui ont donné lieu à un service fait au cours de l'exercice mais qui n'ont pas encore été comptabilisées à la fin de celui-ci au 31 décembre de l'année.

(4) Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat. Exercice 2010, p 56. et annexe V, p. 233.

Toutefois, selon le tableau des *Engagements budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu*, figurant en annexe du CGE, il apparaît qu'au 31 décembre 2010, les restes à payer, désormais répartis par mission (mais pas encore par programme), s'élèvent à 98,8 milliards d'euros dont 3,2 milliards d'euros de charges à payer<sup>(1)</sup>. Sur l'ensemble des missions du budget de l'État (budget général, budgets annexes, et comptes spéciaux), 5 missions rassemblent à elles seules plus de 70 % – soit 2,2 milliards d'euros sur 3,2 milliards d'euros – des charges à payer recensées. Le tableau ci-après les présente.

#### LES CINQ PREMIÈRES MISSIONS PORTEUSES DE CHARGES À PAYER

(en millions d'euros)

Programmes	Charges à payer
Défense	1 202
Travail et Emploi	619
Écologie, développement et aménagement durables	198
Sécurité	116
Relations avec les collectivités territoriales	101
<b>TOTAL</b>	<b>2 236</b>

Source : CGE 2010.

L'écart sur le montant des charges à payer présenté dans le tableau des *Engagements budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu* et le montant des charges à payer figurant dans le compte de résultat et constaté par la Cour des comptes (8,5 milliards d'euros dont 7,7 milliards d'euros hors charges à payer sur intérêts courus non échus, titres 2 et 4, et obligations fiscales de produits régaliens) s'explique par une divergence sur la notion de charges à payer au sens de la comptabilité budgétaire d'une part et de la comptabilité générale d'autre part.

Selon le Gouvernement, en comptabilité budgétaire, ce ne sont pas toutes les charges à payer qui sont à prendre en considération, mais uniquement celles ayant donné lieu à engagement budgétaire sur l'année considérée. La Cour estime au contraire qu'« en prenant le parti d'exclure les charges à payer se rattachant à des opérations pour lesquelles un engagement juridique préalable à toute consommation d'autorisation d'engagement n'a pas été constaté, l'administration a minoré le montant des restes à payer en comptabilité budgétaire. Ce procédé ne permet ni d'apprécier l'insuffisance des dotations d'autorisation d'engagement pour un certain nombre de programmes ni de mettre en évidence les sous-budgétisations qui révèlent de l'éclairage croisé des restes à payer et des charges à payer »<sup>(2)</sup>. Elle en conclut à « un défaut d'exhaustivité du recensement des engagements juridiques et de lisibilité de la présentation ».

(1) *Compte général de l'État 2010*, p. 184. Précisons que la notion de « restes à payer » est plus large que celle de charges à payer du fait de la prise en compte des engagements des années antérieures.

(2) *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2010, mai 2011*, p. 167.

Sur ce point, le Rapporteur général estime qu'il est surprenant de déroger au principe de comptabilisation d'un engagement préalable à la consommation de crédits de paiement. Il se félicite néanmoins de la réduction constante des charges à payer depuis 2007 (qui s'élevaient à 14,6 milliards d'euros) qui démontre l'efficacité de la réduction des délais de paiement de l'État et l'assainissement de ses relations avec ses partenaires, et notamment les organismes sociaux.

Les *provisions pour risques et charges* représentent 90 milliards d'euros à la fin 2010, en augmentation de 17 % par rapport à 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 2009 et la fin 2010, les provisions pour risques et charges ont augmenté de 13 milliards d'euros, dont 10 milliards d'euros pour les seules provisions pour transferts (liés à des dispositifs d'intervention gérés directement par l'État ou par des opérateurs), et un milliard d'euros pour les provisions pour litiges.

#### PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES AU 31/12/2010

En millions d'euros

	2009	2010
<b>1. Provisions pour risques</b>		
pour engagements	1 562	1 497
pour litiges	8 983	10 316
pour autres risques	149	504
<b>Total</b>	<b>10 694</b>	<b>12 317</b>
<b>2. Provisions pour charges</b>		
pour charges de fonctionnement	30	
pour charges de personnel	3 965	3 466
pour transferts	56 543	66 548
<i>dont primes épargne logement</i>	8 053	7 359
<i>dont indemnisation victimes actes de barbarie</i>	1 118	1 182
<i>dont mesures emploi et agriculture via CNASEA-ASP</i>	3 361	3 328
<i>dont régimes spéciaux de retraites</i>	5 550	5 868
<i>dont désendettement SNCF et RFF</i>		
<i>dont investissements ferroviaires (RFF)</i>	2 476	2 343
<i>dont 9e et 10e FED</i>	5 719	4 810
<i>dont bonification d'intérêt par l'AFD</i>	1 709	1 786
<i>Fonds mondial SIDA</i>		1 080
<i>dont aides à la pierre ANAH</i>	1 785	
<i>dont engagements AER et ASS</i>		
<i>dont AFITF</i>	1 800	3 234
<i>dont ANRU</i>		
<i>dont soutien au transport de presse</i>	1 313	1 252
<i>dont bourses sur critères sociaux</i>		1 073
<i>dont majoration rentes mutualistes</i>		3 988
<i>dont majoration des rentes viagères</i>	1 603	1 676
<i>dont fonds de compétitivité des entreprises</i>	1 253	1 262
<i>dont compensation exonérations des contrats apprentissage</i>		1 273
pour remises en état	1 113	1 286
pour charges liées à l'impôt	1 081	1 055
autres	4 118	6 283
<b>Total</b>	<b>66 850</b>	<b>78 638</b>
<b>Total provisions</b>	<b>77 544</b>	<b>90 955</b>

Source : CGE 2010.

Enfin, la *trésorerie passive* a quasiment doublé entre 2009 et 2010, s'établissant à 110 milliards d'euros au 31 décembre 2010 contre 67 milliards d'euros au 31 décembre 2009 (+ 64 %). Elle comprend les fonds reçus à vue ou à très court terme, essentiellement les comptes des correspondants du Trésor en hausse de 43,8 milliards d'euros principalement en raison de l'obligation générale de dépôt des fonds reçus au titre des investissements d'avenir par les organismes gestionnaires jusqu'au reversement effectif aux bénéficiaires finaux des mesures dans un délai maximal de 10 ans, conformément à l'article 8 de la loi de finances rectificative du 9 mars 2010 (*cf. supra*). L'augmentation s'explique également par les acomptes de CVAE suite à la réforme de la taxe professionnelle (10 milliards d'euros). Y figure également l'avance de trésorerie consentie à l'État par le Crédit foncier de France dans le cadre du paiement des primes d'épargne logement (183 millions d'euros, soit 536 millions d'euros de moins qu'à la fin 2009), faute de crédits suffisants ouverts en lois de finances depuis 2006.

Au total, **la situation nette de l'État s'établit à – 756 milliards d'euros fin 2010, soit une dégradation de 92 milliards d'euros par rapport à 2009**. Dès lors que l'actif de l'État a peu évolué (+ 5,2 %), cette détérioration s'explique par l'augmentation de son passif (+ 9,1 %), à travers l'alourdissement des dettes financières (+ 79 milliards d'euros) et la dégradation de la trésorerie nette (celle-ci est passée de –21 milliards d'euros au 31 décembre 2009 à – 85 milliards d'euros au 31 décembre 2010).

**Le Rapporteur général observe toutefois que la dégradation observée en 2010 (+ 13,9 %) est moins importante que celle observée en 2009**. En effet, la situation nette de l'État s'était dégradée de plus de 17 % entre 2008 et 2009 du fait de la crise tandis qu'en 2010 l'alourdissement des dettes financières et la dégradation de la trésorerie nette s'expliquent principalement par la mise en œuvre des investissements d'avenir.

*b) Le compte de résultat de l'État : un résultat déficitaire d'un montant historique de 112 milliards d'euros (+12% par rapport à 2009)*

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 365 milliards d'euros en 2010**, en hausse de 7,2 % par rapport à 2009. Les charges de fonctionnement, nettes des produits de fonctionnement, représentent 165 milliards d'euros. Les charges d'intervention nettes atteignent 168 milliards d'euros, dont 109 milliards d'euros de transferts aux collectivités territoriales, 35 milliards d'euros aux ménages, 13 milliards d'euros aux entreprises et 24 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 47 milliards d'euros bruts et à 31 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 253 milliards d'euros en 2010**, après 241 milliards d'euros en 2009. 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. L'année 2010 se caractérise essentiellement par une augmentation des produits fiscaux de 5 % après une forte baisse en 2009 (-12%).

Le troisième tableau rapproche les charges et les produits et fait apparaître le solde des opérations de l'exercice, **déficitaire de 112 milliards d'euros en 2010, soit une dégradation de 12 milliards d'euros par rapport à 2009.**

**Le Rapporteur général note toutefois que le résultat patrimonial s'est dégradé beaucoup moins fortement en 2010 qu'en 2009 et 2008** (+ 12,1 milliards d'euros contre + 29,7 milliards d'euros en 2009 et + 28,7 milliards en 2008). Le constat est donc du même type que celui fait précédemment à partir de l'analyse du bilan et de la comptabilité budgétaire.

#### LE RÉSULTAT PATRIMONIAL DE L'ÉTAT EN 2009 ET 2010

(en millions d'euros)

	2009	2010	Évolution	
			en millions d'euros	en %
Charges de fonctionnement nettes	161 556	165 603	+4 047	+2,5%
Charges d'intervention nettes	152 590	168 554	+15 964	+10,5%
Charges financières nettes	26 998	31 704	+4 706	+17,4%
<b>Total des charges nettes</b>	<b>341 144</b>	<b>365 861</b>	<b>+24 717</b>	<b>+7,2%</b>
Produits fiscaux nets	252 348	265 906	+13 558	+5,4%
Autres produits régaliens nets	7 194	5 560	-1 634	-22,7%
Ressources propres du budget de l'Union européenne	-18 327	-17 595	+732	-4,0%
<b>Total des produits régaliens nets</b>	<b>241 215</b>	<b>253 871</b>	<b>+12 656</b>	<b>+5,2%</b>
Solde des opérations de l'exercice (résultat patrimonial)	<b>-99 929</b>	<b>-111 990</b>	<b>-12 061</b>	<b>+12,1%</b>

N.B. : Les données 2009 sont retraitées au format 2010.

Source : CGE 2010.

**Cette dégradation du résultat annuel de l'État entre 2009 et 2010 s'explique par une hausse très sensible des charges nettes de + 24,7 milliards d'euros, non compensée par une hausse suffisante des produits régaliens nets (+ 12,7 milliards d'euros).**

- **Une augmentation très sensible des charges nettes**

Les *charges de fonctionnement nettes* augmentent de 4 milliards d'euros. La plupart des postes ne connaissent que de faibles variations (charges de personnel), et l'augmentation vient uniquement des subventions pour charges de service public (+ 4,2 milliards d'euros). Celles-ci augmentent en raison de la création des agences régionales de santé en avril 2010 (0,4 milliard d'euros) et

surtout de la modification du statut des universités, qui bénéficient depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 de compétences élargies dans le cadre du passage à l'autonomie (3,8 milliards d'euros).

Les *charges d'intervention nettes* sont en hausse de 10,5 %. La réforme de la taxe professionnelle les a fortement majorées avec la mise en place de la compensation pour les collectivités territoriales par voie d'un prélèvement sur les recettes de l'État (32,4 milliards d'euros en 2010). En revanche la principale contribution de l'État aux investissements réalisés par les collectivités territoriales, le prélèvement au titre du fonds de compensation pour la TVA (6,2 milliards d'euros en 2010 contre 9,9 milliards d'euros en 2009) a diminué après l'augmentation provoquée en 2009 par l'accélération des délais de remboursement décidée dans le cadre du plan de relance.

Les *dotations aux provisions et aux dépréciations* sont en baisse de 10,9 milliards d'euros en raison de la diminution des dotations pour dépréciation des créances fiscales collectées pour le compte de tiers (4,9 milliards d'euros en 2010 contre 12,4 milliards d'euros en 2009) à la suite de la réforme de la taxe professionnelle.

Les *charges financières nettes* augmentent de 4,7 milliards d'euros sous l'effet du renchérissement des charges d'intérêts sur les obligations assimilables du Trésor (OAT + 2,4 milliards d'euros) nettes des gains sur les bons à taux fixe (-1,25 milliard d'euros) et de la non-reconduction de l'opération d'apport de titres de participation au Fonds stratégique d'investissement (7,9 milliards d'euros).

Toutefois, un rapprochement avec les montants inscrits au bilan de l'État permet de donner une vision plus réaliste du poids de l'endettement de l'État. Le tableau ci-après montre ainsi l'évolution entre 2009 et 2010 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 qu'en un an, l'annuité de la dette a diminué de près de 50 milliards d'euros, pour ne plus représenter que 48 % des produits régaliens nets de l'année 2010 et atteindre 6,3 points de PIB (soit 2,5 points de moins qu'en 2009).

#### ANNUITÉ DE LA DETTE DE L'ÉTAT EN 2009 ET 2010

(en milliards d'euros)

	2009	2010	Écart
Remboursements en capital <sup>(a)</sup>	132,5	82,6	-49,8
Intérêts	39,0	40,1	1,1
<b>Total Annuité de la dette</b>	<b>171,5</b>	<b>122,8</b>	<b>-48,7</b>
<i>en % des produits régaliens nets</i>	<i>71,1%</i>	<i>48,4%</i>	<i>- 22,7 %</i>
<i>en % du PIB</i>	<i>9,0%</i>	<i>6,3%</i>	<i>-2,5%</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 2010 ; calculs du Rapporteur général.

• **Une hausse moitié moindre des produits régaliens nets**

Avec 265 milliards d'euros, les *produis régaliens nets* augmentent de 13 milliards d'euros en raison notamment de l'augmentation de l'impôt sur les sociétés de 3,8 milliards d'euros, de la TVA de 2,2 milliards d'euros et des produits liés à la réforme de la taxe professionnelle pour un montant de 6 milliards d'euros. Les prélèvements au profit de l'Union européenne, au titre de la TVA et de la ressource fondée sur le revenu national brut, en baisse de 0,7 milliard d'euros sur 2010, ne sont pas considérés comme des charges mais s'imputent, en raison de la nature même des engagements de la France vis-à-vis de l'Union, sur les produits régaliens nets pour 17,6 milliards d'euros. Les ressources propres traditionnelles (droits de douane, cotisation sucre et isoglucose) sont suivies en compte de tiers sans impact sur le résultat (voir *supra*).

Le tableau présenté ci-après explicite le passage entre le résultat en comptabilité générale (– 111 milliards d'euros) et le résultat en comptabilité budgétaire (– 148 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 2010</b>	<b>– 148,7</b>
<i>soit hors FMI</i>	<i>– 148,1</i>
Restes à recouvrer sur les produits de l'année courante	+ 13,9
Recettes sur les produits des années antérieures	– 8,1
Charges n'ayant pas donné lieu à des dépenses sur N	– 226
Dépenses et recettes budgétaires inscrites à des postes de bilan	+ 38,6
Valeurs comptables des éléments d'actifs cédés	– 1
Impact du rattachement des acomptes d'impôt sur les sociétés et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	– 10,6
Opérations d'inventaire	+ 2,7
Autres	+ 1,4
<b>Résultat patrimonial 2010</b>	<b>– 111,9</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 ou le prêt à la Grèce 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 que pour la deuxième année consécutive, **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 de « *la pertinence des modalités arrêtées par le Gouvernement pour relancer ou garantir une croissance durable. Ainsi, les dépenses du plan exceptionnel d'investissements d'avenir ont été axées pour une part substantielle sur des dépenses d'investissement et des opérations financières qui n'ont pas appauvri l'État. Il en est de même des dépenses au profit de la Grèce. Au total, ce sont 59 milliards d'euros de dépenses budgétaires destinées à des investissements de long terme qui ne se sont pas traduites par des charges dans le compte de résultat.* »<sup>(1)</sup>.

● 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 (– 85,4 milliards d'euros au 31 décembre 2010) 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>(2)</sup>.

---

(1) Réponse de M. François Baroin à la Cour des comptes, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État, Exercice 2010, mai 2011, p. 255.

(2) 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 2010 est de **138 milliards d'euros**, après 150 milliards d'euros fin 2009.

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 **391 milliards d'euros** fin 2010, après 309 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 (**79,8 milliards d'euros**<sup>(1)</sup>, dont 48 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 2010 pour honorer l'intégralité de son engagement). À cette aune, les engagements sont évalués à **1200 milliards d'euros**, soit environ 61 % du PIB. Ce montant, correspondant à un taux d'actualisation de 1,53 %, est un ordre de grandeur pouvant évoluer en fonction des changements de comportements induits par la réforme des retraites du 21 août 2003 complétée par la loi du 10 novembre 2010 ;

– 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 1,53 %, les engagements sont évalués à **490 milliards d'euros** (soit environ 25 % du PIB) pour la fonction publique d'État et à **203 milliards d'euros** pour les régimes spéciaux de retraite.

**Le Rapporteur général constate qu'hors réforme des retraites en 2010, le besoin de financement actualisé s'élèverait, pour la fonction publique, à 598 milliards d'euros.**

---

(1) Pour des raisons techniques (exposées supra), 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 deuxième séance du mercredi 25 mai 2011, la Commission auditionne M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur la certification des comptes de l'État 2010 et sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010.*

**M. le président Jérôme Cahuzac.** Soyez le bienvenu, monsieur le Premier président.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pour ce qui concerne la comptabilité patrimoniale de l'État, cette nouvelle comptabilité en droits constatés créée par la LOLF, vous aurez à examiner le compte général de l'État, arrêté par le ministre du budget le 17 mai dernier, qui sera, aux termes de l'article 54 alinéa 7 de la LOLF, joint au projet de loi de

règlement. Le Parlement, qui est désormais chargé d'approuver les comptes en droits constatés, doit pouvoir le faire en toute connaissance de cause en s'appuyant sur la certification délivrée par la Cour dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Elles tiennent en grande partie aux conditions de déploiement de Chorus, et plus généralement aux systèmes d'information, d'où la réserve n° 1. La Cour vous a communiqué à plusieurs reprises le résultat de ses travaux sur ce sujet – des rapports dits « 58-2 » ou un référé –, et a synthétisé ses constats dans son dernier

rapport public, en février dernier. Le point majeur est qu'il faut utiliser à plein toutes les capacités de ce progiciel et le déployer dans de meilleures conditions que cela n'a été le cas jusqu'à présent.

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

La réserve n° 3 relative aux produits régaliens tient à ce que le système d'information est actuellement essentiellement fondé sur le suivi des mouvements de caisse, alors que devrait être mise en place une véritable comptabilité patrimoniale, qui permette de suivre en temps réel les engagements réciproques de l'État et des redevables, et leur incidence financière réelle sur l'exercice. Face à une législation fiscale de plus en plus complexe et changeante, l'État ne dispose que d'outils informatiques anciens, qui ne sont plus en mesure de retranscrire correctement les évolutions décidées par le Parlement et de lui fournir les évaluations et projections nécessaires pour l'éclairer dans ses choix. Le cas de la réforme de la taxe professionnelle, sur laquelle je reviendrai, illustre cette situation.

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

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

Pour conclure cette première partie, je souligne que l'administration a pris des engagements précis, qui doivent permettre de progresser encore au cours de l'exercice 2011 et des exercices ultérieurs. Ces engagements s'inscrivent dans la relation de partenariat qui s'est créée entre l'administration et la Cour. La démarche d'accompagnement dans laquelle s'est engagée la Cour a porté ses fruits. Depuis le premier exercice de certification, le nombre de réserves est passé de treize à sept. Les motivations détaillées de la position de la Cour permettent

aux lecteurs des états financiers d'identifier les axes de progrès que l'administration doit suivre pour parvenir, par étapes successives, à une certification sans réserve.

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

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

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

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

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

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

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

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

L'analyse du résultat patrimonial de l'État – -112 milliards d'euros – complète l'analyse du solde budgétaire. Certains événements exceptionnels de l'exercice – investissements d'avenir ou prêts à la Grèce – n'ont pas d'impact sur le résultat comptable dès lors qu'ils ne constituent pas des charges mais possèdent une contrepartie à l'actif du bilan.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Premièrement, les différentes comptabilités de l'État et leur articulation continuent à présenter des insuffisances. La Cour a audité la concordance des comptabilités et vérifié la fiabilité du tableau de passage du résultat budgétaire au résultat patrimonial. En dépit des progrès réalisés, les différentes comptabilités de l'État et leur articulation continuent de présenter des insuffisances. En évoquant

tout à l'heure la réforme de la taxe professionnelle, j'ai mentionné les limites du système d'information sur les recettes fiscales, qui ne permettent pas de rattacher les ressources à l'exercice d'origine.

En matière budgétaire, la comptabilité des engagements constitue un élément important de la prévision et de la maîtrise de l'évolution des dépenses. Pourtant, l'examen de la comptabilité met en évidence que le suivi des engagements n'est pas satisfaisant. Le croisement avec la comptabilité générale montre que, cinq ans après l'entrée en vigueur de la LOLF, le recensement des engagements juridiques de l'État n'est pas encore exhaustif et qu'ils ne sont pas soumis dans leur intégralité au vote du Parlement. Ainsi, l'utilisation de ressources non retracées en comptabilité budgétaire pour apurer une partie de la dette à l'égard de la sécurité sociale a évité d'ouvrir et de consommer des autorisations budgétaires à hauteur de 1,2 milliard d'euros. De même, la contribution française à l'Agence spatiale européenne – 360 millions – n'a pas fait l'objet d'une budgétisation suffisante en autorisations et en crédits de paiement alors que la charge à payer était recensée dans la comptabilité de l'État. Globalement, les cas de ce type représentent environ 4,7 milliards d'euros.

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

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

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

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

Le plan de relance répondait à des circonstances exceptionnelles. Les investissements d'avenir peuvent jouer un rôle utile de stimulation dans divers secteurs, même s'il convient d'en effectuer un suivi attentif. Cependant, l'enchaînement du plan de relance, du plan Campus, des investissements d'avenir,

fait perdre de sa cohérence à notre système budgétaire : des volumes importants de dépenses ne sont pas pris en compte dans la norme d'évolution des dépenses, et échappent au budget.

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

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

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

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

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

précise sur la situation financière de l'État, comme en témoigne l'audit réalisé par la Cour sur l'annexe au compte général de l'État.

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

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

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

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

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

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

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

l'ensemble des dépenses y compris les pensions et les intérêts de la dette, et « zéro valeur » pour tout ce qui n'est pas pensions et dette ?

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

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

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

**M. Didier Migaud.** S'agissant de l'évolution des dépenses au regard de la norme, nous expliquons dans le rapport pourquoi nous arrivons à un chiffre différent de celui du Gouvernement. Nous estimons qu'il convient d'intégrer dans le périmètre concerné un certain nombre de dépenses, que nous évaluons à 3,3 milliards d'euros : 1,4 milliard d'euros d'affectation de recettes à l'apurement des dettes à l'égard de la sécurité sociale ; 707 millions d'euros d'avances au fonds d'aide à l'acquisition d'un véhicule propre ; 150 millions d'euros de

subventions à la RATP par l'intermédiaire d'un compte d'affectation spéciale – CAS ; 350 millions d'euros d'augmentation de la dépense relative au revenu de solidarité active et 675 millions d'euros de décaissements au titre des investissements d'avenir.

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

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

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

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

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

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

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

**M. Christian Babusiaux, président de la formation interchambres de la Cour des comptes.** La vérification supposerait de collecter des données dispersées dans 820 bases différentes et, comme il s'agit de mouvements pour ordre afférents à des exercices antérieurs, de les rattacher à ceux-ci : les systèmes d'information actuels de la direction générale des finances publiques ne le permettent pas. Si l'on voulait obtenir un chiffre fiable, il faudrait reprendre les données entreprise par entreprise : autant dire qu'à moins d'y consacrer des moyens démesurés, ce ne sera jamais possible !

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

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

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

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

réel du déficit public ; or, les investissements d'avenir faussent complètement la lisibilité du solde budgétaire.

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

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

On nous avait assuré, lors de la discussion budgétaire, que l'on tiendrait la norme du « zéro volume » ; dévoilant les farces et attrapes budgétaires, j'avais démontré que c'était faux et que les dépenses augmenteraient en réalité de 2,3 à 2,4 %. Résultat : la Cour des comptes estime qu'à périmètre constant, les dépenses ont augmenté de 2,2 %, ce qui représente, compte tenu de l'inflation, un dérapage de 0,7 point par rapport à l'objectif de départ – déjà insuffisant.

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

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

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

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

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

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

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

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

Concernant le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, vous évoquez une économie brute de 808 millions d'euros, soit 428 millions nets, sans inclure le coût des heures supplémentaires – qui s'élevait, en 2009, à 160 millions d'euros. Mais avez-vous tenu compte de la dépense fiscale liée à la défiscalisation des heures supplémentaires ?

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

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

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

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

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

Je me réjouis de l'analyse des engagements hors bilan de l'État. On note une consolidation des garanties d'emprunts accordées par l'État ; mais tient-on

compte de celles accordées par des opérateurs ? J'ai eu la surprise, il y a quelques semaines, d'apprendre que Réseau ferré de France – RFF – accordait des garanties d'emprunt ; eu égard à la situation budgétaire de RFF, il est probable que, si la garantie était un jour appelée à jouer, elle serait prise en charge directement par le budget de l'État !

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## EXAMEN DES ARTICLES

*La Commission examine le présent projet de loi au cours de sa première séance du mardi 21 juin 2011.*

### *Article premier*

#### **Résultats du budget de l'année 2010**

Le présent article tend à arrêter le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État en 2010, duquel découle le résultat budgétaire ou solde d'exécution des lois de finances.

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

\*  
\* \*

*La Commission adopte l'article premier sans modification.*

\*  
\* \*

### *Article 2*

#### **Tableau de financement de l'année 2010**

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 2010 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'article 5 sans modification.*

\*  
\* \*

*Article 6*

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

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

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

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

Les **III** et **IV** du présent article tendent ensuite à arrêter les soldes des comptes spéciaux au 31 décembre 2010 et à les reporter à la gestion 2011, 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*

**Mise à jour de l'ordonnance n° 58-1274 du 30 décembre 1958 modifiée**

Le présent article actualise l'ordonnance n° 58-1274 du 30 décembre 1958 afin de remplacer les termes « situation résumée des opérations du Trésor » (SROT) par les termes « situation mensuelle de l'État » (SME) compte tenu de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances depuis 2006.

La SME est une restitution de synthèse nationale qui présente chaque fin de mois, au format LOLF, les opérations comptabilisées dans les comptes de l'État de manière cumulée depuis le début de l'année.

La SME présente des informations de nature budgétaire, patrimoniale et de trésorerie accompagnées d'un commentaire synthétique :

- solde budgétaire de l'exercice et en gestion ;
- crédits et dépenses du budget général par titres / catégories et missions / programmes ;
- prévisions des recettes et recettes effectives du budget général présentées selon l'état A des voies et moyens (recettes fiscales, non fiscales, prélèvements sur recettes et fonds de concours) pour favoriser le suivi de l'exécution budgétaire par rapport à l'autorisation Parlementaire ;
- opérations des comptes spéciaux ;
- flux de trésorerie ;
- opérations des correspondants du Trésor ;
- situation de la dette financière de l'État.

\*

\* \*

*La Commission adopte l'article 7 sans modification.*

*Puis elle adopte l'ensemble du projet de loi sans modification.*



## TABLEAU COMPARATIF

Propositions  
de la Commission

Texte du projet de loi

Article premier

Sans modification.

Article premier

I.- Le résultat budgétaire de l'État en 2010 est arrêté à la somme de - 148 803 450 371,91 €.

II.- Le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'année 2010 est arrêté aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après :

	Dépenses	Recettes	Soldes
<b>Budget général</b>			
Recettes			
Recettes fiscales brutes		343 479 246 440,92	
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>		89 885 482 401,22	
<b>Recettes fiscales nettes (a)</b>		253 593 764 039,70	
<b>Recettes non fiscales (b)</b>		18 156 383 425,22	
Montant net des recettes hors fonds de concours (c) = (a) + (b)		271 750 147 464,92	
<i>À déduire : Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et des Communautés européennes (d)</i>		102 938 085 356,18	
Total net des recettes hors prélèvements sur recettes (e) = (c) - (d)		168 812 062 108,74	
<b>Fonds de concours (f)</b>		3 137 243 166,10	
Montant net des recettes y compris fonds de concours (g) = (e) + (f)		171 949 305 274,84	
Dépenses			
Dépenses brutes hors fonds de concours	409 501 207 069,58		
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	89 885 482 401,22		
<b>Montant net des dépenses (h)</b>	319 615 724 668,36		
<b>Fonds de concours (i)</b>	3 137 243 166,10		
Montant net des dépenses y compris fonds de concours (j) = (h) + (i)	322 752 967 834,46		
<b>Total du budget général y compris fonds de concours</b>	<b>322 752 967 834,46</b>	<b>171 949 305 274,84</b>	<b>- 150 803 662 559,62</b>

<b>Budgets annexes</b>	
<b>Contrôle et exploitation aériens</b>	2 058 944 240,48
<b>Publications officielles et information administrative</b>	206 230 332,00
Montant des budgets annexes hors fonds de concours	2 265 174 572,48
Fonds de concours	38 931 986,73
<b>Total des budgets annexes y compris fonds de concours</b>	<b>2 304 106 559,21</b>
<b>Comptes spéciaux</b>	
Comptes d'affectation spéciales	58 656 644 704,11
Comptes de concours financiers	74 563 349 895,31
Comptes de commerce (solde)	- 115 804 699,96
Comptes d'opérations monétaires hors Fonds monétaire international (solde)	- 47 575 696,73
<b>Total des comptes spéciaux hors Fonds monétaire international</b>	<b>133 056 614 202,73</b>
	<b>135 056 826 390,44</b>
<b>Solde d'exécution des lois de finances hors Fonds monétaire international</b>	<b>- 148 803 450 371,91</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 2010 est arrêté aux sommes présentées dans le tableau de financement ci-après :

Sans modification.

	Exécution 2010 (en milliards €)
<b>BESOIN DE FINANCEMENT</b>	
Amortissement de la dette à long terme (y compris rachats de titres d'échéance 2010 avant leur maturité)	29,5
Amortissement de la dette à moyen terme (y compris rachats de titres d'échéance 2010 avant leur maturité)	53,5
Amortissement de dettes reprises par l'État	4,1
Variation des dépôts de garantie	0,2
Variation d'autres besoins de trésorerie	
Impact en trésorerie du solde de la gestion 2010	149,6
<b>TOTAL DU BESOIN DE FINANCEMENT</b>	<b>236,9</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	187,6
Variation des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés	-27,0
Variation des dépôts des correspondants (EPIC, EPA, collectivités territoriales)	43,7
Autres ressources de trésorerie	10,6
Variation du solde du compte du Trésor	22,1
<b>TOTAL DES RESSOURCES DE FINANCEMENT (1)</b>	<b>236,9</b>

(1) Le total des ressources de financement (236,9 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 2010 est approuvé tel que présenté dans le tableau ci-après. Le résultat comptable de l'exercice 2010 s'établit à – 111 989 888 246,17 € :

Sans modification.

Charges nettes

	2010
<i>(en millions d'euros)</i>	
Charges de personnel	133 394
Achats, variations de stocks et prestations externes	20 214
Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	40 897
Autres charges de fonctionnement	7 283
<b>Total des charges de fonctionnement direct (I)</b>	<b>201 787</b>
Subventions pour charges de service public	24 373
Dotations aux provisions	0
<b>Total des charges de fonctionnement indirect (II)</b>	<b>24 373</b>
<b>Total des charges de fonctionnement (III = I + II)</b>	<b>226 159</b>
Ventes de produits et prestations de service	3 146
Production stockée et immobilisée	158
Reprises sur provisions et sur dépréciations	32 341
Autres produits de fonctionnement	24 913
<b>Total des produits de fonctionnement (IV)</b>	<b>60 558</b>
<b>TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT NETTES (V = III - IV)</b>	<b>165 601</b>
Charges d'intervention	
Transferts aux ménages	35 330
Transferts aux entreprises	13 147
Transferts aux collectivités territoriales	109 661
Transferts aux autres collectivités	24 623
Charges résultant de la mise en jeu de garanties	30
Dotations aux provisions et aux dépréciations	27 995
<b>Total des charges d'intervention (VI)</b>	<b>210 786</b>
Contributions reçues de tiers	5 444
Reprises sur provisions et sur dépréciations	36 788
<b>Total des produits d'intervention (VII)</b>	<b>42 232</b>
<b>TOTAL DES CHARGES D'INTERVENTION NETTES (VIII = VI - VII)</b>	<b>168 555</b>

Intérêts	40 139
Pertes de change liées aux opérations financières	240
Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations	2 779
Autres charges financières	4 677
<b>Total des charges financières (IX)</b>	<b>47 836</b>
Produits des immobilisations financières	9 148
Gains de change liés aux opérations financières	269
Reprises sur provisions et sur dépréciations	3 495
Autres intérêts et produits assimilés	3 219
<b>Total des produits financiers (X)</b>	<b>16 131</b>
<b>TOTAL DES CHARGES FINANCIÈRES NETTES (XI = IX - X)</b>	<b>31 705</b>
<b>TOTAL DES CHARGES NETTES (XII = V + VIII + XI)</b>	<b>365 861</b>

Produits régaliens nets

<i>(en millions d'euros)</i>	<b>2010</b>
Impôt sur le revenu	47 709
Impôt sur les sociétés	35 439
Taxe inférieure sur les produits pétroliers	13 514
Taxe sur la valeur ajoutée	129 846
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	14 926
Autres produits de nature fiscale et assimilés	24 472
<b>TOTAL DES PRODUITS FISCAUX NETS (XIII)</b>	<b>265 907</b>
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités	5 560
<b>TOTAL DES AUTRES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XIV)</b>	<b>5 560</b>
Ressource propre de l'Union européenne basée sur le revenu national brut	- 14 317
Ressource propre de l'Union européenne basée sur la taxe sur la valeur ajoutée	- 3 278
<b>TOTAL RESSOURCES PROPRES DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE BASÉES SUR LE REVENU NATIONAL BRUT ET LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (XV)</b>	<b>- 17 595</b>
<b>TOTAL DES PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI = XIII + XIV - XV)</b>	<b>253 871</b>

	<b>2010</b>
Solde des opérations de l'exercice <i>(en millions d'euros)</i>	
Charges de fonctionnement nettes (V)	165 601
Charges d'intervention nettes (VIII)	168 555
Charges financières nettes (VI)	31 705
<b>CHARGES NETTES (XII)</b>	<b>365 861</b>
Produits fiscaux nets (XIII)	265 907
Autres produits régaliens nets (XIV)	5 560
Ressources propres de l'Union européenne basées sur le revenu national brut et la taxe sur la valeur ajoutée (XV)	- 17 595
<b>PRODUITS RÉGALIENS NETS (XVI)</b>	<b>253 871</b>
<b>SOLDE DES OPÉRATIONS DE L'EXERCICE (XVI - XII)</b>	<b>- 111 990</b>

II.- Le résultat comptable de l'exercice 2010 est affecté au bilan à la ligne « report des exercices antérieurs ».

Texte du projet de loi

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

	31 décembre 2010		
	Brut	Amortissements Dépréciations	Net
<i>(en millions d'euros)</i>			
<b>ACTIF IMMOBILISÉ</b>			
Immobilisations incorporelles	47 391	14 327	33 064
Immobilisations corporelles	5 10 253	69 025	441 227
Immobilisations financières	303 946	21 389	282 557
<b>Total actif immobilisé</b>	<b>861 590</b>	<b>104 741</b>	<b>756 849</b>
<b>ACTIF CIRCULANT (hors trésorerie)</b>			
Stock	34 658	4 002	30 656
Créances	95 108	27 433	67 675
<i>Redevables</i>	72 937	26 149	46 789
<i>Clients</i>	6 586	1 067	5 520
<i>Autres créances</i>	15 585	218	15 366
Charges constatées d'avance	14	0	14
<b>Total actif circulant (hors trésorerie)</b>	<b>129 781</b>	<b>31 435</b>	<b>98 346</b>
<b>TRÉSORERIE</b>			
Fonds bancaires et fonds en caisse	1 366		1 366
Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement	-1 719		-1 719
Autres composantes de trésorerie	20 424		20 424
Équivalents de trésorerie	5 240		5 240
<b>Total trésorerie</b>	<b>25 311</b>		<b>25 311</b>
<b>COMPTES DE RÉGULARISATION</b>	<b>10 651</b>		<b>10 651</b>
<b>TOTAL ACTIF (I)</b>	<b>1 027 332</b>	<b>136 176</b>	<b>891 156</b>

<b>DETTES FINANCIÈRES</b>			
Titres négociables			1 246 944
Titres non négociables			242
Dettes financières et autres emprunts			7 436
<b>Total dettes financières</b>			<b>1 254 621</b>
<b>DETTES NON FINANCIÈRES (hors trésorerie)</b>			
Dettes de fonctionnement			5 424
Dettes d'intervention			8 026
Produits constatés d'avance			10 081
Autres dettes non financières			132 936
<b>Total dettes non financières</b>			<b>156 467</b>
<b>PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES</b>			
Provisions pour risques			12 317
Provisions pour charges			78 637
<b>Total provisions pour risques et charges</b>			<b>90 954</b>
<b>AUTRES PASSIFS (hors trésorerie)</b>			<b>12 182</b>
<b>TRÉSORERIE</b>			
Correspondants du Trésor et personnes habilitées			110 566
Autres			183
<b>Total trésorerie</b>			<b>110 748</b>
<b>COMPTES DE RÉGULARISATION</b>			<b>22 739</b>
<b>TOTAL PASSIF (hors situation nette) (II)</b>			<b>1 647 711</b>
Report des exercices antérieurs			- 1 074 066
Écarts de réévaluation et d'intégration			317 511
Solde des opérations de l'exercice			
<b>SITUATION NETTE (III = I - II)</b>			<b>- 756 555</b>

IV.- L'annexe du compte général de l'État de l'exercice 2010 est approuvée.

Article 4

Article 4

Sans modification.

I.— Le montant des autorisations d'engagement engagées sur le budget général au titre de l'année 2010 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 reportées (en euros)
<b>Action extérieure de l'État</b>	<b>2 728 270 407,12</b>		<b>52 831 745,88</b>
— Action de la France en Europe et dans le monde	1 792 757 161,57		50 555 170,43
— Rayonnement culturel et scientifique	595 133 115,64		2 047 680,36
— Français à l'étranger et affaires consulaires	340 380 129,91		228 895,09
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>	<b>2 614 917 536,65</b>		<b>27 784 761,35</b>
— Administration territoriale	1 741 175 065,50		3 952 476,50
— Vie politique, culturelle et associative	237 050 375,84		15 612 054,16
— Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	636 692 095,31		8 220 230,69
<b>Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales</b>	<b>4 344 907 959,52</b>		<b>44 802 477,48</b>
— Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	2 585 809 448,18		7 706 235,82
— Forêt	384 281 128,74		19 017 866,26
— Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	546 261 169,82		16 864 420,18
— Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	828 556 212,78		1 213 955,22
<b>Aide publique au développement</b>	<b>3 123 832 380,51</b>		<b>65 625 056,49</b>
— Aide économique et financière au développement	697 435 525,60		32 226 433,40
— Solidarité à l'égard des pays en développement	2 403 017 478,26		33 398 622,74
— Développement solidaire et migrations	23 379 376,65		0,35
<b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation</b>	<b>3 414 479 530,27</b>		<b>12 825 847,73</b>
— Liens entre la nation et son armée	130 075 339,99		3 537 398,01
— Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 175 645 310,51		9 055 241,49
— Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	108 758 879,77		233 208,23

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>Conseil et contrôle de l'État</b>	<b>577 567 019,48</b>		<b>7 581 870,52</b>
– Conseil d'État et autres juridictions administratives	345 307 374,01		3 710 751,99
– Conseil économique, social et environnemental	37 596 025,00		
– Cour des comptes et autres juridictions financières	194 663 620,47		3 871 118,53
<b>Culture</b>	<b>2 915 646 499,72</b>		<b>120 188 888,28</b>
– Patrimoines	1 214 654 204,77		110 274 398,23
– Création	842 188 097,46		4 829 657,54
– Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	858 804 197,49		5 084 832,51
<b>Défense</b>	<b>37 079 429 811,93</b>		<b>973 907 531,07</b>
– Environnement et prospective de la politique de défense	1 759 812 627,28		69 183 019,72
– Préparation et emploi des forces	22 286 492 861,92		745 503 621,08
– Soutien de la politique de la défense	2 910 790 636,05		158 343 981,95
– Équipement des forces	10 122 333 686,68		876 908,32
<b>Direction de l'action du Gouvernement</b>	<b>534 470 336,88</b>		<b>19 228 520,12</b>
– Coordination du travail gouvernemental	459 336 861,23		16 881 872,77
– Protection des droits et libertés	75 133 475,65		2 346 647,35
<b>Écologie, développement et aménagement durables</b>	<b>15 381 408 134,49</b>		<b>446 011 753,51</b>
– Infrastructures et services de transports	6 046 235 278,35		323 898 581,65
– Sécurité et circulation routières	53 984 082,99		3 143 288,01
– Sécurité et affaires maritimes	128 135 993,94		2 547 759,06
– Météorologie	191 660 000,00		
– Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	313 370 011,01		22 874 001,99
– Information géographique et cartographique	72 189 954,92		0,08
– Prévention des risques	332 981 888,60		40 279 809,40
– Énergies et après-mines	761 105 138,84		28 298 665,16
– Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	3 881 745 785,84		24 969 648,16

– Démonstrateurs et plates-formes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte	1 600 000 000,00		
– Transport et urbanismes durables	1 000 000 000,00		
– Véhicule du futur	1 000 000 000,00		
<b>Économie</b>	<b>7 392 376 414,23</b>		<b>33 826 024,77</b>
– Développement des entreprises et de l'emploi	1 100 825 531,87		24 276 132,13
– Tourisme	56 851 404,88		1 281 598,12
– Statistiques et études économiques	440 196 927,02		7 451 227,98
– Stratégie économique et fiscale	354 502 550,46		817 066,54
– Croissance des petites et moyennes entreprises	2 140 000 000,00		
– Développement de l'économie numérique	3 300 000 000,00		
<b>Engagements financiers de l'État</b>	<b>42 155 894 953,92</b>		<b>383 471 546,08</b>
– Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	40 503 251 908,58		246 748 091,42
– Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	111 076 570,05		136 723 429,95
– Épargne	1 337 461 975,29		24,71
– Majoration de rentes	204 104 500,00		
<b>Enseignement scolaire</b>	<b>61 584 006 501,66</b>		<b>101 053 600,34</b>
– Enseignement scolaire public du premier degré	17 822 892 633,25		9 711 397,75
– Enseignement scolaire public du second degré	29 061 308 168,49		53 764 460,51
– Vie de l'élève	3 739 322 555,81		8 934 131,19
– Enseignement privé du premier et du second degrés	7 092 769 887,64		5 164 930,36
– Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 112 322 139,54		18 538 953,46
– Enseignement technique agricole	1 256 489 969,67		4 939 726,33
– Internats d'excellence et égalité des chances	498 901 147,26		0,74
<b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>	<b>11 565 229 172,09</b>		<b>152 419 629,91</b>
– Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 387 707 689,64		118 640 580,36
– Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local : expérimentations Chorus	25 810 652,46		166 093,54
– Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	239 496 205,64		1 384 153,36
– Conduite et pilotage des politiques économique et financière	869 671 794,29		22 543 602,71
– Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors Chorus)	80 500 906,42		199 203,58
– Facilitation et sécurisation des échanges	1 536 462 647,08		4 719 682,92
– Fonction publique	222 846 625,16		4 766 312,84
– Entretien des bâtiments de l'État	202 732 651,40		0,60

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>Immigration, asile et intégration</b>	<b>683 097 622,08</b>		<b>1 465 096,92</b>
– Immigration et asile	595 718 845,10		1 414 442,90
– Intégration et accès à la nationalité française	87 378 776,98		50 654,02
<b>Justice</b>	<b>6 726 512 743,13</b>		<b>391 545 373,87</b>
– Justice judiciaire	2 930 639 808,25		40 721 938,75
– Administration pénitentiaire	2 415 734 041,35		161 487 243,65
– Protection judiciaire de la jeunesse	744 466 511,82		7 056 957,18
– Accès au droit et à la justice	334 978 426,46		6 983 905,54
– Conduite et pilotage de la politique de la justice	295 608 374,30		175 112 363,70
– Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus)	5 085 580,95		182 965,05
<b>Médias</b>	<b>1 154 219 634,88</b>		<b>4 653 186,12</b>
– Presse	449 401 473,35		4 653 185,65
– Soutien à l'expression radiophonique locale	28 673 161,53		0,47
– Contribution au financement de l'audiovisuel public	463 275 000,00		
– Action audiovisuelle extérieure	212 870 000,00		
<b>Outre-mer</b>	<b>1 991 714 922,60</b>		<b>145 404 916,40</b>
– Emploi Outre-mer	1 229 724 331,92		9 843 748,08
– Conditions de vie Outre-mer	761 990 590,68		135 561 168,32
<b>Plan de relance de l'économie</b>	<b>1 504 877 693,58</b>		<b>15 728 036,42</b>
– Programme exceptionnel d'investissement public	15 987 999,99		5 999,01
– Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi	1 359 173 698,43		15 181 332,57
– Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité	129 715 995,16		540 704,84
<b>Politique des territoires</b>	<b>271 537 739,53</b>		<b>98 672 367,47</b>
– Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	223 153 819,49		97 283 769,51
– Interventions territoriales de l'État	48 383 920,04		1 388 597,96
<b>Pouvoirs publics</b>	<b>1 017 520 395,00</b>		<b>127 300,00</b>
– Présidence de la République	112 533 700,00		
– Assemblée nationale	533 910 000,00		
– Sénat	327 694 000,00		

– La Chaîne parlementaire	30 935 000,00		
– Indemnités des représentants français au Parlement européen	11 633 400,00		
– Conseil constitutionnel			127 300,00
– Haute Cour	814 295,00		
– Cour de justice de la République			
<b>Provisions</b>	<b>0,00</b>		<b>41 824 000,00</b>
– Provision relative aux rémunérations publiques			41 824 000,00
– Dépenses accidentelles et imprévisibles			97 997 679,37
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>	<b>46 977 520 571,63</b>		<b>386 354,86</b>
– Formations supérieures et recherche universitaire	12 287 998 577,14		1,20
– Vie étudiante	2 165 662 135,80		44 670 536,34
– Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	5 124 270 745,66		
– Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 231 630 353,00		
– Recherche spatiale	1 278 069 679,00		1,00
– Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	1 360 764 748,34		5 726 688,66
– Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	982 037 826,95		46 095 625,05
– Recherche duale (civile et militaire)	193 644 710,00		
– Recherche culturelle et culture scientifique	155 100 963,79		142 511,21
– Enseignement supérieur et recherche agricoles	298 340 831,95		975 961,05
– Instituts thématiques d'excellence en matière d'énergies décarbonées	1 000 000 000,00		
– Projets thématiques d'excellence	3 050 000 000,00		
– Pôles d'excellence	15 350 000 000,00		
– Recherche dans le domaine de l'aéronautique	1 500 000 000,00		
– Nucléaire de demain	1 000 000 000,00		
<b>Régimes sociaux et de retraite</b>	<b>5 615 795 883,06</b>		<b>1 753,94</b>
– Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 697 151 548,79		0,21
– Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	767 418 247,00		1 753,00
– Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 151 226 087,27		0,73

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>Relations avec les collectivités territoriales</b>	<b>2 712 912 758,01</b>		<b>88 145 735,99</b>
– Concours financiers aux communes et groupements de communes	749 362 857,62		65 057 514,38
– Concours financiers aux départements	484 649 406,26		800,74
– Concours financiers aux régions	897 820 008,00		4 987 888,00
– Concours spécifiques et administration	581 080 486,13		18 099 532,87
<b>Remboursements et dégrèvements</b>	<b>89 885 482 401,22</b>	<b>99 486 910,43</b>	<b>766 018 509,21</b>
– Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	73 736 995 490,79		766 018 509,21
– Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	16 148 486 910,43		
<b>Santé</b>	<b>1 180 956 655,62</b>		<b>6 370 588,38</b>
– Prévention et sécurité sanitaire	379 318 424,98		6 304 681,02
– Offre de soins et qualité du système de soins	1 18 697 978,38		1 159,62
– Protection maladie	682 940 252,26		64 747,74
<b>Sécurité</b>	<b>16 418 091 701,47</b>		<b>71 744 255,53</b>
– Police nationale	8 878 467 642,55		52 575 176,45
– Gendarmerie nationale	7 539 624 058,92		19 169 079,08
<b>Sécurité civile</b>	<b>451 750 203,37</b>		<b>7 100 872,63</b>
– Interventions des services opérationnels	234 574 953,78		77 998,22
– Coordination des moyens de secours	217 175 249,59		7 022 874,41
<b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>	<b>12 639 227 987,84</b>		<b>7 929 881,16</b>
– Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	1 478 230 201,29		2 055 892,71
– Actions en faveur des familles vulnérables	406 250 973,44		48 971,56
– Handicap et dépendance	9 480 449 475,41		1 693 350,59
– Égalité entre les hommes et les femmes	28 023 466,12		408 213,88
– Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 246 273 871,58		3 723 452,42

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>Sport, jeunesse et vie associative</b>	<b>793 551 186,52</b>		<b>3 290 443,48</b>
– Sport	239 243 462,49		1 836 751,51
– Jeunesse et vie associative	175 590 871,24		248 622,76
– Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	378 716 852,79		1 205 069,21
<b>Travail et emploi</b>	<b>14 746 740 669,14</b>		<b>40 243 661,86</b>
– Accès et retour à l'emploi	7 452 348 949,48		6 571 682,52
– Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	5 945 968 221,14		0,86
– Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	43 509 266,01		7 255 851,99
– Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	804 914 232,51		26 416 126,49
– Investissements dans la formation en alternance	500 000 000,00		
<b>Ville et logement</b>	<b>7 575 052 986,62</b>		<b>1 135 667 711,38</b>
– Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 284 830 835,81		1 351 874,19
– Aide à l'accès au logement	5 561 532 780,00		
– Développement et amélioration de l'offre de logement	– 398 568 883,03		1 118 098 710,03
– Politique de la ville	627 258 253,84		16 217 127,16
– Rénovation thermique des logements	500 000 000,00		
<b>TOTAL</b>	<b>407 759 000 413,77</b>	<b>99 486 910,43</b>	<b>5 365 490 623,66</b>

II. – Le montant des dépenses relatives au budget général au titre de l'année 2010 est arrêté par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits de paiement ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des missions et des programmes	Dépenses (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (en euros)
<b>Action extérieure de l'État</b>	<b>2 750 822 266,45</b>		<b>785 464,55</b>
– Action de la France en Europe et dans le monde	1 815 626 135,31		359 507,69
– Rayonnement culturel et scientifique	594 521 802,97		197 062,03
– Français à l'étranger et affaires consulaires	340 674 328,17		228 894,83
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>	<b>2 639 391 738,88</b>		<b>4 815 894,12</b>
– Administration territoriale	1 759 331 182,83		25 364,17
– Vie politique, culturelle et associative	244 603 654,78		4 600 290,22
– Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	635 456 901,27		190 239,73
<b>Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales</b>	<b>4 328 803 922,08</b>		<b>1 412 396,92</b>
– Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	2 466 286 776,77		1 412 393,23
– Forêt	444 496 687,19		0,81
– Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	581 617 975,94		1,06
– Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	836 402 482,18		1,82
<b>Aide publique au développement</b>	<b>3 558 124 973,26</b>		<b>6 135 078,74</b>
– Aide économique et financière au développement	1 169 550 297,05		5 243 644,95
– Solidarité à l'égard des pays en développement	2 357 368 895,27		405 818,73
– Développement solidaire et migrations	31 205 780,94		485 615,06
<b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation</b>	<b>3 423 199 425,04</b>		<b>790 060,96</b>
– Liens entre la nation et son armée	138 385 062,19		123 672,81
– Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	3 175 761 339,97		449 600,03
– Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale	109 053 022,88		216 788,12
<b>Conseil et contrôle de l'État</b>	<b>554 830 797,22</b>		<b>5 222 138,78</b>
– Conseil d'État et autres juridictions administratives	322 342 329,56		1,44
– Conseil économique, social et environnemental	37 596 025,00		10 857,00
– Cour des comptes et autres juridictions financières	194 892 442,66		5 211 280,34

<b>Culture</b>	<b>2 985 961 352,86</b>	<b>617 518,14</b>
– Patrimoines	1 300 191 613,51	7 497,49
– Création	830 202 123,52	5 034,48
– Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	855 567 615,83	604 986,17
<b>Défense</b>	<b>39 132 745 665,08</b>	<b>1 135 742,92</b>
– Environnement et prospective de la politique de défense	1 822 371 243,35	351 152,65
– Préparation et emploi des forces	22 589 832 424,60	585 728,40
– Soutien de la politique de la défense	2 691 696 202,31	253,69
– Équipement des forces	12 028 845 794,82	198 608,18
<b>Direction de l'action du Gouvernement</b>	<b>532 329 286,54</b>	<b>17 381 795,46</b>
– Coordination du travail gouvernemental	451 812 567,09	14 514 725,91
– Protection des droits et libertés	80 516 719,45	2 867 069,55
<b>Écologie, développement et aménagement durables</b>	<b>15 443 064 166,24</b>	<b>6 538 326,76</b>
– Infrastructures et services de transports	6 039 004 675,04	0,96
– Sécurité et circulation routières	56 662 463,21	0,79
– Sécurité et affaires maritimes	133 250 653,04	1 080 007,96
– Météorologie	191 660 000,00	
– Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	330 875 143,91	0,09
– Information géographique et cartographique	72 309 812,01	21 629,99
– Prévention des risques	314 428 454,50	4 950 401,50
– Énergies et après-mines	788 806 206,82	24 725,18
– Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	3 916 066 757,71	461 560,29
– Démonstrateurs et plates-formes technologiques en énergies renouvelables et décarbonées et chimie verte		
– Transport et urbanisme durables	1 600 000 000,00	
– Véhicule du futur	1 000 000 000,00	
	1 000 000 000,00	
<b>Économie</b>	<b>7 413 349 212,22</b>	<b>1 353 964,78</b>
– Développement des entreprises et de l'emploi	1 115 845 611,25	336 191,75
– Tourisme	56 250 633,87	0,13
– Statistiques et études économiques	448 457 885,52	200 707,48
– Stratégie économique et fiscale	352 795 081,58	817 065,42
– Croissance des petites et moyennes entreprises	2 140 000 000,00	
– Développement de l'économie numérique	3 300 000 000,00	

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>Engagements financiers de l'État</b>	<b>42 155 894 978,63</b>		<b>383 471 667,37</b>
– Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)	40 503 251 908,58		246 748 091,42
– Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)	111 076 570,05		136 723 429,95
– Épargne	1 337 462 000,00		
– Majoration de rentes	204 104 500,00		146,00
<b>Enseignement scolaire</b>	<b>61 605 804 135,13</b>		<b>80 690 445,87</b>
– Enseignement scolaire public du premier degré	17 823 336 776,30		8 827 327,70
– Enseignement scolaire public du second degré	29 062 030 696,90		53 327 617,10
– Vie de l'élève	3 739 180 099,03		8 934 130,97
– Enseignement privé du premier et du second degrés	7 095 099 204,89		2 348 829,11
– Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 121 139 272,56		7 250 419,44
– Enseignement technique agricole	1 270 601 840,50		2 121,50
– Internats d'excellence et égalité des chances	494 416 244,95		0,05
<b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>	<b>11 691 195 335,15</b>		<b>9 731 137,85</b>
– Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	8 462 487 682,61		499 848,39
– Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local : expérimentations Chorus	25 405 503,18		0,82
– Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	335 015 736,64		1 363 697,36
– Conduite et pilotage des politiques économique et financière	811 253 741,60		662 097,40
– Conduite et pilotage des politiques économique et financière (hors Chorus)	81 399 435,91		189 626,09
– Facilitation et sécurisation des échanges	1 536 294 327,74		28 854,26
– Fonction publique	199 780 851,28		6 561 034,72
– Entretien des bâtiments de l'État	239 558 056,19		425 978,81
<b>Immigration, asile et intégration</b>	<b>677 902 112,03</b>		<b>49 287,97</b>
– Immigration et asile	590 730 684,79		47 735,21
– Intégration et accès à la nationalité française	87 171 427,24		1 552,76

<b>Justice</b>	<b>6 905 240 198,48</b>	<b>2 540 967,52</b>
– Justice judiciaire	2 859 825 670,31	2 172,69
– Administration pénitentiaire	2 710 515 252,85	1,15
– Protection judiciaire de la jeunesse	756 641 103,66	2 208 403,34
– Accès au droit et à la justice	328 723 438,31	0,69
– Conduite et pilotage de la politique de la justice	244 473 689,51	361,49
– Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus)	5 061 043,84	330 028,16
<b>Médias</b>	<b>1 147 288 683,59</b>	<b>1,41</b>
– Presse	442 475 784,04	0,96
– Soutien à l'expression radiophonique locale	28 667 899,55	0,45
– Contribution au financement de l'audiovisuel public	463 275 000,00	
– Action audiovisuelle extérieure	212 870 000,00	
<b>Outre-mer</b>	<b>2 061 780 719,75</b>	<b>2 521 445,25</b>
– Emploi Outre-mer	1 222 206 449,04	2 422 920,96
– Conditions de vie Outre-mer	839 574 270,71	98 524,29
<b>Plan de relance de l'économie</b>	<b>2 438 800 136,96</b>	<b>3 056 567,04</b>
– Programme exceptionnel d'investissement public	469 354 000,00	6 000,00
– Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi	1 595 017 326,80	509 862,20
– Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité	374 428 810,16	2 540 704,84
<b>Politique des territoires</b>	<b>363 097 383,24</b>	<b>17 081 321,76</b>
– Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	304 832 257,64	15 877 860,36
– Interventions territoriales de l'État	58 265 125,60	1 203 461,40
<b>Pouvoirs publics</b>	<b>1 017 469 136,81</b>	<b>178 558,19</b>
– Présidence de la République	112 533 700,00	
– Assemblée nationale	533 910 000,00	
– Sénat	327 694 000,00	
– La Chaîne parlementaire	30 935 000,00	
– Indemnités des représentants français au Parlement européen		
– Conseil constitutionnel	11 633 400,00	
– Haute Cour		
– Cour de justice de la République	763 036,81	178 558,19

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>Provisions</b>	<b>0,00</b>		<b>26 800 000,00</b>
– Provision relative aux rémunérations publiques			26 800 000,00
– Dépenses accidentelles et imprévisibles			645 399,77
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>	<b>46 862 282 241,23</b>		386 354,83
– Formations supérieures et recherche universitaire	12 259 833 740,17		0,65
– Vie étudiante	2 163 204 043,35		0,80
– Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	5 130 482 788,20		
– Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	1 231 630 353,00		
– Recherche spatiale	1 278 069 679,00		1,00
– Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	1 264 246 759,24		0,76
– Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	986 342 463,86		167 200,14
– Recherche duale (civile et militaire)	193 644 710,00		
– Recherche culturelle et culture scientifique	152 414 185,76		91 838,24
Enseignement supérieur et recherche agricoles	302 413 518,65		3,35
– Instituts thématiques d'excellence en matière d'énergies décarbonées	1 000 000 000,00		
– Projets thématiques d'excellence	3 050 000 000,00		
– Pôles d'excellence	15 350 000 000,00		
– Recherche dans le domaine de l'aéronautique	1 500 000 000,00		
– Nucléaire de demain	1 000 000 000,00		
<b>Régimes sociaux et de retraite</b>	<b>5 615 743 883,06</b>		<b>277 665,94</b>
– Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	3 697 151 548,79		0,21
– Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	767 418 247,00		1 753,00
– Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 151 174 087,27		275 912,73

	2 709 414 758,02	25 501 033,98
<b>Relations avec les collectivités territoriales</b>		
– Concours financiers aux communes et groupements de communes	756 226 855,82	18 833 165,18
– Concours financiers aux départements	484 442 851,20	16,80
– Concours financiers aux régions	898 118 003,00	4 689 893,00
– Concours spécifiques et administration	570 627 048,00	1 977 959,00
<b>Remboursements et dégrèvements</b>	<b>89 885 482 401,22</b>	<b>766 018 509,21</b>
– Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs)	73 736 995 490,79	766 018 509,21
– Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs)	16 148 486 910,43	99 486 910,43
<b>Santé</b>	<b>1 190 670 818,83</b>	<b>65 941,17</b>
– Prévention et sécurité sanitaire	389 375 007,85	0,15
– Offre de soins et qualité du système de soins	119 911 009,14	1 158,86
– Protection maladie	681 384 801,84	64 782,16
<b>Sécurité</b>	<b>16 373 053 545,54</b>	<b>3 257 432,46</b>
– Police nationale	8 858 068 118,86	3 250 534,14
– Gendarmerie nationale	7 514 985 426,68	6 898,32
<b>Sécurité civile</b>	<b>461 426 869,56</b>	<b>9 824 704,44</b>
– Interventions des services opérationnels	229 834 224,78	680 126,22
– Coordination des moyens de secours	231 592 644,78	9 144 578,22
<b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>	<b>12 592 833 121,04</b>	<b>5 806 493,96</b>
– Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	1 481 048 668,82	1 073 099,18
– Actions en faveur des familles vulnérables	406 185 744,50	114 199,50
– Handicap et dépendance	9 487 866 272,26	0,74
– Égalité entre les hommes et les femmes	27 793 749,73	650 421,27
– Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1 189 938 685,73	3 968 773,27
<b>Sport, jeunesse et vie associative</b>	<b>800 255 014,63</b>	<b>3 192 568,37</b>
– Sport	243 548 560,97	0,03
– Jeunesse et vie associative	176 267 621,95	472 856,05
– Conduite et pilotage de la politique du sport, de la jeunesse et de la vie associative	380 438 831,71	2 719 712,29
<b>Travail et emploi</b>	<b>14 685 816 959,63</b>	<b>2 153 346,37</b>
– Accès et retour à l'emploi	7 454 596 906,38	0,62

Texte du projet de loi

Propositions  
de la Commission

– Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	5 845 361 343,21	0,79
– Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail	70 424 049,37	2 149 983,63
– Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	815 434 660,67	3 361,33
– Investissements dans la formation en alternance	500 000 000,00	
<b>Ville et logement</b>	<b>8 634 374 997,28</b>	<b>1,72</b>
– Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 285 151 971,55	0,45
– Aide à l'accès au logement	5 560 977 826,00	0,72
– Développement et amélioration de l'offre de logement	656 108 857,28	0,55
– Politique de la ville	632 136 342,45	
– Rénovation thermique des logements	500 000 000,00	
<b>TOTAL</b>	<b>412 638 450 235,68</b>	<b>1 389 052 879,75</b>

Article 5

L – Le montant des autorisations d'engagement engagées sur les budgets annexes au titre de l'année 2010 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.

Article 5

Sans modification.

Désignation des budgets annexes	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros)
<b>Contrôle et exploitation aériens</b>	<b>1 910 982 397,11</b>	<b>0,00</b>	<b>96 695 235,82</b>
– Soutien aux prestations de l'aviation civile	1 303 174 035,15		34 406 544,78
– Navigation aérienne	454 660 309,78		55 157 027,22
– Surveillance et certification	77 968 317,38		4 492 893,62
– Formation aéronautique	75 179 734,80		2 638 770,20
<b>Publications officielles et information administrative</b>	<b>189 013 882,83</b>	<b>0,00</b>	<b>15 519 425,17</b>
– Édition et diffusion	99 028 028,26		8 173 765,74
– Pilotage et activités de développement des publications	89 985 854,57		7 345 659,43
<b>TOTAL</b>	<b>2 099 996 279,94</b>	<b>0,00</b>	<b>112 214 660,99</b>

II.- Les résultats relatifs aux budgets annexes au titre de l'année 2010 sont arrêtés par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

Désignation des budgets annexes	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
			Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations des crédits non consommés et non reportés (en euros)
<b>Contrôle et exploitation aériens</b>	<b>2 097 876 227,21</b>	<b>2 097 876 227,21</b>	<b>169 426 668,53</b>	<b>23 327 034,25</b>
- Soutien aux prestations de l'aviation civile	1 313 197 397,49			5 827 101,44
- Navigation aérienne	464 143 709,75			9 368 761,25
- Surveillance et certification	73 550 775,70			4 513 499,30
- Formation aéronautique	77 557 675,74			3 617 672,26
<i>augmentation du fonds de roulement (ligne d'équilibre)</i>	<i>169 426 668,53</i>		<i>169 426 668,53</i>	
<b>Publications officielles et information administrative</b>	<b>206 230 332,00</b>	<b>206 230 332,00</b>	<b>35 016 767,95</b>	<b>21 615 316,95</b>
- Édition et diffusion	87 906 829,27			9 681 395,22
- Pilotage et activités de développement des publications	83 306 734,78			11 933 921,73
<i>augmentation du fonds de roulement (ligne d'équilibre)</i>	<i>35 016 767,95</i>		<i>35 016 767,95</i>	
<b>TOTAL</b>	<b>2 304 106 559,21</b>	<b>2 304 106 559,21</b>	<b>204 443 436,48</b>	<b>44 942 351,20</b>

Article 6

I.- Le montant des autorisations d'engagement engagées sur les comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2011 est arrêté, au 31 décembre 2010, par missions et programmes aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

Article 6

Sans modification.

Designation des comptes spéciaux	Autorisations d'engagement engagées (en euros)	Ajustements de la loi de règlement	
		Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros)	Annulations d'autorisations d'engagement non reportées 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>	<b>203 685 224,81</b>		<b>2 945 910,19</b>
– Radars	193 848 446,77		0,23
– Fichier national du permis de conduire	9 836 778,04		2 945 909,96
<b>Développement agricole et rural</b>	<b>114 369 688,92</b>		<b>9 433 482,08</b>
– Développement et transfert en agriculture	49 546 412,33		5 337 821,67
– Recherche appliquée et innovation en agriculture	64 823 276,59		4 095 660,41
<b>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</b>	<b>420 447 412,83</b>		<b>604 367 383,17</b>
– Contribution au désendettement de l'État	44 852 822,19		0,81
– Contributions aux dépenses immobilières	401 703 915,45		138 656 873,55
– Contributions aux dépenses immobilières : expérimentations Chorus	–26 109 324,81		465 710 508,81
<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>6 710 357 570,82</b>		<b>3 746 225 915,18</b>
– Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	6 710 357 570,82		0,18
– Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État			3 746 225 915,00
<b>Pensions</b>	<b>51 022 102 897,17</b>		<b>287 138,83</b>
– Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	46 603 152 015,67		5 279,33
– Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 803 465 750,16		1,84
– Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 615 485 131,34		281 857,66
<b>Total des comptes d'affectation spéciale</b>	<b>58 470 962 794,55</b>		<b>4 363 259 829,45</b>

<p><i>Comptes de concours financiers</i></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 de services et 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> </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>Avances aux collectivités territoriales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie</li> <li>– Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes</li> </ul> <p><b>Prêts à des États étrangers</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures</li> <li>– Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France</li> </ul>	<p style="text-align: right;"><b>7 993 995 084,36</b></p> <p style="text-align: right;">6 542 450 496,36</p> <p style="text-align: right;">1 200 800 000,00</p> <p style="text-align: right;">250 744 588,00</p> <p style="text-align: right;"><b>3 122 754 032,00</b></p> <p style="text-align: right;">2 092 233 200,00</p> <p style="text-align: right;">241 934 420,00</p> <p style="text-align: right;">583 862 843,00</p> <p style="text-align: right;">117 517 100,00</p> <p style="text-align: right;">87 206 469,00</p> <p style="text-align: right;"><b>708 329 209,49</b></p> <p style="text-align: right;">708 329 209,49</p> <p style="text-align: right;"><b>56 854 445 169,15</b></p> <p style="text-align: right;">56 854 445 169,15</p> <p style="text-align: right;"><b>17 431 354 736,22</b></p> <p style="text-align: right;">142 673 353,18</p> <p style="text-align: right;">113 681 383,04</p>	<p style="text-align: right;"><b>660 249 503,64</b></p> <p style="text-align: right;">587 549 503,64</p> <p style="text-align: right;">71 700 000,00</p> <p style="text-align: right;">1 000 000,00</p> <p style="text-align: right;"><b>1 270 790,51</b></p> <p style="text-align: right;">1 270 790,51</p> <p style="text-align: right;"><b>3 137 354 830,85</b></p> <p style="text-align: right;">6 800 000,00</p> <p style="text-align: right;">3 130 554 830,85</p> <p style="text-align: right;"><b>255 645 263,78</b></p> <p style="text-align: right;">237 326 646,82</p> <p style="text-align: right;">18 318 616,96</p>
--	---	---

Texte du projet de loi

<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers</li> <li>– Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro</li> </ul>	375 000 000,00		
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro</li> </ul>	16 800 000 000,00		
<b>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</b>	<b>1 164 448 093,08</b>		<b>287 906,92</b>
– Prêts et avances à des particuliers ou à des associations	482 093,08		287 906,92
– Prêts pour le développement économique et social	2 966 000,00		
– Prêts à la filière automobile	161 000 000,00		
– Prêts aux petites et moyennes entreprises	1 000 000 000,00		
<b>Total des comptes de concours financiers</b>	<b>87 275 326 324,30</b>		<b>4 054 808 295,70</b>
<b>TOTAL COMPTES À CRÉDITS</b>	<b>145 746 289 118,85</b>		<b>8 418 068 125,15</b>

II.– Les résultats des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2011 sont arrêtés, au 31 décembre 2010, 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 (en euros)	Recettes (en euros)	Ouvertures de crédits complémentaires (en euros)	Annulations de crédits non consommés et non reportés (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>200 324 773,55</b>	<b>212 050 000,00</b>		<b>0,45</b>
– Radars	188 636 959,87			0,13
– Fichier national du permis de conduire	11 687 813,68			0,32
<b>Développement agricole et rural</b>	<b>111 210 403,88</b>	<b>105 066 518,14</b>		<b>9 433 482,12</b>
– Développement et transfert en agriculture	49 334 566,66			7 281 488,34
– Recherche appliquée et innovation en agriculture	61 875 837,22			2 151 993,78

<b>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</b>	<b>612 762 152,14</b>	<b>592 288 403,94</b>	<b>308 782 820,86</b>
– Contribution au désendettement de l'État	44 852 822,19		0,81
– Contributions aux dépenses immobilières	375 041 984,77		0,23
– Contributions aux dépenses immobilières : expérimentations Chorus	192 867 345,18		308 782 819,82
<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>6 710 357 570,82</b>	<b>2 983 254 864,99</b>	<b>3 746 225 915,18</b>
– Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État	6 710 357 570,82		0,18
– Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État			3 746 225 915,00
<b>Pensions</b>	<b>51 021 989 803,72</b>	<b>51 129 110 303,61</b>	<b>13 836 463,28</b>
– Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	46 603 152 015,67		10 828,33
– Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 803 465 750,16		13 543 776,84
– Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 615 372 037,89		281 858,11
<b>Total des comptes d'affectation spéciale</b>	<b>58 656 644 704,11</b>	<b>55 021 770 090,68</b>	<b>4 078 278 681,89</b>
<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>7 993 995 084,36</b>	<b>6 644 294 974,80</b>	<b>660 249 503,64</b>
– Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	6 542 450 496,36		587 549 503,64
– Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	1 200 800 000,00		71 700 000,00
– Avances à des services de l'État	250 744 588,00		1 000 000,00

<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> </ul> <p>– Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Institut national de l'audiovisuel</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>Avances aux collectivités territoriales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie</li> <li>– Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes</li> </ul> <p><b>Prêts à des États étrangers</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Prêts à des États étrangers, de la Réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures</li> <li>– Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France</li> <li>– Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers</li> <li>– Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro</li> </ul> <p><b>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Prêts et avances à des particuliers ou à des associations</li> <li>– Prêts pour le développement économique et social</li> </ul>	<p><b>3 122 754 032,00</b></p> <p>2 092 233 200,00</p> <p>241 934 420,00</p> <p>583 862 843,00</p> <p>117 517 100,00</p> <p>87 206 469,00</p> <p><b>707 224 674,53</b></p> <p>707 224 674,53</p> <p><b>56 867 930 561,46</b></p> <p>56 867 930 561,46</p> <p><b>4 861 067 086,14</b></p> <p>105 887 779,95</p> <p>119 432 238,57</p> <p>187 200 000,00</p> <p>4 448 547 067,62</p> <p><b>1 010 378 456,82</b></p> <p>484 556,66</p> <p>6 893 900,16</p>	<p><b>3 122 753 853,48</b></p> <p><b>186 383 847,74</b></p> <p><b>67 115 210 674,82</b></p> <p><b>705 084 777,43</b></p> <p><b>2 261 328 171,49</b></p>	<p><b>0,00</b></p> <p><b>2 375 325,47</b></p> <p>2 375 325,47</p> <p><b>3 123 869 438,54</b></p> <p>6 800 000,00</p> <p>3 117 069 438,54</p> <p><b>1 586 294 913,86</b></p> <p>174 112 220,05</p> <p>12 567 761,43</p> <p>20 800 000,00</p> <p>1 378 814 932,38</p> <p><b>285 444,18</b></p> <p>285 443,34</p> <p>0,84</p>
--	---	---	--

<ul style="list-style-type: none"> <li>– Prêts à la filière automobile</li> <li>– Prêts aux petites et moyennes entreprises</li> </ul>	<p>3 000 000,00</p> <p>1 000 000 000,00</p>		
<b>Total des comptes de concours financiers</b>	<b>80 035 056 299,76</b>		<b>5 373 074 625,69</b>
<b>TOTAL COMPTES À CRÉDITS</b>	<b>133 219 994 599,42</b>	<b>135 056 826 390,44</b>	<b>9 451 353 307,58</b>

Désignation des comptes spéciaux	Opérations de l'année		Ajustements de la loi de règlement
	Dépenses (en euros)	Recettes (en euros)	
<b>B. COMPTES À DÉCOUVERT</b>			
<i>Comptes de commerce</i>			
– Approvisionnement des armées en produits pétroliers	607 332 666,56	598 886 710,69	-
– Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	132 750 744,13	122 581 168,25	-
– Couverture des risques financiers de l'État	1 232 207 062,86	1 232 207 062,86	-
– Exploitations industrielles des ailiers aéronautiques de l'État	494 687 425,58	326 889 149,40	-
– Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	43 985 018 885,62	44 370 841 420,00	-
– Gestion des actifs carbonés de l'État			-
– Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	5 169 150,00	9 155 729,11	-
– Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses	126 250 578,62	69 603 201,59	-
– Opérations commerciales des domaines			-
– Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'Équipement	616 597 681,54	585 185 696,37	-
– Régie industrielle des établissements pénitentiaires	24 020 256,66	24 489 013,26	-
<b>Total des comptes de commerce</b>	<b>47 224 034 451,57</b>	<b>47 339 839 151,53</b>	-
<i>Comptes d'opérations monétaires</i>			
– Émission des monnaies métalliques	147 793 000,71	221 398 509,50	-
– Opérations avec le Fonds monétaire international	1 500 135 173,23	1 562 165 234,19	8 996 405 691,69
– Pertes et bénéfices de change	56 265 802,46	30 235 990,40	-
<b>Total des comptes d'opérations monétaires</b>	<b>1 704 193 976,40</b>	<b>1 813 799 734,09</b>	<b>8 996 405 691,69</b>
<b>TOTAL COMPTES À DÉCOUVERT</b>	<b>48 928 228 427,97</b>	<b>49 153 638 885,62</b>	<b>8 996 405 691,69</b>

III. – Les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2011 sont arrêtés, au 31 décembre 2010, aux sommes ci-après :

Désignation des comptes spéciaux	Soldes au 31 décembre 2010	
	Débiteurs (en euros)	Créditeurs (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		166 909 646,75
Développement agricole et rural		47 408 009,52
Gestion du patrimoine immobilier de l'État		623 180 847,53
Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien		2 142 656 653,70
Participations financières de l'État		1 253 324 083,68
Pensions		
<i>Comptes de concours financiers</i>		
Accords monétaires internationaux		
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	2 319 194 035,60	2 526 546,16
Avances à l'audiovisuel public	1 259 876 002,74	
Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres	4 294 383 338,78	
Avances aux collectivités territoriales	17 632 901 933,12	
Prêts à des États étrangers	5 224 467 831,02	
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés		
<b>Total des comptes à crédits</b>	<b>30 730 823 141,26</b>	<b>4 236 005 787,34</b>

Texte du projet de loi

**B. COMPTES À DÉCOUVERT**

*Comptes de commerce*

Approvisionnement des armées en produits pétroliers		2 292 781,27
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	16 559 051,54	
Couverture des risques financiers de l'État	0,01	
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État		237 724 517,84
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État		2 637 957 589,27
Gestion des actifs carbonés de l'État		
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes		76 976 555,51
Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses		17 465 796,94
Opérations commerciales des domaines		92 541 965,89
Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement		20 944 737,91
Régie industrielle des établissements pénitentiaires		20 231 509,89
<i>Comptes d'opérations monétaires</i>		
Émission des monnaies métalliques	8 996 405 691,69	2 551 309 451,20
Opérations avec le Fonds monétaire international	26 029 812,06	
Pertes et bénéfices de change		
<b>Total des comptes à découvert</b>	<b>9 038 994 555,30</b>	<b>5 657 444 905,72</b>

**TOTAUX**

**39 769 817 696,56**      **9 893 450 693,06**

IV. – Les soldes arrêtés au III sont reportés à la gestion 2011 à l'exception :

– d'un solde débiteur global de 503 973 043,62 € concernant les comptes de concours financiers suivants : « Prêts à des États étrangers » (501 384 564,93 €) et « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (2 588 478,69 €) ;

– d'un solde débiteur de 11 538 100,48 € relatif au compte de commerce « Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes » ;

– d'un solde débiteur de 26 029 812,06 € afférent au compte d'opérations monétaires « Pertes et bénéfices de change ».

Texte en vigueur

Ordonnance  
n° 58-1374 du 30 décembre 1958 modifiée

Article 164

L.— Sont fournis au Parlement :

- a) (abrogé).
- b) (abrogé).
- c) Un tableau retraçant les avances, les subventions et les investissements économiques et sociaux effectués outre-mer pendant l'année précédente et l'année en cours et prévus pour l'année à venir ;
- d) Un état indiquant par catégorie et pour chaque département le montant des prévisions de recettes et de dépenses des associations syndicales et coopératives de reconstruction et le montant des recettes et des dépenses de ces associations syndicales et coopératives durant la gestion écoulée ;
- e) (abrogé).
- f) L'état de la balance des paiements au 31 décembre entre la zone franc et les pays étrangers ;
- g) La situation détaillée du fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre-mer au 31 décembre précédent ;

Texte du projet de loi

Article 7

Propositions de la Commission

Article 7

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>h) Un état retraçant en recettes et en dépenses l'activité de la direction générale des eaux et forêts du ministère de l'agriculture.</p> <p>Ces documents devront être déposés avant la fin du premier trimestre de l'année d'exécution du budget.</p> <p>II.— Sont fournis annuellement au Parlement, à l'appui du projet de loi de finances :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>— le tableau récapitulatif par service des effectifs budgétaires tels qu'ils résultent du vote du budget de l'année précédente (personnel titulaire, contractuel, auxiliaire et ouvrier) ;</li><li>— le tableau par service des créations, transformations et suppressions d'emplois ;</li></ul> <p>— le tableau par service de l'organisation des services au 1<sup>er</sup> juillet de l'année précédente ;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>— un état par chapitre et par service des dépenses de personnel effectuées sur fonds de concours au titre de l'année précédente.</li></ul> <p>III.— Sont adressés périodiquement aux commissions compétentes du Parlement, par le ministre des finances et des affaires économiques, les renseignements suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>— après la clôture de la gestion, la situation des dépenses engagées au 31 décembre précédent ;</li><li>— au début de chaque mois, la situation des dépenses engagées au cours du mois précédent ;</li><li>— avant la fin du trimestre suivant, un état par chapitre au 31 mars, au 30 juin, au 30 septembre, au</li></ul>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>31 décembre et à la clôture de la gestion, des dépenses ordonnancées ou mandatées sur crédits budgétaires ;</p> <p>— avant la fin du premier trimestre de chaque année, un état donnant par chapitre le montant des engagements pris au titre d'un budget antérieur et réimputés sur les crédits du budget en cours, lorsque ces engagements sont inscrits dans la comptabilité administrative spéciale visée à l'article 8 du décret n° 55-1487 du 14 novembre 1955. Sont également communiqués aux mêmes commissions les arrêtés accompagnés d'états nominatifs pris par le ministre des finances et des affaires économiques en application du premier alinéa de l'article 9 du décret précité ;</p> <p>— les textes portant transformation d'emplois pris, dans le cadre de ses pouvoirs, par le Gouvernement, lorsque ces transformations comportent soit une amélioration des niveaux de rémunération, soit une titularisation de personnel.</p> <p>La situation résumée des opérations du Trésor et la situation mensuelle de la dette publique de l'Etat seront publiées mensuellement au Journal officiel.</p>	<p>À l'article 164 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959, modifiée par la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005, les mots : « situation résumée des opérations du trésor » sont remplacés par les mots : « situation mensuelle de l'Etat ».</p>	Sans modification.
<p>IV.- Le rapport d'ensemble établi par chaque contrôleur financier sur l'exécution du budget du département ministériel dont il assume le contrôle, au cours de la gestion écoulée, est adressé au Parlement par le ministre de l'économie et des finances avant le 2 octobre suivant la clôture de l'exercice budgétaire concerné.</p>		

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission		
<p>La commission de contrôle de la circulation monétaire adresse au Parlement son rapport annuel sur les résultats de la fabrication effectuée pendant l'année précédente et sur la situation matérielle de la circulation monétaire.</p>	<p>Le rapport de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations sur les opérations de l'année expirée est adressé au Parlement par son président.</p>	<p>Le contrôle des membres du Parlement désignés pour suivre et apprécier la gestion des entreprises nationales et des sociétés d'économie mixte s'étend aux entreprises et organismes visés aux articles L. 133-1 à L. 133-5 du code des juridictions financières.</p>	<p>Les rapports particuliers de la Cour des comptes afférents aux entreprises ou organismes contrôlés par cette juridiction en vertu de l'article 7 de la loi n° 76-539 du 22 juin 1976 portant loi de finances rectificative pour 1976 sont tenus à la disposition des membres du Parlement désignés pour suivre et apprécier la gestion des entreprises nationales et des sociétés d'économie mixte. Ceux-ci seront en outre habilités à se faire communiquer tous documents de service, de quelque nature que ce soit, relatifs au fonctionnement des entreprises, sociétés ou établissements soumis à leur contrôle. Les rapporteurs disposeront, sur décision de la commission compétente des pouvoirs d'investigation les plus étendus sur pièces et sur place. Dans ce cas, tous les moyens matériels de nature à faciliter leur mission devront être mis à leur disposition.</p>	<p>Le président, le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux des commissions parlementaires chargées des finances ainsi que les membres désignés</p>

à cet effet par ces commissions en application de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, dans leurs domaines d'attribution, suivent et contrôlent de façon permanente, sur pièces et sur place, l'exécution des lois de finances, l'emploi des crédits, l'évolution des recettes de l'État et de l'ensemble des recettes publiques affectées ainsi que la gestion des entreprises et organismes visés aux articles L. 111-7 et L. 133-1 à L. 133-5 du code des juridictions financières. Tous les renseignements d'ordre financier et administratif de nature à faciliter leur mission doivent être fournis. Réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, d'autre part, du principe de la séparation du pouvoir judiciaire et des autres pouvoirs, ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service de quelque nature que ce soit.

Les agents des services financiers, les commissaires aux comptes, ainsi que les représentants des autorités publiques de contrôle et de régulation, sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres du Parlement chargés de suivre et de contrôler, au nom de la commission compétente, les entreprises et organismes visés au quatrième alinéa ci-dessus, un organisme gérant un système légalement obligatoire de sécurité sociale, les recettes de l'État ou le budget d'un département ministériel. Lorsque ces compétences de suivi et de contrôle sont exercées par les membres du Parlement visés à la première phrase du sixième alinéa ci-dessus, la levée du secret professionnel qui leur serait éventuellement opposé est subordonnée à l'accord du président et du rapporteur général de la commission en charge des affaires budgétaires.

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Le fait de faire obstacle, de quelque façon que ce soit, à l'exercice des pouvoirs d'investigation mentionnés aux alinéas précédents est puni de 15 000 euros d'amende. Le président de l'assemblée concernée, ou le président de la commission compétente de ladite assemblée, peut saisir le parquet près la juridiction compétente en vue de déclencher l'action publique.</p>		