

N° 75

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juillet 2012

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI (N° 3) *de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2011*,

## TOME I

### EXPOSÉ GÉNÉRAL ET EXAMEN DES ARTICLES

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,

Rapporteur général,

Député.

---



## SOMMAIRE

|                                                                                                                                                                          | Pages    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| <b>INTRODUCTION .....</b>                                                                                                                                                | <b>7</b> |
| <b>I.– UNE EXÉCUTION DES DÉPENSES CONFORME À LA PRÉVISION MAIS QUI MASQUE DES DÉRIVES PERSISTANTES .....</b>                                                             | <b>8</b> |
| A.– LE RESPECT GLOBAL DE LA DOUBLE NORME DE DÉPENSE GRÂCE À DES ÉCONOMIES CONJONCTURELLES QUI MASQUENT LES INSUFFISANCES DE LA PROGRAMMATION .....                       | 8        |
| 1.– La réduction des dépenses sous le périmètre de la norme « zéro volume » grâce à un sursaut d’inflation .....                                                         | 9        |
| 2.– La légère baisse en valeur des dépenses de l’État, hors charge de la dette et des pensions, grâce à des économies non pérennes masquant des situations critiques.... | 12       |
| a) Une réduction mineure des dépenses de l’État en valeur grâce à la baisse conjoncturelle du FCTVA.....                                                                 | 12       |
| b) Une programmation des crédits toujours marquée par des sous budgétisations chroniques à l’origine de dérapages importants en exécution.....                           | 13       |
| c) Malgré la baisse de la masse salariale et l’application stricte du 1 sur 2, les dépenses de personnel dérapent par rapport à la prévision initiale .....              | 15       |
| d) L’incapacité du précédent Gouvernement à tenir ses engagements de réduction de dépenses de fonctionnement et d’intervention.....                                      | 21       |
| 3.– L’augmentation imprudente des engagements de l’État depuis 2007 .....                                                                                                | 23       |
| 4.– L’incapacité de la réserve de précaution à absorber un aléa économique conjoncturel.....                                                                             | 25       |
| B.– L’ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L’ÉTAT SE TROUVANT EN DEHORS DU PÉRIMÈTRE DES NORMES DE DÉPENSES .....                                                                   | 29       |
| 1.– Les dépenses « exceptionnelles » réalisées en 2011 .....                                                                                                             | 30       |
| a) Les dépenses liées aux investissements d’avenir.....                                                                                                                  | 30       |
| b) Le soutien en faveur des États membres de la zone euro .....                                                                                                          | 32       |
| 2.– Les dépenses du budget général non prises en compte dans le calcul de la norme « zéro volume » .....                                                                 | 33       |
| a) Les remboursements et dégrèvements d’impôts liés à la mise en œuvre de l’action Politiques publiques.....                                                             | 33       |
| b) Le PSR en faveur des collectivités territoriales résultant de la réforme de la fiscalité directe locale.....                                                          | 33       |
| 3.– Les dépenses des comptes spéciaux .....                                                                                                                              | 34       |
| a) La problématique de l’exclusion des dépenses des comptes spéciaux des normes de dépenses .....                                                                        | 34       |
| b) L’amélioration inattendue du solde des comptes spéciaux.....                                                                                                          | 36       |
| 4.– L’apurement des dettes de l’État à l’égard de la Sécurité sociale.....                                                                                               | 37       |

|                                                                                                                                             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| C.– DE NOMBREUSES MODIFICATIONS DE CRÉDITS INTERVENUES EN COURS D'ANNÉE POUR RESPECTER L'OBJECTIF INITIAL .....                             | 39        |
| 1.– Les modifications de crédits soumises à l'approbation du Parlement .....                                                                | 40        |
| 2.– Les modifications de crédits réglementaires.....                                                                                        | 43        |
| 3.– Les modifications de crédits proposés par le présent projet de loi de règlement .....                                                   | 47        |
| <b>II.– LES RECETTES DE L'ÉTAT .....</b>                                                                                                    | <b>51</b> |
| A.– LES RECETTES FISCALES NETTES À UN NIVEAU QUI RESTE INFÉRIEUR À CELUI DE 2007 .....                                                      | 51        |
| 1.– Les recettes fiscales nettes encore amputées par les mesures adoptées au début de la XIII <sup>o</sup> <sup>ème</sup> législature ..... | 53        |
| 2.– Une analyse par impôt qui souligne la faiblesse de l'impôt sur les sociétés .....                                                       | 57        |
| a) L'impôt sur les sociétés.....                                                                                                            | 58        |
| b) L'impôt sur le revenu .....                                                                                                              | 59        |
| c) La TVA .....                                                                                                                             | 60        |
| d) Les impositions sur le patrimoine.....                                                                                                   | 60        |
| B.– DES RECETTES NON FISCALES QUI N'ONT PAS RETROUVÉ LEUR NIVEAU D'AVANT-CRISE .....                                                        | 61        |
| 1.– Des prélèvements sur la Caisse des dépôts artificiellement élevés .....                                                                 | 62        |
| 2.– Les produits des participations dans les entreprises non financières toujours dynamiques.....                                           | 63        |
| 3.– Des interrogations sur les révisions de recettes fiscales en exécution.....                                                             | 63        |
| C.– PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES .....                                                                                                         | 66        |
| 1.– Prélèvement au profit des collectivités territoriales.....                                                                              | 66        |
| 2.– Prélèvement au profit de l'Union européenne.....                                                                                        | 67        |
| D.– QUATRE RÉFORMES FISCALES QUI GRÈVENT LES RESSOURCES DE L'ÉTAT .....                                                                     | 67        |
| 1.– La loi TEPA, un manque à gagner d'une ampleur équivalente aux dépenses de l'État en faveur du travail et de l'emploi.....               | 67        |
| 2.– Le taux réduit de TVA dans la restauration, une mesure qui préempte huit ans de « 1 sur 2 » .....                                       | 68        |
| 3.– La réforme de la taxe professionnelle, un coût massif qui dépasse probablement la prévision du précédent Gouvernement .....             | 68        |
| 4.– La réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune, un nouveau manque à gagner pour l'État à un moment inopportun.....                  | 74        |
| <b>III.– UNE RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC DUE PRINCIPALEMENT À LA DISPARITION DE MESURES TEMPORAIRES .....</b>                               | <b>76</b> |
| A.– LE DÉFICIT DE L'ÉTAT : UNE FORTE RÉDUCTION À RELATIVISER .....                                                                          | 76        |
| 1.– Une amélioration du solde par rapport à la dernière prévision qui annonce des reports de charges sur 2012 .....                         | 76        |

|                                                                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.– Une amélioration du solde par rapport à 2010 qui ne semble pas modifier la structure du budget de l'État .....                          | 79  |
| a) <i>Le budget général</i> .....                                                                                                           | 79  |
| b) <i>Les comptes spéciaux</i> .....                                                                                                        | 81  |
| B.– UNE FORTE BAISSÉ DU DÉFICIT PUBLIC QUI MASQUE L'ÉVOLUTION DES FONDAMENTAUX .....                                                        | 82  |
| 1.– Une baisse du déficit public due principalement à des effets mécaniques .....                                                           | 83  |
| 2.– Des mesures d'assainissement qui consistent essentiellement en des hausses d'impôts .....                                               | 84  |
| 3.– Un déficit concentré sur l'État et la sécurité sociale .....                                                                            | 87  |
| <b>IV.– UNE DETTE PUBLIQUE EN CONSTANTE PROGRESSION QUI REMET EN CAUSE LA SOUVERAINETÉ FINANCIÈRE DE LA FRANCE</b> .....                    | 92  |
| A.– UNE RÉDUCTION SIGNIFICATIVE DU BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT QUI DEMEURE TOUTEFOIS SUPÉRIEUR À SON NIVEAU D'AVANT-CRISE .....         | 93  |
| B.– UNE BONNE ADAPTATION DES RESSOURCES DE FINANCEMENT DANS LE CONTEXTE DE CRISE DES DETTES SOUVERAINES .....                               | 95  |
| 1.– Des conditions de financement favorables dans un contexte financier international turbulent.....                                        | 95  |
| 2.– Une gestion active de la dette efficace.....                                                                                            | 96  |
| C.– L'ACCROISSEMENT DE L'ENCOURS DE LA DETTE PUBLIQUE EN 2011 ET LE RISQUE D' « EFFET BOULE-DE-NEIGE » .....                                | 99  |
| <b>V.– LA DÉTÉRIORATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ÉTAT</b> .....                                                                      | 102 |
| A.– LE MANQUE DE VOLONTÉ DE L'ÉTAT POUR LEVER LES RÉSERVES DE LA COUR DES COMPTES DANS LE CADRE DU PROCESSUS DE CERTIFICATION EN 2011 ..... | 104 |
| B.– LES RÉSULTATS COMPTABLES SOUMIS À L'APPROBATION DU PARLEMENT .....                                                                      | 107 |
| 1.– Une dégradation continue de la situation nette de l'État au regard de son bilan .....                                                   | 108 |
| 2.– Un résultat patrimonial qui demeure déficitaire malgré une certaine amélioration en 2011 .....                                          | 114 |
| 3.– Des incertitudes inacceptables sur les engagements hors bilan de l'État, en particulier en matière de garanties .....                   | 118 |
| <b>AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES</b> ..                                                            | 121 |
| <b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....                                                                                                            | 143 |
| <i>Article premier</i> : Résultats du budget de l'année 2011 .....                                                                          | 143 |
| <i>Article 2</i> : Tableau de financement de l'année 2011 .....                                                                             | 144 |
| <i>Article 3</i> : Résultat de l'exercice 2011 – Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe ..                             | 145 |
| <i>Article 4</i> : Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement .....                  | 146 |
| <i>Article 5</i> : Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement .....                 | 147 |

|                                                                                                                                                                                         |         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| <i>Article 6</i> : Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes .....          | 148     |
| <i>Article 7</i> : Règlement du compte spécial « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'Équipement » clos au 31 décembre 2011 ..... | 149     |
| <i>Article 8</i> : Suppression du système des masses et des fonds d'avances .....                                                                                                       | 150     |
| <br><b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....                                                                                                                                                     | <br>153 |
| <br><b>AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION</b> .....                                                                                                                                 | <br>193 |

## INTRODUCTION

L'examen du projet de loi de règlement est le moment où le contrôle budgétaire assuré par le Parlement peut s'exercer avec le plus d'acuité. Sur la base de comptes dont la régularité et la sincérité sont requises par l'article 47-2 de la Constitution, la représentation nationale, assistée par la Cour des comptes, dispose de l'ensemble de l'information pertinente pour porter un jugement sur la gestion budgétaire de l'exécutif.

La loi de règlement pour 2011 revêt une importance particulière car elle sera la dernière loi de finances relative à une année dont la précédente majorité est entièrement comptable. Elle offre donc une vision régulière et sincère de l'état des finances publiques à quelques mois de la fin de la XIII<sup>ème</sup> législature.

Son analyse montre que l'apparente bonne gestion que le précédent Gouvernement avait mise en relief doit être fortement relativisée.

Le déficit public passe de 7,1 % à 5,2 % de PIB. Toutefois, cette diminution est due, à titre principal, à des effets mécaniques – disparition des mesures exceptionnelles ayant affecté l'exercice 2010, surréaction des prélèvements obligatoires à la croissance. Les mesures de redressement adoptées par la précédente majorité expliquent seulement 0,9 % de PIB de cette amélioration, un effort inférieur à celui demandé par les institutions communautaires.

Certes, le déficit public s'établit à 5,2 % de PIB alors que sa prévision en loi de finances initiale s'élevait à 6 % de PIB. Cette amélioration en exécution est toutefois due à la bonne gestion des collectivités territoriales, dont le solde est quasiment à l'équilibre, et, pour ce qui concerne le budget de l'État, à des éléments exceptionnels et à des reports de charges qui vont dégrader le solde de 2012.

L'analyse de l'exécution de l'année 2011 montre également le décalage entre les intentions des précédents Gouvernements – redresser les comptes publics par des économies sur la dépense – et la réalité de leur action – une réduction du déficit obtenue en très grande partie par des hausses d'impôts. On ne sait si les espoirs mis dans une réduction forte et rapide de la dépense publique étaient réels – ce qui traduirait une certaine méconnaissance des fondamentaux des comptes publics – ou feints – ce qui poserait la question du respect de la bonne information du Parlement.

L'examen de ce premier projet de loi de finances de la XIV<sup>ème</sup> législature rappelle donc que, en matière de finances publiques, les précédents Gouvernements ne se sont distingués ni par leur transparence, ni par la qualité de leur gestion, ni par la cohérence entre leur discours et leur action.

## **I.- UNE EXÉCUTION DES DÉPENSES CONFORME À LA PRÉVISION MAIS QUI MASQUE DES DÉRIVES PERSISTANTES**

Contrairement aux années précédentes, l'exercice 2011 est marqué par une bonne maîtrise des dépenses et par une croissance importante des recettes fiscales nettes dans un contexte de croissance modérée (+ 1,7 % du PIB).

Toutefois, la proximité entre le solde d'exécution 2011 et le solde prévu en loi de finances initiale (- 90,72 milliards d'euros contre - 91,63 milliards d'euros) s'explique par l'adoption de quatre lois de finances rectificatives et d'un décret d'avance <sup>(1)</sup> qui démontrent les insuffisances de la programmation initiale afin de respecter la trajectoire fixée à l'automne 2010 dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010 <sup>(2)</sup> (A).

En outre, la multiplication de dépenses non prises en compte dans le périmètre des normes de dépenses de l'État (dépenses exceptionnelles ou dépenses extrabudgétaires) laisse à penser que le précédent Gouvernement se serait ainsi volontairement soustrait à l'impératif de maîtrise des dépenses de l'État qu'il s'était lui-même fixé (B).

### **A.- LE RESPECT GLOBAL DE LA DOUBLE NORME DE DÉPENSE GRÂCE À DES ÉCONOMIES CONJONCTURELLES QUI MASQUENT LES INSUFFISANCES DE LA PROGRAMMATION**

L'exécution 2011 démontre que si le précédent Gouvernement a respecté la double norme de dépense qu'il s'était imposée - « zéro volume » et « zéro valeur » <sup>(3)</sup> - les dépenses nettes (hors fonds de concours) de l'État sont supérieures de 1 milliard d'euros à celles prévues par la loi de finances initiales pour 2011 et de 371 millions d'euros par rapport à la prévision retenue par la quatrième et dernière loi de finances rectificative.

---

(1) Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 (LFR I), Loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011 (LFR II), Loi n° 2011-1416 du 2 novembre 2011 de finances rectificative pour 2011 (LFR III), Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 (LFR IV), et décret d'avance n° 2011-1695 du 30 novembre 2011.

(2) Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

(3) L'article 5 de la loi de programmation précitée limite la progression en valeur des dépenses de l'État au niveau de l'inflation (« zéro volume ») sur un périmètre comprenant les dépenses nettes du budget général (c'est-à-dire hors mission Remboursements et Dégrevements), les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales (hors réforme de la fiscalité territoriale) et les nouvelles affectations de recettes. Il impose également une règle de stabilisation en euros courants (« zéro valeur ») des dépenses de ce périmètre, hors charge de la dette et des pensions des fonctionnaires de l'État, par rapport au montant de ces dépenses retenues en loi de finances initiale pour 2010, soit 274,8 milliards d'euros.



Le tableau ci-après récapitule les modifications de crédits intervenues en 2011 par rapport aux crédits du budget général votés en loi de finances initiale.

| UN DÉPASSEMENT D'UN MILLIARD D'EUROS DES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE |         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| <i>(crédits de paiement du budget général, en millions d'euros)</i>                                          |         |
| <b>Crédits approuvés par le Parlement <sup>(1)</sup></b>                                                     |         |
| A.– Crédits LFI.....                                                                                         | 286 390 |
| B.– Modifications prises en compte dans les LFR <sup>(2)</sup> :                                             |         |
| – ouvertures .....                                                                                           | 4 784   |
| – annulations .....                                                                                          | 3 752   |
| – variation nette .....                                                                                      | 1 032   |
| C.– Prévisions des lois de finances (A + B) .....                                                            | 287 422 |
| <b>Modifications réglementaires des crédits</b>                                                              |         |
| D.– Fonds de concours .....                                                                                  | 3 829   |
| E.– Reports depuis 2010 .....                                                                                | 2 042   |
| F.– Crédits ouverts (C + D + E) .....                                                                        | 293 293 |
| G.– Reports vers 2012 .....                                                                                  | 1 850   |
| <b>Exécution budgétaire</b>                                                                                  |         |
| H.– Dépenses nettes totales (F – G) .....                                                                    | 291 251 |
| I.– Dépenses nettes hors fonds de concours (H – D).....                                                      | 287 422 |
| J.– Écart à la LFI (I – A) .....                                                                             | 1 032   |

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

(2) Lois de finances rectificatives pour 2011 I, II, III et IV et décret d'avance

### 1.– La réduction des dépenses sous le périmètre de la norme « zéro volume » grâce à un sursaut d'inflation

Le plafond de dépenses relatif à la norme « zéro volume » est calculé en appliquant au montant des dépenses du budget général prévu par la loi de finances initiale pour 2010 (352,35 milliards d'euros) un taux d'actualisation correspondant à la prévision d'inflation associée au projet de loi de finances pour 2011, qui était de 1,5 %. Le plafond de dépenses sous le périmètre « zéro volume » actualisé pour 2011 s'établit donc à 357,6 milliards d'euros.

La loi de finances initiale pour 2011 avait anticipé une baisse des dépenses de l'État en volume de 0,2 % ramenant le plafond de dépenses de 357,6 à 357 milliards d'euros. Or, en exécution, les dépenses sont stables en volume et atteignent 357,4 milliards d'euros, soit 429 millions d'euros de plus que prévu.

Toutefois, si l'on tient compte de l'inflation réelle (2,1 %), le plafond de dépenses sous le périmètre « zéro volume » s'établirait à 359,1 milliards d'euros en 2011. Dans ces conditions, l'exécution 2011 montre que les dépenses de l'État sont au contraire inférieures de 1,7 milliard d'euros à l'objectif initial exprimé en volume (– 0,6 %).

# **LA RÉDUCTION DES DÉPENSES SOUS LA NORME « ZÉRO VOLUME » PAR RAPPORT A LA PRÉVISION 2011**

*(en milliards d'euros)*

|                                     | LFI 2011     | Mouvements de crédits |            |             |            |             | Crédits ouverts 2011 | Exécution 2011*** | Écart à la LFI |
|-------------------------------------|--------------|-----------------------|------------|-------------|------------|-------------|----------------------|-------------------|----------------|
|                                     |              | LFR 1                 | LFR 2      | LFR 3       | DA         | LFR4        |                      |                   |                |
| <b>1. Budget général</b>            |              |                       |            |             |            |             |                      |                   |                |
| Charge de la dette                  | 45,4         |                       | 1,4        |             |            | -0,4        | 46,4                 | 46,3              | 0,9            |
| Pensions                            | 36,0         |                       |            |             | 0,0        | 0,1         | 36,1                 | 35,8              | -0,2           |
| Personnels hors pensions            | 81,1         |                       |            |             | 0,3        | 0,0         | 81,4                 | 81,4              | 0,2            |
| Provisions                          | 0,03         |                       |            | 0,6         |            | -0,6        | 0,03                 | 0,0               | 0,0            |
| Autres dépenses BG*                 | 123,9        | 0,5                   | -0,5       |             | -0,3       | 0,3         | 123,9                | 124,0             | 0,2            |
| <b>Total BG</b>                     |              |                       |            |             |            |             |                      |                   |                |
| BG périmètre 0 valeur               | 205,0        | 0,5                   | -0,5       | 0,6         | 0,0        | -0,3        | 205,3                | 205,4             | 0,4            |
| <b>BG périmètre 0 volume</b>        | <b>286,4</b> | <b>0,5</b>            | <b>1,0</b> | <b>0,6</b>  | <b>0,0</b> | <b>-0,6</b> | <b>287,8</b>         | <b>287,4</b>      | <b>1,0</b>     |
| <b>2. PSR</b>                       |              |                       |            |             |            |             |                      |                   |                |
| Collectivités territoriales (CT)    | 55,3         |                       |            | -0,1        |            | 0,6         | 55,9                 | 55,8              | 0,5            |
| dont PSR de l'enveloppe normée (a)  | 46,4         |                       |            | 0,0         |            | 0,0         | 46,4                 | 46,4              | 0,1            |
| dont impact réforme TP**            | 2,9          |                       |            | 0,5         |            | 0,6         | 4,1                  | 4,0               | 1,1            |
| dont FCTVA (b)****                  | 6,0          |                       |            | -0,6        |            | 0,0         | 5,4                  | 5,4               | -0,7           |
| Union européenne (c)                | 18,2         |                       |            | 0,0         |            |             | 18,2                 | 18,2              | 0,0            |
| Total PSR                           | 73,6         |                       |            | -0,1        |            | 0,6         | 74                   | 74,1              | 0,5            |
| <b>TOTAL PSR sous norme (a+b+c)</b> | <b>70,6</b>  |                       |            | <b>-0,6</b> |            | <b>0,0</b>  | <b>70,0</b>          | <b>70,0</b>       | <b>-0,6</b>    |
| <b>Total norme élargie</b>          |              |                       |            |             |            |             |                      |                   |                |
| norme « 0 valeur »                  | 275,6        | 0,5                   | -0,5       | 0,0         | 0,0        | -0,3        | 275,4                | 275,4             | -0,3           |
| <b>norme « 0 volume »</b>           | <b>357,0</b> | <b>0,5</b>            | <b>1,0</b> | <b>0,0</b>  | <b>0,0</b> | <b>-0,6</b> | <b>357,8</b>         | <b>357,4</b>      | <b>0,4</b>     |

\* hors mission R&D et étant précisé que la dotation « Provisions » s'exécute par répartition sur les autres programmes ;

\*\* DCRTP, garantie FDPTP et compensation relais ; \*\*\* Exécution nette des fonds de concours ;

\*\*\*\* En 2010, le FCTVA hors relance était inclus dans l'enveloppe normée alors qu'il en est sorti en 2011.

Toutefois, pour l'examen à périmètre constant, il convient de le réintégrer dans le calcul du PSR pour 2011.

## **LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT SOUS LA NORME « ZÉRO VOLUME » ENTRE 2010 ET 2011**

|                                             | Exécution 2010 | Exécution 2011 | variation     |                                      |                              |
|---------------------------------------------|----------------|----------------|---------------|--------------------------------------|------------------------------|
|                                             |                |                | en Md €       | en volume (inflation prévisionnelle) | en volume (inflation réelle) |
| Charge de la dette                          | 40,503         | 46,256         | 5,8           | 12,7 %                               | 12,1 %                       |
| Pensions                                    | 34,846         | 35,796         | 1,0           | 1,2 %                                | 0,6 %                        |
| Personnels hors pensions                    | 82,525         | 81,352         | -1,2          | -2,9 %                               | -3,5 %                       |
| Provisions                                  | 0,000          | 0,000          | 0,0           |                                      |                              |
| Autres dépenses BG*                         | 123,993        | 124,005        | 0,0           | -1,5 %                               | -2,1 %                       |
| <b>Total BG à périmètre constant</b>        | <b>281,867</b> | <b>287,409</b> | <b>5,5</b>    | <b>0,5 %</b>                         | <b>-0,1 %</b>                |
| Collectivités territoriales (CT)            | 85,340         | 55,836         |               |                                      |                              |
| Mesures de périmètre                        | -35,569        | -4,038         |               |                                      |                              |
| dont impact de la réforme TP                | -32,431        | -4,038         |               |                                      |                              |
| dont FCTVA relance                          | -0,138         | 0              |               |                                      |                              |
| FCTVA hors relance                          | 6,523          | 5,387          |               |                                      |                              |
| <b>PSR CT à périmètre constant** (1)</b>    | <b>52,771</b>  | <b>51,798</b>  | <b>-0,973</b> | <b>-3,3 %</b>                        | <b>-3,9 %</b>                |
| <b>PSR Union européenne (2)</b>             | <b>17,598</b>  | <b>18,231</b>  | <b>0,633</b>  | <b>2,1 %</b>                         | <b>1,5 %</b>                 |
| <b>TOTAL PSR à périmètre constant (1+2)</b> | <b>70,369</b>  | <b>70,029</b>  | <b>-0,340</b> | <b>-2,0 %</b>                        | <b>-2,6 %</b>                |
| <b>TOTAL SOUS NORME « 0 VOLUME »</b>        | <b>352,236</b> | <b>357,438</b> | <b>5,202</b>  | <b>0,0 %</b>                         | <b>-0,6 %</b>                |

\* Sur le BG, l'exécution ne prend pas en compte le plan de relance (5 024 M€), les investissements d'avenir (32 434 M€) et la mesure de périmètre TO-DE (291 M€).

La réduction des dépenses de l'État sous le périmètre de la norme « zéro volume » en exécution a donc été facilitée par le sursaut d'inflation constaté en 2011, malgré l'accroissement de la charge de la dette de l'État en résultant.

Les tableaux précédents montrent en effet que **les dépenses du budget général en 2011 ont dérapé de 1 milliard d'euros par rapport à la prévision et de 5,5 milliards d'euros par rapport à 2010**, essentiellement en raison de la progression de la charge de la dette tandis que les charges de pensions sont en léger repli par rapport à la prévision (– 195 millions d'euros) <sup>(1)</sup>.

Estimée à 45 382 millions d'euros en loi de finances initiale, la charge de la dette a été révisée une première fois à l'occasion de la deuxième loi de finances rectificative du 19 septembre 2011 (+ 1 438 millions d'euros) afin de tenir compte du surcroît de charge d'indexation sur l'ensemble des titres indexés <sup>(2)</sup>.

Le collectif de fin d'année (la quatrième loi de finances rectificative) a donné lieu à un réexamen complet de tous les postes et a conduit, au final, à annuler 424 millions d'euros de crédits sur le programme *Charge de la dette* du fait, en particulier, du niveau particulièrement bas des taux d'intérêt par rapport à la prévision. Ce mouvement s'est poursuivi jusqu'au 31 décembre si bien que l'exécution 2011 ressort en deçà des crédits ouverts en quatrième loi de finances rectificative (– 140 millions d'euros) pour s'établir à 46 256 milliards d'euros.

Le surcroît de charge de la dette par rapport à la loi de finances initiale (+ 0,87 milliard d'euros) tient non seulement au surcroît d'inflation mais également à un programme effectif d'émissions à moyen et long termes légèrement plus défavorable en trésorerie (et donc en charge nette budgétaire) que le programme indicatif retenu lors de la préparation du projet de loi de finances en août 2010 <sup>(3)</sup>.

L'exécution 2011 se caractérise donc par une très forte progression de la charge de la dette (+ 5,8 milliards d'euros par rapport à 2010, soit une croissance de + 14,3 % en un an et de + 23,5 % par rapport à 2009).

Le Rapporteur général constate à cet égard qu'après une période de progression très contenue (2002-2007), la charge de la dette est devenue très volatile sur la période 2008-2011, comme le montre le graphique ci-après. Cette situation est d'autant plus problématique aujourd'hui que la crise des dettes souveraines européennes fait peser un risque majeur d'augmentation des taux à court terme, ce qui entraînerait, par construction, un accroissement encore plus important de la charge de la dette dans les années à venir <sup>(4)</sup>.

---

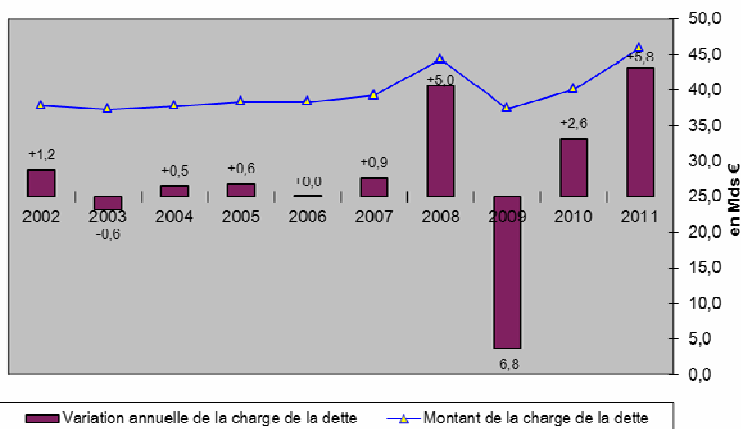
(1) L'examen de l'évolution de chaque poste de dépenses hors charge de la dette et des pensions sera réalisé dans le cadre de l'analyse du respect de la norme « zéro valeur ».

(2) Dans un contexte de reprise économique et d'inflation relativement élevée au cours de la première partie de l'année, la demande pour les titres indexés sur l'inflation a été soutenue en début d'année et deux nouvelles souches ont été créées : le BTANi 0,45 % 25 juillet 2016 et l'OATEi 1,85 % 25 juillet 2027. Au second semestre, la forte révision à la baisse des perspectives économiques et l'accentuation de la crise sur les dettes souveraines ont provoqué une baisse de la demande. Au total, les émissions de titres indexés ont représenté 10,9 % du programme de financement à moyen et long terme, soit 20,1 milliards d'euros.

(3) Voir IV infra.

(4) Voir IV infra.

### Evolution annuelle et montant de la charge de la dette



Source : lois de règlement ; calculs du rapporteur général.

2.- La légère baisse en valeur des dépenses de l'État, hors charge de la dette et des pensions, grâce à des économies non pérennes masquant des situations critiques

À côté de la norme dite « zéro volume », l'article 5 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 a prévu qu'au sein de cette enveloppe, les dépenses, hors charge de la dette et contribution aux pensions des fonctionnaires, soient stabilisées en valeur (norme « zéro valeur »).

L'exécution 2011 montre que, pour sa première année d'application, cette nouvelle norme de dépenses a été respectée et même dépassée puisque l'État enregistre **une baisse en valeur des dépenses sous ce périmètre de 259 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale** (et de 203 millions d'euros par rapport à la quatrième loi de finances rectificative).

Il n'en demeure pas moins que cette « performance » résulte essentiellement d'économies conjoncturelles liées à une moindre dépense au titre du FCTVA (a). Elle ne saurait par ailleurs masquer certaines dérives persistantes telles que le maintien de sous budgétisations chroniques de certaines missions (b), le dérapage de la masse salariale en prévision et en exécution malgré l'application stricte et aveugle de la règle de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite (c) et l'incapacité du précédent Gouvernement à tenir ses engagements de réduction de dépenses de fonctionnement et d'intervention (d).

*a) Une réduction mineure des dépenses de l'État en valeur grâce à la baisse conjoncturelle du FCTVA*

**La réduction des dépenses de l'État sous le périmètre « zéro valeur » de 260 millions d'euros résulte d'abord d'une moindre dépense au titre du FCTVA, en raison de la chute conjoncturelle de l'investissement local.**

Le prélèvement sur recettes (PSR) en faveur des collectivités territoriales inclus dans la norme de dépense <sup>(1)</sup> accuse une **baisse en valeur de 653 millions d'euros** par rapport à la prévision initiale et de 1,1 milliard d'euros entre l'exécution 2010 et 2011. **Si tel n'avait pas été le cas, les dépenses de l'État hors charge de la dette et des pensions auraient donc dérapé de 393 millions d'euros en exécution et la norme « zéro valeur » n'aurait pas été respectée.**

Il faut à cet égard souligner que cette moindre dépense de FCTVA a permis de financer le dérapage de certaines dépenses en 2011. Ainsi la troisième loi de finances rectificative pour 2011 avait-elle déjà identifié une marge de 596 millions d'euros sur le PSR en faveur des collectivités territoriales et l'avait inscrite sur la dotation *Provisions* du budget général de l'État. La quatrième et dernière loi de finances rectificative pour 2011 a pu ainsi procéder à des ouvertures nettes de crédits à hauteur de 850 millions, compensées par des annulations de crédits nettes sur le budget général hors charge de la dette d'un montant de 1,053 milliard d'euros, dont les 596 millions d'euros inscrits sur la dotation *Provisions*.

La baisse plus importante encore du PSR en faveur des collectivités territoriales à la fin 2011 (– 57 millions d'euros par rapport à la troisième loi de finances rectificative) a également permis de compenser l'augmentation du PSR en faveur de l'Union européenne qui a atteint 18,235 milliards d'euros contre une prévision de 18,231 milliards (– 4,6 millions d'euros) en loi de finances initiale pour 2011.

*b) Une programmation des crédits toujours marquée par des sous budgétisations chroniques à l'origine de dérapages importants en exécution*

Les modifications apportées à la programmation et à la répartition initiale des crédits ont été, en volume, moins importantes que lors des exercices précédents <sup>(2)</sup> mais, comme le souligne la Cour des comptes <sup>(3)</sup>, la fin de gestion a mis en évidence des tensions et des situations objectives de sous budgétisations que la loi de finances initiale aurait pu anticiper et les lois de finances rectificatives corriger.

Les dépenses les plus emblématiques en la matière sont celles relatives aux **opérations extérieures (OPEX)**, systématiquement sous évaluées en loi de finances initiale et rarement majorées en lois de finances rectificatives, si bien que les crédits supplémentaires sont le plus souvent ouverts à l'occasion d'un décret d'avance. L'année 2011 ne fait pas exception puisque le décret n° 2011-1695 du 30 novembre 2011 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance a procédé à une ouverture de 75 millions d'euros au titre des dépenses de personnel des militaires en OPEX en AE et CP et de 467 millions d'euros en AE et 391 millions d'euros en CP sur le programme *Préparation et emploi des forces*

---

(1) PSR au format 2010 c'est-à-dire incluant en 2011 le FCTVA hors relance dans le PSR en faveur des collectivités territoriales.

(2) Cf. *infra* Les modifications de crédits en cours d'année.

(3) Cour des comptes, *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, exercice 2011*, 30 mai 2012, p. 95 et s.

notamment pour couvrir l'opération *Harmattan en Libye* <sup>(1)</sup>. Or, si l'engagement de la France en Libye était postérieur à la loi de finances initiale pour 2011 et ne pouvait donc être prévu à ce stade, le Gouvernement aurait pu en tirer les conséquences dès la première loi de finances rectificative du 29 juillet 2011.

En dehors de cette opération exceptionnelle, les demandes d'ouvertures de crédits supplémentaires par voie réglementaire au titre des OPEX se sont élevées à 167 millions d'euros en 2011 et révèlent une sous budgétisation initiale chronique malgré le relèvement de la provision initiale en lois de finances initiales pour 2010 et 2011, comme le montre le tableau ci-dessous.

# ÉVOLUTION DU COÛT DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION

(CP, en millions d'euros)

|                                       | 2002         | 2003       | 2004       | 2005       | 2006       | 2007         | 2008          | 2009         | 2010         | 2011         |
|---------------------------------------|--------------|------------|------------|------------|------------|--------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Surcoûts totaux OPEX</b>           | <b>659,5</b> | <b>629</b> | <b>605</b> | <b>528</b> | <b>579</b> | <b>663,4</b> | <b>832,89</b> | <b>870,5</b> | <b>860,1</b> | <b>1 171</b> |
| Défense titre 2                       |              |            |            |            |            | 336          | 359,6         | 350,1        | 329,7        | 380          |
| Défense hors titre 2                  |              |            |            |            |            | 327,4        | 473,29        | 520,4        | 530,4        | 791          |
| Provision LFI                         | 24           | 24         | 24         | 100        | 175        | 360          | 460           | 510          | 570          | 630          |
| Couverture par décret d'avance        | —            | 400        | 540        | 421        | 453        | 272,5        | 221           | 228          | 247          | 461,5        |
| Couverture en LFR                     | 373          | 20         | —          | —          | —          |              |               |              |              |              |
| Réouverture en LFR de fin d'année (a) | 0            | 400        | 495        | 0          | 269        | 0            | 0             | 223          | 247          |              |
| Remboursements OTAN/ONU               |              |            |            | 8,7        | 6,2        | 15           | 34            | 65           | 50           | 79,2         |
| Surcoûts non remboursés               | 635,5        | 205        | 86         | 419,3      | 128,8      | 272,5*       | 159*          | 72,5         | — 6,9        | 0,3          |

(a) remboursement du gage

Source : Direction du budget.

Le deuxième poste de dépense qui a été sous-évalué en loi de finances initiale 2011 est celui des **bourses de l'enseignement supérieur** versées sur le programme *Vie étudiante*. Cette situation est également récurrente depuis 2009 et trouve en partie son origine dans la réforme des bourses sur critères sociaux opérée en 2008. Le montant mis en place par la loi de finances initiale pour 2011 au titre de ces bourses, soit 1,52 milliard d'euros n'a pas été modifié par les quatre lois de finances rectificatives, mais il a été abondé par décret d'avance à hauteur de 43,41 millions d'euros (contre 92 millions d'euros en 2010). Même si, en proportion, l'abondement opéré en 2011 est moindre que celui opéré en 2010 et en 2009, sa répétition et son niveau l'exposent à la critique.

La troisième poste de dépense systématiquement sous-évalué depuis 2008 concerne la mission *Immigration et Asile* compte tenu de la progression du nombre de demandeurs d'asile, et partant, les besoins qui en découlent au titre de **l'hébergement d'urgence et de l'allocation temporaire d'attente (ATA)**. Cette mission aura ainsi bénéficié d'abondements « exceptionnels » cumulés de 156 millions d'euros en autorisations d'engagement et 147 millions d'euros en

(1) L'opération *Harmattan* s'est caractérisée par le déploiement d'un dispositif lourd, notamment autour du groupe aéronaval, d'avions de l'armée de l'air et enfin d'hélicoptères de combat. Ainsi, cette opération aéromaritime majeure a engendré des dépenses conséquentes en matière de munitions (+ 112 M€), de carburant (+ 60 M€) et de maintien en condition opérationnelle des matériels (+ 120 M€) et d'autres dépenses de fonctionnement (20 M€).

crédits de paiement en première et quatrième lois de finances rectificatives et en décret d'avance du 30 novembre 2011, soit respectivement 31,7 % et 30,1 % des dotations en loi de finances initiale.

Le quatrième poste de dépense faisant l'objet d'une sous-budgétisation chronique est celui des **frais de justice**. Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour 2010, la Cour des comptes avait déjà souligné que la loi de finances initiale pour 2011 avait vraisemblablement sous-estimé la dotation allouée aux frais de justice au regard notamment des effets conjugués de la deuxième loi d'orientation pour la sécurité intérieure et de la réforme de la médecine légale. L'exécution budgétaire 2011 confirme cette analyse puisque les dépenses de frais de justice atteignent 537 millions d'euros pour une dotation initiale de 460 millions d'euros.

Enfin, les ouvertures de crédits réalisées en quatrième loi de finances rectificative montrent combien **certaines dépenses d'intervention à caractère social ont été sous-estimées sous la précédente législature** qu'il s'agisse des dépenses liées aux aides personnelles en faveur du logement, de l'aide médicale de l'État (AME), de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), des subventions en faveur des établissements accueillant des personnes en perte d'autonomie ou de celles en faveur des maisons départementales des personnes handicapées.

*c) Malgré la baisse de la masse salariale et l'application stricte du 1 sur 2, les dépenses de personnel dérapent par rapport à la prévision initiale*

Comme ces deux dernières années, **la masse salariale a dépassé le montant prévu en loi de finances initiale pour 2011 de 0,3 %**. Elle atteint 117,3 milliards d'euros (hors fonds de concours <sup>(1)</sup>) contre une prévision en loi de finances initiale pour 2011 de 117,1 milliards d'euros.

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

(en milliards d'euros)

| Catégories                                     | Exécution 2010 | LFI 2011     | Exécution 2011 | écarts à la LFI |
|------------------------------------------------|----------------|--------------|----------------|-----------------|
| Rémunérations d'activité                       | 70,2           | 69,0         | 69,3           | 0,35            |
| Cotisations et contributions sociales hors CAS | 11,4           | 11,2         | 11,2           | - 0,02          |
| Prestations sociales et allocations diverses   | 1,0            | 1,0          | 1,0            | 0,03            |
| <b>Total hors CAS</b>                          | <b>82,4</b>    | <b>81,1</b>  | <b>81,4</b>    | <b>0,36</b>     |
| CAS Pensions                                   | 34,8           | 36,0         | 35,9           | - 0,08          |
| <b>Total titre 2</b>                           | <b>117,4</b>   | <b>117,1</b> | <b>117,3</b>   | <b>0,3</b>      |

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

**Ce dérapage de la masse salariale par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiale est intégralement dû à une augmentation des dépenses de rémunération (hors CAS pensions) de 350 millions d'euros, un niveau néanmoins inférieur au dérapage constaté en 2010 (670 millions d'euros).**

(1) Les fonds de concours destinés au financement des dépenses de personnel de l'État en 2011 s'élèvent à 344 millions d'euros.

Ce dépassement a d'ailleurs été couvert par un décret d'avance ouvrant 349,4 millions d'euros de dépenses de personnel le 30 novembre 2011 dont 232,9 millions d'euros en faveur du personnel du ministère de la Défense (incluant 75 millions d'euros au titre des OPEX), 34,2 millions d'euros en faveur du personnel du ministère des Affaires étrangères, 53 millions d'euros en faveur du ministère du Budget, 17,6 millions d'euros en faveur du personnel du ministère de l'Écologie et 11 millions d'euros en faveur du ministère de l'Économie et des finances.

**Par ailleurs, l'évolution des dépenses de personnel au regard de l'exécution 2010 fait apparaître une progression de 1,6 % à périmètre constant (contre + 2 % entre 2009 et 2010). Elle traduit un ralentissement de la progression de la masse salariale de l'État avec un taux de croissance de 0,5 % (contre 0,7 % entre 2009 et 2010) ainsi qu'un début de ralentissement de la progression des dépenses du CAS Pensions (+ 4,7 % en 2011 contre + 5,1 % en 2010).**

#### DÉPENSES DE PERSONNEL : DE L'EXÉCUTION 2010 À L'EXÉCUTION 2011

(en milliards d'euros)

|                   | Exécution<br>2010 | Exécution 2011 à<br>périmètre courant | Exécution 2011 à<br>périmètre constant | Écart (%)      |
|-------------------|-------------------|---------------------------------------|----------------------------------------|----------------|
| Hors CAS pensions | 82 524            | 81 352                                | 82,922                                 | + 0,5 %        |
| CAS pensions      | 34 846            | 35 796                                | 36 470                                 | + 4,7 %        |
| <b>Total</b>      | <b>117 370</b>    | <b>117 148</b>                        | <b>119 392</b>                         | <b>+ 1,6 %</b> |

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

**Il n'en demeure pas moins que l'objectif de stabilisation des dépenses de personnel hors pensions fixé par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 n'a pas été atteint.**

Deux facteurs expliquent les dérapages de la masse salariale en 2011 :

- **En premier lieu, la mise en œuvre de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite (dite « règle du 1 sur 2 ») n'a pas produit les économies escomptées, évaluées à 0,5 milliard d'euros.**

Il faut tout d'abord rappeler que l'article 86 de la loi de finances initiale pour 2011 avait fixé le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'État à 1 974 461 équivalents temps plein travaillé (ETPT) réduit à 1 974 451 ETPT par la dernière loi de finances rectificative du 28 décembre 2011. Comme les années précédentes, ce plafond s'est révélé largement surévalué en prévision, le niveau des emplois s'établissant *in fine* à 1 949 577 ETPT, y compris les budgets annexes (– 237 ETPT). Il est inférieur de - 60 999 ETPT à la consommation constatée en 2010 à périmètre courant (contre - 90 598 ETPT entre 2010 et 2009). Toutefois, par rapport aux emplois rémunérés en 2010, **les effectifs 2011 sont, à périmètre constant, en baisse de – 31 728 ETPT** (contre - 26 527 ETPT en 2010). Il convient en effet de neutraliser les corrections techniques liées à un changement de règle de décompte des agents non indicés (+ 4 853 ETPT) ainsi que la



diminution des effectifs résultant des transferts d'emplois et de mesures de décentralisation, évaluée à - 34 737 ETPT en loi de finances initiale et à - 34 124 ETPT en exécution. Ces transferts concernent principalement le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche (impact du passage des universités aux responsabilités et compétences élargies pour un total au niveau ministériel de - 30 705 ETPT), et dans une moindre mesure le ministère de la Santé (impact de la création des agences régionales de santé intervenue en 2010).

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>(1)</sup>, le solde des créations et suppressions d'emplois en 2011 est supérieur de 1 866 ETP à ce que prévoyait la loi de finances initiale pour 2011 (soit 64 287 ETP contre une prévision de 62 421 ETP). **Compte tenu de départs en retraite plus nombreux que prévu, la « règle du 1 sur 2 » a été strictement respectée pour l'ensemble des ministères concernés. Elle a néanmoins été appliquée de façon très différenciée selon les ministères et les missions comme le montrent les tableaux ci-après.**

En revanche, le « retour catégoriel » accordé aux agents en contrepartie des réductions d'effectifs, est supérieur à la prévision et représente globalement 60 % des économies réalisées sur les effectifs.

**Il s'ensuit que l'économie nette résultant de la suppression des effectifs de l'État en 2011 ne s'élève qu'à 373 millions d'euros.**

Il faut d'ailleurs souligner que **l'augmentation des départs en retraite en 2011 par rapport à la prévision a permis d'accroître l'économie brute en résultant pour l'État de 118 millions d'euros. Si tel n'avait pas été le cas, le poids des mesures catégorielles accordées en 2011 aurait représenté 69 % de l'économie brute liée à la mise en œuvre du « 1 sur 2 », soit un ratio légèrement supérieur à celui constaté en 2010 (67,3 %), et l'économie nette se serait élevée à 255 millions d'euros, soit un niveau comparable à celui constaté en 2010 (264 millions d'euros).**

---

(1) 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.

# ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ET DES ÉCONOMIES LIÉS À LA MISE EN ŒUVRE DU ¼ PAR MINISTÈRE ET PAR MISSION

| Ministère                                                                  | EFFECTIFS (ETP)                 |                                       |                                       |                                     | Économies brutes (M€)     |                      |                         | Mesures catégorielles (M€) |                      |                                |
|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------|----------------------|-------------------------|----------------------------|----------------------|--------------------------------|
|                                                                            | Départs en retraite<br>PAP 2011 | Départs en retraite<br>exécution 2011 | Schéma<br>d'emplois<br>exécution 2011 | Taux de non<br>remplacement<br>2011 | Prévues<br>en LFI<br>2011 | exécutées<br>en 2011 | écart à la<br>prévision | Prévues<br>en LFI<br>2011  | exécutées<br>en 2011 | retour<br>catégoriel<br>2011   |
| Affaires étrangères et européennes                                         | 282                             | 229                                   | - 164                                 | - 72 %                              | - 7,0                     | - 16,0               | - 9,0                   | 6,7                        | 6,6                  | 41 %                           |
| Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et<br>aménagement du territoire | 892                             | 848                                   | - 659                                 | - 78 %                              | - 21,8                    | - 19,0               | 2,8                     | 10,9                       | 9,9                  | 52 %                           |
| Budget, comptes publics, fonction<br>publique et réforme de l'État         | 4 757                           | 5 668                                 | - 3 621                               | - 64 %                              | - 137,7                   | - 160,2              | - 22,5                  | 78,4                       | 92,8                 | 58 %                           |
| Culture et communication                                                   | 286                             | 343                                   | - 93                                  | - 27 %                              | - 3,2                     | - 5,4                | - 2,2                   | 1,6                        | 2,1                  | 39 %                           |
| Défense et anciens combattants                                             | 8 837                           | 9 590                                 | - 7 948                               | - 83 %                              | - 212,1                   | - 234,3              | - 22,2                  | 104,0                      | 84,0                 | 36 %                           |
| Écologie, développement durable,<br>transports et logement                 | 2 440                           | 2 138                                 | - 1 494                               | - 70 %                              | - 47,4                    | - 51,1               | - 3,6                   | 31,8                       | 24,1                 | 47 %                           |
| Économie, finances et industrie                                            | 559                             | 568                                   | - 415                                 | - 73 %                              | - 14,4                    | - 15,8               | - 1,4                   | 10,1                       | 10,3                 | 65 %                           |
| Éducation nationale, jeunesse et vie<br>associative                        | 32 720                          | 33 592                                | - 16 826                              | - 50 %                              | - 362,3                   | - 392,4              | - 30,1                  | 196,0                      | 175,9                | 45%<br>exonéré<br>du 1 sur 2   |
| Enseignement supérieur et recherche                                        | 1 684                           | 1 412                                 | 0                                     | 0 %                                 | 0,0                       | 0,0                  | 0,0                     | 12,8                       | 1,6                  |                                |
| Intérieur, outre-mer, collectivités<br>territoriales et immigration        | 7 044                           | 6 989                                 | - 618                                 | - 9 %                               | - 29,6                    | - 41,8               | -12,2                   | 128,9                      | 127,6                | 305 %<br>exonéré<br>du 1 sur 2 |
| Justice et libertés                                                        | 2 038                           | 1 863                                 | 226                                   | 12 %                                | 23,7                      | 15,3                 | -8,4                    | 16,0                       | 11,3                 |                                |
| Services du Premier ministre                                               | 118                             | 171                                   | 193                                   | 113 %                               | 10,4                      | 9,9                  | -0,5                    | 4,2                        | 5,9                  | 59 %                           |
| Travail, emploi et santé                                                   | 764                             | 876                                   | - 587                                 | - 67 %                              | - 15,5                    | - 24,2               | -8,7                    | 13,0                       | 10,7                 | 44 %                           |
| <b>Total</b>                                                               | <b>62 421</b>                   | <b>64 287</b>                         | <b>-32 006</b>                        | <b>- 50 %</b>                       | <b>- 817,0</b>            | <b>- 935,0</b>       | <b>- 118,0</b>          | <b>614,5</b>               | <b>562,6</b>         | <b>60%</b>                     |

Source : ministère du Budget et des comptes publics et calculs du rapporteur général

| Mission                                                     | EFFECTIFS (ETP)                    |                                          |                                       |                                     | Économies brutes (M€)     |                      |                         | Mesures catégorielles (M€) |                      |                              |
|-------------------------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------|----------------------|-------------------------|----------------------------|----------------------|------------------------------|
|                                                             | Départs en<br>retraite<br>PAP 2011 | Départs en<br>retraite<br>exécution 2011 | Schéma<br>d'emplois<br>exécution 2011 | Taux de non<br>remplacement<br>2011 | Prévues<br>en LFI<br>2011 | exécutées<br>en 2011 | écart à la<br>prévision | Prévues<br>en LFI<br>2011  | exécutées<br>en 2011 | retour<br>catégoriel<br>2011 |
| <b>BUDGET GÉNÉRAL</b>                                       |                                    |                                          |                                       |                                     |                           |                      |                         |                            |                      |                              |
| Action extérieure de l'État                                 | 253                                | 215                                      | -144                                  | -67 %                               | -5,5                      | -13,1                | -7,6                    | 5,2                        | 6,2                  | 48 %                         |
| Administration générale et territoriale de l'État           | 927                                | 1 143                                    | -794                                  | -69 %                               | -25,7                     | -14,9                | 10,8                    | 14,5                       | 15,7                 | 105 %                        |
| Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales | 420                                | 455                                      | -577                                  | -127 %                              | -18,6                     | -13,7                | 4,9                     | 7,5                        | 5,0                  | 37 %                         |
| Aide publique au développement                              | 29                                 | 14                                       | -20                                   | -143 %                              | -1,5                      | -2,9                 | -1,4                    | 1,5                        | 0,4                  | 13 %                         |
| Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation        | 133                                | 200                                      | -593                                  | -297 %                              | -11,1                     | -7,7                 | 3,4                     | 0,7                        | 0,7                  | 9 %                          |
| Conseil et contrôle de l'État                               | 91                                 | 107                                      | 126                                   | 118 %                               | 8,6                       | 7,2                  | -1,4                    | 2,0                        | 2,1                  | 29 %                         |
| Culture                                                     | 286                                | 343                                      | -93                                   | -27 %                               | -3,2                      | -5,4                 | -2,2                    | 1,6                        | 2,1                  | 39 %                         |
| Défense                                                     | 8 704                              | 9 390                                    | -7 355                                | -78 %                               | -201,0                    | -226,6               | -25,7                   | 103,4                      | 83,3                 | 37 %                         |
| Direction de l'action du Gouvernement                       | 21                                 | 34                                       | 79                                    | 232 %                               | 2,7                       | 3,2                  | 0,5                     | 0,7                        | 3,4                  | 106 %                        |
| Écologie, développement et aménagement durables             | 2 109                              | 1 765                                    | -1 321                                | -75 %                               | -38,7                     | -42,8                | -4,1                    | 24,0                       | 24,1                 | 56 %                         |
| Économie                                                    | 538                                | 534                                      | -407                                  | -76 %                               | -13,9                     | -15,7                | -1,8                    | 9,9                        | 10,1                 | 65 %                         |
| Enseignement scolaire                                       | 33 130                             | 33 906                                   | -16 904                               | -50 %                               | -365,6                    | -397,5               | -31,9                   | 199,0                      | 179,3                | 45 %                         |
| Gestion des finances publiques et des ressources humaines   | 4 757                              | 5 668                                    | -3 621                                | -64 %                               | -137,7                    | -160,2               | -22,5                   | 78,4                       | 92,8                 | 58 %                         |
| Immigration, asile et intégration                           | 13                                 | 19                                       | -21                                   | -111 %                              | 0,3                       | -0,9                 | -1,2                    | 0,0                        | 0,0                  | 0 %                          |
| Justice                                                     | 2 038                              | 1 863                                    | 226                                   | 12 %                                | 23,7                      | 15,3                 | -8,4                    | 16,0                       | 11,3                 | exonéré<br>du 1 sur 2        |
| Outre-mer                                                   | 0                                  | 0                                        | 0                                     |                                     | 7,7                       | 6,1                  | -1,6                    | 1,0                        | 0,0                  | 0 %                          |
| Politique des territoires                                   | 2                                  | 4                                        | -1                                    | -25 %                               | 0,1                       | -0,1                 | -0,2                    | 0,0                        | 0,0                  | 0 %                          |
| Recherche et enseignement supérieur                         | 1 765                              | 1 521                                    | -11                                   | -1 %                                | -0,5                      | -0,2                 | 0,3                     | 13,4                       | 3,1                  | exonéré<br>du 1 sur 2        |
| Sécurité                                                    | 6 072                              | 5 794                                    | 219                                   | 4 %                                 | -11,0                     | -31,3                | -20,3                   | 112,2                      | 111,0                | 355 %                        |
| Sécurité civile                                             | 32                                 | 33                                       | -22                                   | -67 %                               | -0,8                      | -0,8                 | 0,1                     | 1,1                        | 0,9                  | 120 %                        |
| Solidarité, insertion et égalité des chances                | 464                                | 535                                      | -295                                  | -55 %                               | -9,3                      | -12,8                | -3,5                    | 8,7                        | 7,2                  | 56 %                         |
| Travail et emploi                                           | 300                                | 341                                      | -292                                  | -86 %                               | -6,2                      | -11,4                | -5,2                    | 4,3                        | 3,5                  | 31 %                         |
| <b>Total BUDGET GÉNÉRAL</b>                                 | <b>62 084</b>                      | <b>63 884</b>                            | <b>-31 821</b>                        | <b>-50 %</b>                        | <b>-807,4</b>             | <b>-926,2</b>        | <b>-118,9</b>           | <b>605,1</b>               | <b>562,2</b>         | <b>61 %</b>                  |
| <b>BUDGETS ANNEXES</b>                                      |                                    |                                          |                                       |                                     |                           |                      |                         |                            |                      |                              |
| Contrôle et exploitation aériens                            | 331                                | 373                                      | -173                                  | -46 %                               | -8,7                      | -8,2                 | 0,5                     | 7,8                        | 0,0                  | 0 %                          |
| Publications officielles                                    | 6                                  | 30                                       | -12                                   | -40 %                               | -0,9                      | -0,5                 | 0,4                     | 1,6                        | 0,4                  | 77 %                         |
| <b>Total BUDGETS ANNEXES</b>                                | <b>337</b>                         | <b>403</b>                               | <b>-185</b>                           | <b>-46 %</b>                        | <b>-9,6</b>               | <b>-8,8</b>          | <b>0,8</b>              | <b>9,4</b>                 | <b>0,4</b>           | <b>5 %</b>                   |
| <b>Total</b>                                                | <b>62 421</b>                      | <b>64 287</b>                            | <b>-32 006</b>                        | <b>-50 %</b>                        | <b>-817,0</b>             | <b>-935,0</b>        | <b>-118,0</b>           | <b>614,5</b>               | <b>562,6</b>         | <b>-60 %</b>                 |

Source : ministère du Budget et des comptes publics et calculs du rapporteur général

**Ces tableaux démontrent que, comme l'an passé, les ministères pour lesquels les non remplacements sont très supérieurs à la règle du 1 sur 2 (tels les ministères de la Défense, de l'Écologie, et du Travail) 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 %.**

Ainsi, au ministère de la Défense et Anciens combattants, 83 % des départs en retraite n'ont pas été remplacés mais le « retour catégoriel » ne représente que 36 % de l'économie brute en résultant. À l'inverse, au ministère de la Culture et communication, seuls 27 % des départs en retraite n'ont pas été remplacés alors même que le retour catégoriel pour les agents en place représente 39 % de l'économie brute en résultant. Enfin, si au ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, 63 % des départs en retraite n'ont pas été remplacés, les agents en place ont bénéficié d'un retour catégoriel représentant 65 % de l'économie en résultant, soit un taux très supérieur à la norme de 50 %.

Enfin, il convient de traiter spécifiquement le cas du ministère de l'Intérieur : seul 9 % des départs en retraite n'ont pas été remplacés tandis que le poids des mesures catégorielles représente trois fois l'économie brute en résultant. Or, 56 % du montant de ces mesures catégorielles (soit 71,5 millions d'euros) résulte de la poursuite de protocoles antérieurs à la mise en œuvre de la RGPP : il s'agit d'une part, de la réforme des corps et carrières de la police nationale, traduite dans un protocole d'accord signé le 17 juin 2004 entre le ministre de l'Intérieur et la quasi-totalité des organisations représentatives des personnels, et dont la mise en œuvre sur la période 2004-2012 revêt des aspects statutaires et indemnitaires mais aussi des volets formation, action sociale et organisation du travail ; d'autre part, des protocoles additionnels du 5 décembre 2007 pour le corps de commandement, des 14 et 22 octobre 2008 pour le corps d'encadrement et d'application, et du 8 avril 2009 pour le corps de conception et de direction. Le montant de ces mesures s'est élevé en 2011 à 48,2 millions d'euros. Elles impacteront également les exercices 2012 (à hauteur de 44,6 millions d'euros) et 2013 (à hauteur de 7,4 millions d'euros). Il s'agit enfin de la mise en œuvre du PAGRE (plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées) en gendarmerie, débuté en 2006, et qui s'inscrit dans le cadre de la parité globale entre les deux forces, pour un montant de 23,3 millions d'euros en 2011 (il s'élèvera à 23,2 millions d'euros pour la dernière annuité 2012). Une fois ces mesures catégorielles neutralisées, il apparaît néanmoins que le retour catégoriel lié au 1 sur 2, au ministère de l'Intérieur, représente 134 % de l'économie brute en résultant (soit 56,1 millions d'euros tandis que l'économie liée aux départs en retraite ne s'élève qu'à 41,8 millions d'euros).

Enfin, l'exécution 2011 montre que **les mouvements de fongibilité asymétrique se réduisent comme une peau de chagrin**, s'élevant à 245,5 millions d'euros, dont 51,6 millions d'euros seulement au titre de la fongibilité non technique (c'est-à-dire résultant d'un effort de gestion pour couvrir des dépenses hors titre 2) contre 308 millions d'euros en gestion 2010.

• **En second lieu, le dérapage de la masse salariale par rapport aux prévisions est dû à la croissance des heures supplémentaires, en particulier sur la mission *Enseignement scolaire*.**

Compte tenu de la suppression des effectifs résultant du 1 sur 2, certains établissements ont rencontré des difficultés à pourvoir la totalité des enseignements par des enseignants rémunérés sur « heures postes » ou sur « blocs de moyens provisoires », modes habituels de rémunération des professeurs. Par ailleurs l'abrogation du décret « de Robien » <sup>(1)</sup> n'a pas permis un rétablissement des postes supprimés mais a favorisé la croissance des heures supplémentaires. **Le montant total des heures supplémentaires s'élève à 1,3 milliard d'euros en 2011 et représente 2,2 % de la masse salariale de la mission. Il équivaut au triple de l'économie brute résultant du 1 sur 2 au ministère de l'Éducation nationale en 2011.**

*d) L'incapacité du précédent Gouvernement à tenir ses engagements de réduction de dépenses de fonctionnement et d'intervention*

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 a fixé au Gouvernement l'objectif de réduire de 10 % les dépenses de fonctionnement et d'intervention de l'État en trois ans. L'année 2011 a été le premier exercice de mise en œuvre de cette « norme » supplémentaire et démontre que si une tendance certaine à la réduction de la dépense a été engagée en ce sens, l'objectif fixé n'a toutefois pas été atteint par le précédent Gouvernement.

• **L'objectif de réduction des dépenses de fonctionnement de l'État n'a pas été atteint :**

Il faut d'abord rappeler que malgré l'effet d'annonce de la mesure proposée par le précédent Gouvernement, l'assiette des dépenses de fonctionnement retenue pour se voir appliquer un « rabot » de 10 % était très limitée. Les dépenses de fonctionnement sont comptabilisées dans le titre 3 du budget général et se répartissent en deux catégories : les dépenses de fonctionnement (catégorie 31) et les subventions pour charges de services publics destinées aux opérateurs de l'État (catégorie 32). L'assiette retenue était cantonnée aux seules dépenses de la catégorie 31 qui s'élevaient à 18,3 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2011. Toutefois, ont été exclues de cette assiette les dépenses de fonctionnement militaires (7,8 milliards d'euros) et les dépenses liées à l'organisation des élections (0,2 milliard d'euros). *In fine*, l'assiette retenue s'élevait à 10,3 milliards d'euros. Un effort d'un milliard d'euros d'économie était donc en jeu sur la période 2011 à 2014, dont 0,5 milliard d'euros d'économie dès 2011 (5 %).

---

(1) Ce décret, du 12 février 2007, allongeait de une à trois heures hebdomadaires le temps de travail de certains enseignants sans contrepartie financière. Il donnait par ailleurs la possibilité aux chefs d'établissements de contraindre les enseignants à enseigner deux matières.

Or, l'exécution 2011 montre que les dépenses de fonctionnement retenues dans cette assiette restreinte ont certes baissé, de près de 0,3 milliard d'euros, mais sans atteindre l'objectif fixé par la loi de programmation (0,5 milliard d'euros).

• **Le bilan de l'objectif de réduction des dépenses d'intervention de l'État n'a pu être effectué faute de données**

Là encore, il faut rappeler que malgré l'effet d'annonce, le précédent Gouvernement s'était en réalité fixé deux objectifs distincts en matière de dépenses d'intervention : d'une part, réduire de 13 % en trois ans les dépenses d'intervention dites « discrétionnaires » <sup>(1)</sup> (évaluées à 19 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2011) et d'autre part stabiliser les dépenses d'intervention dites de « guichet » (évaluées à 38 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2011) qui ont tendance à progresser <sup>(2)</sup>.

**RÉDUCTION DES INTERVENTIONS DISCRÉTIONNAIRES ENTRE 2011 ET 2013**

(en milliards d'euros)

|                                                         | 2010 | 2011  | 2012  | 2013  | Économies nettes cumulées 2011-2013 |
|---------------------------------------------------------|------|-------|-------|-------|-------------------------------------|
| Montant total                                           | 21,9 | 21,3  | 20,2  | 19,1  |                                     |
| Économies attendues par rapport à l'année N-1 (en Md €) | –    | – 0,7 | – 1,1 | – 1   | – 2,8                               |
| Économies attendues par rapport à l'année N-1 (en %)    | –    | – 3 % | – 5 % | – 5 % | – 13 %                              |

Source : Rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

**STABILISATION DES INTERVENTIONS DE GUICHET ENTRE 2011 et 2013**

(en milliards d'euros)

|                                                   | 2010 | 2011  | 2012  | 2013  | Économies 2011-2013 |
|---------------------------------------------------|------|-------|-------|-------|---------------------|
| Montant total                                     | 37,6 | 37,6  | 37,5  | 38    |                     |
| Économies attendues par rapport à l'année n-1     | –    | – 1,7 | – 2,0 | – 2,0 | – 5,7               |
| Progression tendancielle hors mesures d'économies | –    | + 1,6 | + 1,8 | + 2,3 | + 5,7               |

Source : Rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Malheureusement, cette distinction entre dépenses de guichet et dépenses discrétionnaires ne trouve pas de correspondance directe dans la nomenclature comptable de l'État. En outre, le titre 6 regroupant les dépenses d'intervention de l'État au sein du budget général n'est pas pertinent car la Direction du budget soustrait du périmètre visé par la loi de programmation certaines « dotations peu modulables » dont on ne connaît pas parfaitement la nature ou l'étendue. À cet

(1) Il s'agit des dépenses pour lesquelles le niveau de la dépense peut être piloté de manière discrétionnaire par les ministères telles que la dotation à RFF (2,6 milliards d'euros), les contrats aidés non marchands (1,8 milliard d'euros), l'assistance éducative (1,5 milliard d'euros), le Fonds européen de développement (0,9 milliard d'euros), les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (0,6 milliard d'euros)...

(2) Il s'agit des dépenses qui sont versées automatiquement dès lors que le bénéficiaire répond à des conditions définies par des textes et qui peuvent être indexées. Sont concernées l'allocation adulte handicapé (7,5 milliards d'euros), les aides personnelles au logement (5,6 milliards d'euros), le régime de retraite de la SNCF (3,4 milliards d'euros)...

égard, l'administration se trouve toujours en difficulté pour répondre précisément aux questions parlementaires dès lors qu'elles portent sur la définition même de ces deux catégories de dépenses d'intervention ou sur le coût budgétaire de chacune des composantes de ces dépenses.

**En l'absence d'informations fiables, il est aujourd'hui difficile de conclure sur le respect de l'objectif fixé en loi de programmation des finances publiques. Néanmoins, les ouvertures de crédits en fin de gestion, principalement destinées à financer ces dispositifs d'intervention, montrent une dérive de ces dépenses par rapport à la prévision qui laisse ainsi planer le doute sur la capacité du précédent Gouvernement à tenir ses propres engagements de réduction de dépenses.**

### 3.– L'augmentation imprudente des engagements de l'État depuis 2007

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.

Or, l'année 2011 s'est caractérisée par l'amplification d'un phénomène déjà à l'œuvre depuis 2007 sur le budget général : le montant des AE disponibles progresse sensiblement plus vite par rapport à la loi de finances initiale que ne le font les CP du fait de reports croissants, lesquels se traduisent en « bout de chaîne » par des taux de consommation qui fléchissent.

Hors remboursements et dégrèvements, ce sont ainsi près de 22 milliards d'euros d'AE qui n'ont pas été consommées en 2011 (contre 15,5 milliards d'euros en 2010, et 11,2 milliards d'euros en 2009) <sup>(1)</sup>. Selon la Cour des comptes, « *il s'agit d'un des éléments les plus significatifs de la gestion 2011* » <sup>(2)</sup>. Les missions du budget général principalement responsables de ce fléchissement à la baisse sont les missions *Justice*, *Écologie* et *Défense* avec des taux de consommation des AE de respectivement 84,5 %, 70,1 % et 80,8 % en 2011.

**La soutenabilité budgétaire des AE exige donc une plus grande rigueur dans la gestion des reports.**

En outre, des incertitudes pèsent sur la comptabilité des engagements de l'État. Ainsi, aucune information consolidée sur l'encours global d'engagements à couvrir par des crédits de paiement – 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. Toutefois, selon les informations fournies par le compte général de l'État, ce sont plus de 86,5 milliards d'euros de « restes à mandater » qui

---

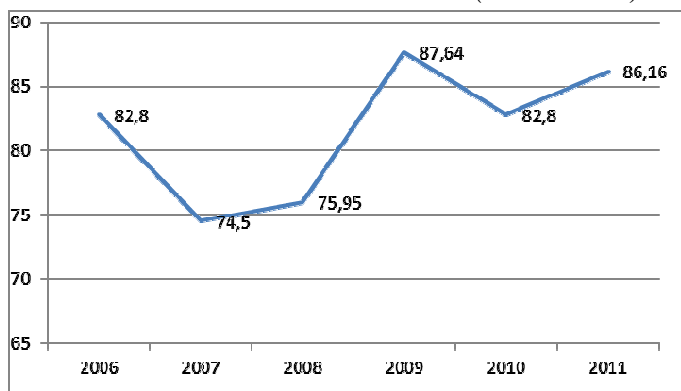
(1) Voir *infra* Les mouvements de crédits réalisés en 2011.

(2) *Cour des comptes, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, exercice 2011, 30 mai 2012, p. 104.*

appellent à l'ouverture de CP sur le budget général au-delà de 2011, soit environ 3,7 milliards d'euros de plus qu'à la fin de l'année 2010 et 11,5 milliards de plus qu'à la fin 2007.

#### ÉVOLUTION DES RESTES À PAYER SUR LE BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)



Source : rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, Cour des comptes, exercice 2011

Les investissements militaires (programme d'armement et opérations d'entretien programmées du matériel) sont donc les plus concernés (49,5 milliards d'euros pour la mission *Défense*, soit 1,4 milliard d'euros de plus qu'à la fin 2010), loin devant les missions *Aide publique au développement* (6,1 milliards d'euros en hausse de 0,7 milliard d'euros), *Écologie, développement et aménagement durables* (4,5 milliards d'euros en hausse de 0,7 milliard d'euros) et *Justice* (3,8 milliards d'euros en hausse de 0,1 milliard d'euros).

Certes, 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 confirmer l'intérêt de développer plus encore la gestion pluriannuelle des dépenses de l'État.

En outre, comme le souligne la Cour des comptes c'est au niveau des missions budgétaires elles-mêmes, par la comparaison entre le volume des besoins futurs en crédits de paiements et celui des dotations et dépenses actuelles, que des risques précis peuvent être identifiés. Dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour l'exercice 2010, la Cour avait ainsi estimé que les missions *Défense*, *Écologie* (en particulier les engagements souscrits par l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF) qui ont doublé en 2011) et *Culture* présentaient des risques d'insoutenabilité au vu de la progression des restes à payer, d'une part, et des retards déjà constatés dans la mise en œuvre de dépenses ou de chantiers déjà programmés, d'autre part. Ce risque est d'autant plus renforcé que plusieurs autres missions ou programmes du budget général se caractérisent par une sous-évaluation persistante de leurs dépenses d'intervention ainsi qu'il a été mentionné précédemment.



Ce risque est enfin renforcé par les difficultés persistantes rencontrées par les administrations en matière de comptabilité des engagements au regard des deux conditions posées par l'article 8 de la LOLF pour déterminer un engagement : son périmètre, c'est-à-dire une « tranche fonctionnelle cohérente » et son montant, c'est-à-dire le niveau de l'engagement juridique.

Comme le souligne la Cour des comptes, ses vérifications débouchent sur le constat de nombreux débats entre gestionnaires de programme et contrôleurs budgétaires et comptables ministériels : les premiers ont tendance à construire des tranches fonctionnelles en fonction du montant des AE disponibles alors que les seconds tendent plutôt à constater l'homogénéité des opérations et partant, des cas d'insuffisance d'AE. Ces débats pourraient se résoudre en partie en faisant correspondre strictement engagement juridique, engagement comptable et engagement budgétaire. Or, si le logiciel Chorus permet de gérer simultanément l'engagement comptable et l'engagement budgétaire, la Cour souligne que l'engagement juridique à l'égard du tiers est encore trop souvent constaté au moment du paiement ce qui entraîne un risque de sous-évaluation des engagements de l'État à la clôture de l'exercice.

**Le Rapporteur général estime qu'il devient donc primordial d'améliorer le recensement des engagements juridiques déjà souscrits et d'approfondir la démarche de programmation pluriannuelle des crédits afin de réduire le « stock » des autorisations d'engagement disponibles et, corrélativement, de reports croissants d'une année sur l'autre.**

#### 4.— L'incapacité de la réserve de précaution à absorber un aléa économique conjoncturel

Contrairement à ce qu'a pu laisser croire le précédent Gouvernement à l'occasion du débat sur le projet de loi de finances pour 2012, la mobilisation de la réserve de précaution ne permet pas de faire face à un aléa économique conjoncturel car elle est construite de telle sorte qu'elle peut seulement améliorer la régulation budgétaire en cours d'année.

Le 4° bis de l'article 51 de la LOLF prévoit qu'est jointe au projet de loi de finances de l'année « *une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global de dépense du budget général voté par le Parlement, indiquant en particulier, pour les programmes dotés de crédits limitatifs, le taux de mise en réserve prévu pour les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel et celui prévu pour les crédits ouverts sur les autres titres* ». Cette présentation, qui figure dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances, permet au Parlement – à défaut d'approuver lui-même les taux et l'assiette de mise en réserve (ce qui empiéterait sur les prérogatives du pouvoir exécutif) – de voter les crédits en ayant connaissance des mesures de régulation budgétaire dont ils sont susceptibles de faire l'objet. Elle n'interdit toutefois pas au Gouvernement de procéder à des gels ou des annulations de crédits supplémentaires en cours d'année.

À ce jour, l'assiette de la réserve de précaution porte sur l'ensemble des crédits limitatifs en AE et CP de chaque programme du budget général hors les programmes ou dotations de la mission *Pouvoirs publics* et *Entretien des bâtiments de l'État*. Sont donc exclus les crédits évaluatifs (charge de la dette, appels en garantie, remboursements et dégrèvements, dépenses accidentelles et imprévisibles et dotations pour mesures générales en matière de rémunération publique) ainsi que les crédits de la mission *Pouvoirs publics* en vertu du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs : le Gouvernement ne peut pas soumettre à régulation budgétaire les crédits de la Présidence de la République, ceux des deux assemblées ou ceux du Conseil constitutionnel, de la Haute Cour et de la Cour de justice de la République. Sont enfin exclus les crédits du programme *Entretien des bâtiments de l'État* pour ne pas remettre en cause la rénovation du patrimoine immobilier de l'État.

S'agissant des taux de mise en réserve, il faut distinguer :

– le taux de mise en réserve applicable aux crédits de personnel visés par le titre 2 du budget général : ce taux est de 0,5 % sur l'ensemble des crédits du titre 2 ;

– le taux de mise en réserve applicable aux crédits visés sur les autres titres : ce taux était depuis 2005 de 5 % et a été relevé à 6 % dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2012 afin d'accroître le montant de la réserve de précaution d'un milliard d'euros.

Il existe néanmoins deux aménagements à ces règles puisque des « dégels » interviennent automatiquement en début d'exercice pour réduire les mises en réserve touchant les subventions pour charges de service public (titre 3) (SCSP) finançant des dépenses de personnel et compenser des réductions de crédits intervenues au cours de la discussion du projet de loi de finances au Parlement<sup>(1)</sup>. Ainsi, généralement 0,8 à 1 milliard d'euros sont dégelés en début de gestion pour financer les amendements adoptés au Parlement et pour financer des charges de personnels des opérateurs de l'État sur leurs subventions pour charge de service public.

Par ailleurs, depuis 2010, en application du dispositif du fonds financier dit « État exemplaire », la réserve de précaution est abondée en début de gestion de 100 millions d'euros, répartis par programme proportionnellement aux dépenses d'achats courants réalisés en 2008. L'intégralité de ce fonds est libérée et redistribuée aux ministères atteignant leurs objectifs en matière de développement durable.

---

(1) Dans la mesure où les SCSP des opérateurs financent des dépenses de personnel (titre 2), il convient de déduire des crédits mis en réserve résultant de l'application d'un taux de 6 %, la part correspondant à la masse salariale de l'opérateur qui ne se voit « taxée » qu'à 0,5 %. En outre, lorsque le Parlement a adopté des amendements du Gouvernement visant à réduire les crédits, la différence est imputée sur la réserve de précaution.

L'expérience montre que, jusqu'en 2011, la réserve de précaution constituée au moment de la loi de finances initiale (d'un montant de 6,5 milliards d'euros environ) n'a permis de procéder qu'à des redéploiements de crédits au sein du budget général d'un montant relativement limité (1,2 à 3 milliards d'euros par an seulement) sans jamais permettre d'absorber un choc de croissance grâce à une annulation « sèche » de crédits.

En effet, outre les dégels intervenus en début de gestion, 1,5 à 2 milliards d'euros de crédits sont destinés à financer des dépenses inéluctables en cours d'exercice (croissance des dépenses de guichet notamment). En outre, en cours de gestion, le ministère du Budget est nécessairement amené à procéder à des dégels en faveur des gestionnaires de programmes pour leur permettre de développer la politique publique dont ils ont la charge (ces dégels peuvent atteindre 4 milliards d'euros par an).

Au total, le montant des annulations « sèches » annuelles sur la réserve de précaution a donc toujours été limité, entre 150 et 250 millions d'euros en crédits de paiement et constaté au stade de la loi de règlement. L'exécution 2011 en est un exemple patent :

#### ÉVOLUTION DE LA MISE EN RÉSERVE EN 2011

(en millions d'euros)

|                                                      | Titre 2    | Hors titre 2 |              | Total        |              |
|------------------------------------------------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                                                      |            | AE           | CP           | AE           | CP           |
| <b>Mise en réserve théorique</b>                     | <b>585</b> | <b>6 475</b> | <b>5 984</b> | <b>7 126</b> | <b>6 569</b> |
| Dégels en début de gestion                           | 0          | - 836        | - 982        | - 836        | - 982        |
| <i>dont réduction de la réserve « opérateurs »</i>   |            | - 793        | - 793        | - 793        | - 793        |
| <i>dont autres ajustements</i>                       |            | - 77         | - 289        | - 77         | - 289        |
| <i>dont gel additionnel Fonds État exemplaire</i>    |            | + 100        | + 100        | + 100        | + 100        |
| <b>Mise en réserve initiale</b>                      | <b>585</b> | <b>5 705</b> | <b>5 001</b> | <b>6 290</b> | <b>5 587</b> |
| Mouvements intervenus sur la mise en réserve         | - 560      | - 3 942      | - 3 594      | - 4 502      | - 4 154      |
| Annulations réalisées dans la LFR I                  | 0          | - 113        | - 113        | - 113        | - 113        |
| Annulations réalisées dans la LFR II                 | 0          | - 428        | - 428        | - 428        | - 428        |
| Annulations réalisées dans le DA de novembre         | - 17       | - 552        | - 466        | - 568        | - 483        |
| Annulations réalisées dans la LFR IV                 | - 8        | - 153        | - 182        | - 161        | - 190        |
| <b>Mise en réserve résiduelle après DA et LFR IV</b> | <b>1</b>   | <b>518</b>   | <b>219</b>   | <b>518</b>   | <b>220</b>   |

Source : Direction du budget.

Néanmoins, à l'occasion de la loi de finances initiale pour 2012, le précédent Gouvernement a souhaité innover en majorant d'un milliard d'euros le montant de la réserve de précaution. Il considérait qu'avec une réserve de précaution de plus de 7,5 milliards d'euros, il serait susceptible de faire face à un choc de croissance pouvant aller jusqu'à 0,3 point de PIB (6 milliards d'euros environ). Or, à peine deux mois après, alors qu'il révisait sa perspective de croissance de 1 % à 0,5 %, entraînant une dégradation du déficit public d'environ 5 milliards d'euros, ce même Gouvernement n'a pu annuler qu'un milliard d'euros sur la réserve de précaution. Cette annulation « sèche » de crédits correspondait exactement à la majoration de la réserve réalisée en loi de finances initiale. À défaut de cette majoration, une telle annulation de crédits aurait, comme d'habitude, été prélevée sur des crédits non mis en réserve (dits « crédits frais »).

Selon les années, les annulations de crédits « frais » du budget général réalisées par le précédent Gouvernement entre 2007 et 2011 pour faire face à un aléa économique ou à des dérapages budgétaires importants ont toujours été comprises entre 1,8 et 7,5 milliards d'euros.

En tout état de cause, il apparaît désormais clairement que la réserve de précaution ne suffit pas à absorber un aléa économique sauf à obérer toute marge de manœuvre pour procéder à des redéploiements de crédits en cours d'année ou à remettre en cause la capacité des gestionnaires de programmes à mettre en œuvre la politique publique dont ils ont la charge. À l'inverse, l'exécution 2011 montre que la réserve de précaution est bien utile pour faire face à des aléas budgétaires inévitables : 1,2 milliard d'euros de crédits ont ainsi été annulés sur la réserve pour financer le dérapage d'autres dépenses budgétaires (soit 22 % des crédits mis en réserve).

Selon la Cour des comptes <sup>(1)</sup>, trois faiblesses structurelles expliquent la faible capacité de la réserve de précaution à jouer un rôle substantiel en matière de respect de l'objectif de solde budgétaire :

- la réserve mobilisée dans le cadre de la « taxation forfaitaire », qui est destinée à financer le plus possible des ouvertures de crédits en cours d'année par des annulations sur d'autres programmes ou missions budgétaires, se trouve rapidement réduite et ne peut plus jouer un rôle d'amortisseur en cas de recettes moins importantes en fin d'année ;

- la désignation préalable des programmes pour lesquels les crédits sont nécessairement restitués aux gestionnaires, correspondant à des dépenses « inéluctables » sur lesquelles l'État ne dispose pas de pouvoir discrétionnaire (« guichets sociaux », subventions aux régimes de retraites, concours aux collectivités territoriales etc.) <sup>(2)</sup>, n'est pas opérante : en pratique, presque tous les programmes budgétaires ont bénéficié de « dégels » en 2011, les programmes relevant du ministère de la Culture et de la communication ayant même été les premiers bénéficiaires, dès janvier 2011, alors qu'aucun programme des missions qu'il pilote ne relevait de cette liste ;

- enfin, la pratique de certains ministères (Culture et Écologie notamment), consistant à notifier aux opérateurs dont ils assurent la tutelle le montant de leur subvention pour charge de service public sans réserve de précaution, interdit – de fait – d'annuler des crédits gelés alors qu'il existe une obligation réglementaire de procéder à une notification des subventions pour charge de service public *nette* de la réserve de précaution <sup>(3)</sup>. Sur ce dernier point,

---

(1) *Cour des comptes, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État en 2011*, 30 mai 2012, p. 110-111.

(2) *Ces programmes, au nombre de 13, sont énumérés dans la circulaire budgétaire 1BE-10-3098 du 6 décembre 2010.*

(3) *Voir la circulaire du 19 juillet 2010 relative à la préparation du budget des opérateurs pour 2011.*

**le Rapporteur général soutient par souci d'efficacité budgétaire la recommandation n° 5 de la Cour des comptes consistant à « *Améliorer la capacité de la réserve de précaution à contribuer au pilotage du solde budgétaire, notamment en appliquant plus strictement le principe de la notification des subventions pour charges de service public nette des crédits mis en réserves* ».**

#### **B.– L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT SE TROUVANT EN DEHORS DU PÉRIMÈTRE DES NORMES DE DÉPENSES**

L'ensemble des développements ci-dessus démontre que si les dépenses de l'État ont été légèrement réduites en volume et en valeur en 2011, cette performance résulte essentiellement de phénomènes conjoncturels et masque des dérives persistantes. Cette analyse est d'ailleurs confortée par le développement de dépenses extrabudgétaires depuis 2007, en augmentation en 2011.

Depuis 2007, chaque fois que le précédent Gouvernement a été amené à financer de nouvelles dépenses importantes, il a systématiquement fait le choix de les qualifier d'« exceptionnelles » ou de les exclure du budget général afin de ne pas les soumettre aux normes de dépenses en volume qu'il avait lui-même construites et qu'il s'était imposées.

Or, la Cour des comptes considère que si la désignation de tel ou tel événement comme « exceptionnel » peut être parfois justifiée (plan de relance, soutien aux pays de la zone euro ou compensations issues de la réforme de la fiscalité directe locale), elle peut devenir problématique si elle sert à éliminer *ab initio* des périmètres normés les effets de toute réforme d'ampleur. Il en est de même de la création de comptes spéciaux – dont les dépenses sont par définition exclues du budget général – qui ne présentent aucune différence de nature avec celles du budget général.

Ce faisant, le précédent Gouvernement a obéré ses chances d'assurer une réelle maîtrise de l'évolution des dépenses totales de l'État entre 2007 et 2011, les normes de dépenses « zéro volume » et « zéro valeur » n'ayant permis que d'améliorer la programmation des dépenses courantes en loi de finances initiale et d'en assurer le suivi en exécution sans pour autant constituer un véritable plafond de l'ensemble des dépenses de l'État.

**Le Rapporteur général entend donc présenter l'évolution des dépenses de l'État non prises en compte dans les normes retenues par le précédent Gouvernement et rappeler les propositions de la Cour des comptes relatives à l'élargissement du périmètre de la norme « zéro volume » à certaines de ces dépenses, afin de disposer d'un outil complet et sincère d'évaluation et de suivi des dépenses de l'État.**

## 1.— Les dépenses « exceptionnelles » réalisées en 2011

### *a) Les dépenses liées aux investissements d'avenir*

En mobilisant **34,44 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 la 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 précédent 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. Cependant, au premier trimestre 2012, seuls 13,4 milliards d'euros de cofinancement ont été accordés.

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 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 extrabudgétaire, les fonds affectés au financement des investissements d'avenir opérant selon deux types de modalités distinctes.

**À hauteur de 19,56 milliards d'euros, les fonds sont dits consommables** et font 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

---

(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).

l'État. De par leur caractère exceptionnel, le précédent 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 s'élevait seulement à 720 millions d'euros compte tenu des décaissements réalisés par Oséo pour le refinancement et la recapitalisation et les contrats de développement participatif (« prêts verts »). **Fin 2011, la consommation de ces ressources s'élevait à 1,38 milliard d'euros, contre une prévision de 4 à 5 milliards d'euros, en raison de retard sur la sélection des projets.**

**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 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). A la différence des décaissements relatifs aux dotations consommables, les flux d'intérêt versés devaient en principe être inclus dans la norme d'évolution des dépenses l'année de leur versement et comptabilisés dans le programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État*. **Les intérêts versés sur les dotations des investissements d'avenir s'élèvent à 46,5 millions d'euros en 2011.** La rémunération effective de ces fonds en 2011 est toutefois inférieure à la charge de trésorerie anticipée en loi de finances initiale (670 millions d'euros) car la rémunération du dernier trimestre de 2011 a été imputée sur l'exercice budgétaire 2012, en lien avec le passage à l'application Chorus.

**Il s'ensuit que les dépenses liées aux investissements d'avenir, non incluses dans la norme de dépense « zéro volume », correspondant aux décaissements des dotations consommables au cours de l'année, s'élèvent à 1,38 milliard d'euros en 2011, soit le double de l'année passée.**

Selon les informations transmises par la Direction du budget, depuis le lancement du dispositif des « investissements d'avenir », le montant des engagements de dotations non consommables s'élève à 9 milliards d'euros et celui des dotations consommables à 7,8 milliards d'euros. Sur plus de 3 000 projets présentés, 900 auraient été sélectionnés (hors dépenses de guichet de l'ANAH).

La Cour des comptes propose d'élargir pour l'avenir le périmètre de la norme de dépense précédemment mise en œuvre aux dépenses finales réalisées par les opérateurs en comptabilisant le décaissement des dotations consommables ainsi que le montant des intérêts versés.

La Direction du budget estime, pour sa part, que la mise en œuvre de cette proposition est délicate : il s'agit de dépenses « exceptionnelles », effectuées à partir du budget des différents opérateurs concernés et non à partir du budget général, et ces dépenses sont difficilement pilotables, ce qui fragiliserait le périmètre et affaiblirait la portée de la norme.

*b) Le soutien en faveur des États membres de la zone euro*

La France est engagée dans plusieurs mécanismes d'assistance financière aux États membres de la zone euro : le prêt bilatéral à la Grèce, le Fonds européen de stabilité financière (FESF) et le mécanisme européen de stabilité financière (MESF). Cependant seul le plan d'aide à la Grèce adopté en 2010 a eu un impact budgétaire direct en 2011.

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*. Dans le cadre de ce prêt bilatéral entre la Grèce et 15 États membres de la zone euro, la France s'est engagée à hauteur de 16,8 milliards d'euros au titre du premier plan d'aide à la Grèce.

**HISTORIQUE DES VERSEMENTS DE LA FRANCE À LA GRÈCE**

|                        | Date de versement | Montant<br>(en millions d'euros) |
|------------------------|-------------------|----------------------------------|
| <b>2010</b>            | 31/05             | 3 325                            |
|                        | 13/09             | 1 123                            |
| <i>Sous total 2010</i> |                   | <b>4 448</b>                     |
| <b>2011</b>            | 17/01             | 1 400                            |
|                        | 16/03             | 3 107                            |
|                        | 15/07             | 1 145                            |
|                        | 14/12             | 1 288                            |
| <i>Sous total 2011</i> |                   | <b>6 940</b>                     |
| <b>TOTAL</b>           |                   | <b>11 388</b>                    |

*Source : direction générale du Trésor*

L'exercice a été et sera encore marqué par des décalages calendaires. Ainsi, la troisième tranche de l'année 2010 n'a été versée qu'en janvier 2011 en raison du retard dans les mises en œuvres des mesures d'ajustement économique. Pour cette même raison, la quatrième tranche de l'année 2011 estimée à 492 millions d'euros prévue pour le mois de décembre n'a été versée qu'en 2012.

**En 2011, les montants versés par la France en faveur de la Grèce s'élèvent donc à 6,94 milliards d'euros en crédit de paiement.**

Les concours financiers apportés à l'Irlande et au Portugal ainsi que le deuxième plan de sauvetage de la Grèce sont pris en charge non plus directement par les États de la zone euro mais par le FESF jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2012 et pour les programmes décidés à partir de cette date par le MES. De même, depuis mars 2012, le FESF a repris le reliquat du premier programme d'aide à la Grèce évalué à 27,1 milliards d'euros.



**Pour la période 2010-2011, l'incidence budgétaire du prêt d'aide à la Grèce s'élève donc pour la France à 11,39 milliards d'euros en termes de dépenses et à 374 millions d'euros de recettes en 2011** du fait des intérêts attachés à ces prêts (contre 84 millions d'euros d'intérêts en 2010). S'ajoutent à ces intérêts, les commissions de tirages, soit 35 millions d'euros en 2011 contre 22 millions d'euros en 2010. Les intérêts et les commissions de tirage devront être recouvrés jusqu'en 2025, date d'échéance des prêts.

2.— Les dépenses du budget général non prises en compte dans le calcul de la norme « zéro volume »

a) *Les remboursements et dégrèvements d'impôts liés à la mise en œuvre de l'action Politiques publiques*

Depuis plusieurs années, la Cour des comptes considère que les remboursements et dégrèvements (R et D) d'impôts qui procèdent de mesures de politiques publiques devraient être considérés comme des dépenses budgétaires entrant dans le champ de la norme de dépense. Concrètement, il s'agirait d'inclure dans cette norme la fraction des remboursements et dégrèvements correspondant à l'action *Politiques publiques* de la mission *Remboursements et dégrèvements*.

En 2011, la loi de finances initiale a ouvert 8,8 milliards d'euros de crédits sur l'action *Politiques publiques* tandis que les lois de finances rectificatives pour 2011 ont ouvert 1,06 milliard d'euros supplémentaire sur cette action. La Cour des comptes recommande donc d'inclure **9,9 milliards d'euros** de dépenses dans le périmètre de la norme « zéro volume » en 2011 afin de vérifier si la progression des dépenses fiscales a fragilisé ou non l'objectif de stabilisation des dépenses de l'État.

La Direction du budget considère pour sa part qu'inclure ces dépenses dans le périmètre de la norme introduirait une certaine complexité et pourrait, compte tenu de l'évolution non prévisible de ces dépenses, conduire à alléger la contrainte sur les autres dépenses de l'État, effet inverse à celui recherché.

b) *Le PSR en faveur des collectivités territoriales résultant de la réforme de la fiscalité directe locale*

La mise en place de la compensation relais liée à la réforme de la fiscalité directe locale a occasionné une dépense exceptionnelle de 32,43 milliards d'euros pour l'État en 2010. En 2011, seul un reliquat correspondant au complément du versement de la compensation relais prévu à l'article 78 de la loi de finances initiale pour 2010, a été versé pour un montant de 0,21 milliard d'euros.

Par ailleurs, les nouvelles dotations issues de la réforme de la fiscalité directe locale ont été versées pour la première fois en 2011 au profit des collectivités et fonds locaux : dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) pour un montant de 3,37 milliards d'euros, et dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle (FDPTP) pour un montant de 0,46 milliard d'euros.

S'agissant de la DC RTP, le montant inscrit en loi de finances initiale à hauteur de 2,53 milliards d'euros correspondait à une évaluation fine effectuée par les Inspections générales des finances et de l'administration lors de leur rapport sur l'évaluation des effets de la réforme de la fiscalité directe locale sur les ressources des collectivités territoriales de mai 2010.

Toutefois, deux corrections ont été apportées à ce montant courant 2011 : une première révision à hauteur de +0,414 milliard d'euros a été effectuée à l'occasion du projet de loi de finances pour 2012 pour prendre en compte les premières tendances du calcul provisoire de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), puis +0,424 milliard d'euros dans la quatrième loi de finances rectificative pour 2011 afin d'inscrire le montant définitif de la DC RTP 2011 à hauteur de 3,368 milliards d'euros conformément au calcul définitif effectué en octobre 2011 par la DGFIP.

S'agissant de la dotation de garantie de reversement aux FDPT, le montant inscrit en loi de finances initiale à hauteur de 0,42 milliard d'euros résultait d'une estimation du niveau des versements opérés par les conseils généraux au titre des collectivités défavorisées déterminée à partir de données partielles des FDPT 2007. Ce montant a été actualisé à l'occasion du projet de loi de finances pour 2012 à 0,46 milliard d'euros afin de tenir compte des données de versements aux collectivités défavorisées de 2009 puis corrigé de 6,6 millions d'euros au regard des derniers ajustements apparus durant le débat parlementaire de la quatrième loi de finances rectificative pour 2011.

#### ÉVOLUTION 2011 DU PSR EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RÉSULTANT DE LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE

(en milliards d'euros)

|                                                                                      | Exécution 2010 | LFI 2011     | Exécution 2011 |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------|--------------|----------------|
| Compensation relais de la taxe professionnelle                                       | 32,431         | 0,000        | 0,206          |
| DC RTP                                                                               |                | 2,530        | 3,368          |
| Dotation de garantie du reversement aux fonds départementaux de taxe professionnelle |                | 0,418        | 0,463          |
| <b>TOTAL</b>                                                                         | <b>32,431</b>  | <b>2,948</b> | <b>4,037</b>   |

Source : Direction du budget.

**Le Rapporteur général observe qu'entre la prévision en loi de finances initiale pour 2011 et l'exécution 2011, cette dépense exceptionnelle a progressé de plus d'un milliard d'euros.**

### 3.— Les dépenses des comptes spéciaux

#### a) La problématique de l'exclusion des dépenses des comptes spéciaux des normes de dépenses

La création de comptes spéciaux, constitue une exception au principe d'universalité budgétaire – garant de la bonne information du Parlement – et à l'impératif de maîtrise des charges en échappant aux normes de dépenses

précitées. En effet, sur un compte d'affectation spéciale (CAS) par exemple, la dépense peut croître au même rythme que la recette sans que cela n'emporte aucune conséquence sur les autres dépenses de l'État.

La Cour des comptes estime que pour pallier un tel défaut, il serait pertinent d'élargir les normes de dépenses précitées aux dépenses des comptes spéciaux qui ne présentent aucune différence de nature avec celles du budget général. Elle vise en particulier les dépenses des CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routier*, *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, *Développement agricole et rural*, *Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs* (créé en loi de finances initiale pour 2011), *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* (créé en première loi de finances rectificative pour 2011) et le compte *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres* (transformé en CAS en loi de finances initiale pour 2012). Si tel avait été le cas en 2011, la Cour estime qu'il aurait fallu intégrer à ce nouveau périmètre de dépense « zéro volume » une dépense d'un montant de **2,18 milliards d'euros en exécution 2011**.

La Direction du budget considère que cette réforme serait délicate à mettre en œuvre puisqu'il convient de tenir compte de la logique intrinsèque des CAS, pour lesquels le niveau de la dépense, conditionné par le niveau de la recette affectée, est d'ores et déjà contraint<sup>(1)</sup>. En outre, n'intégrer qu'une partie des comptes spéciaux dans le périmètre de la norme pourrait la rendre peu intelligible.

**Malgré les réponses de l'administration, la Cour des comptes estime qu'en réintégrant l'ensemble de ces dépenses – hors éléments véritablement exceptionnels – dans la norme de dépense zéro volume, l'État disposerait d'un outil sincère et plus complet de prévision et de suivi de ses dépenses.**

**L'exécution 2011 montre d'ailleurs que les plafonds de dépenses ainsi élargis des deux périmètres « zéro volume » et « zéro valeur » auraient été respectés.**

**Ainsi, le plafond de la norme « zéro volume » aurait atteint 376,9 milliards d'euros et celui de la norme « zéro valeur » 293,3 milliards d'euros. Or, l'exécution 2011 s'établirait à 371,3 milliards sous le périmètre « zéro volume » et à 288,8 milliards d'euros sous le périmètre « zéro valeur ».**

---

(1) Certaines recettes affectées présentent cependant un dynamisme de leur assiette qui rend cette contrainte peu opérante.

**DÉPENSES DE L'ÉTAT ENTRANT DANS LE PÉRIMÈTRE ÉLARGI DE LA NORME DE  
DÉPENSE PROPOSÉ PAR LA COUR DES COMPTES**

(en milliards d'euros)

|                                                                                      | Exécution<br>2010 | Inflation*   | Plafonds<br>actualisés | Mesures de<br>périmètre | Plafonds<br>2011 | Exécution<br>2011 |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------|------------------------|-------------------------|------------------|-------------------|
| Dépenses du périmètre « zéro volume »                                                | 354,3             |              |                        |                         |                  | 357,4             |
| Dotations consommables décaissées des investissements d'avenir                       | 0,720**           |              |                        |                         |                  | 1,808             |
| Action Politiques publiques de la mission Remboursements et dégrèvements             | 12,276            |              |                        |                         |                  | 9,932             |
| Dépenses des comptes spéciaux                                                        | 1,630             |              |                        |                         |                  | 2,183             |
| dont Contrôle de la circulation et du stationnement routier                          | 0,200             |              |                        |                         |                  | 0,616             |
| dont Patrimoine immobilier de l'État                                                 | 0,612             |              |                        |                         |                  | 0,422             |
| dont Développement agricole et rural                                                 | 0,111             |              |                        |                         |                  | 0,108             |
| dont Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs                     | LFI 2011          |              |                        |                         |                  | 0,175             |
| dont Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage | LFR I 2011        |              |                        |                         |                  | 0,466             |
| dont Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres                    | 0,707             |              |                        |                         |                  | 0,396             |
| <b>Dépenses du périmètre « zéro volume » élargi</b>                                  | <b>368,926</b>    | <b>2,1 %</b> | <b>376,673</b>         | <b>0,200</b>            | <b>376,873</b>   | <b>371,323</b>    |
| Charge de la dette                                                                   | 40,503            |              |                        |                         |                  | 46,225            |
| Intérêts versés sur les dotations des investissements d'avenir                       | 0,0               |              |                        |                         |                  | 0,465             |
| CAS Pensions                                                                         | 36,000            |              |                        |                         |                  | 35,796            |
| <b>Dépenses du périmètre « zéro valeur » élargie</b>                                 | <b>292,423</b>    |              | <b>292,423</b>         | <b>0,870</b>            | <b>293,247</b>   | <b>288,837</b>    |

\* Indice des prix à la consommation hors tabac.

\*\* Données actualisées par la Direction du budget.

Source : Cour des comptes, rapport sur les résultats et la gestion budgétaire, exercice 2011, mai 2012, pages 124 et s., calculs du Rapporteur général

*b) L'amélioration inattendue du solde des comptes spéciaux*

En dehors de ce débat relatif au périmètre des normes de dépenses de l'État, il convient de constater **l'amélioration inattendue du solde des comptes spéciaux (+ 2,8 milliards d'euros) en 2011**. Ainsi, le solde des comptes spéciaux (hors FMI) en 2011, évalué à – 3,4 milliards d'euros en quatrième loi de finances rectificative, s'établit à - 0,6 milliard d'euros en fin de période complémentaire. Les principaux éléments d'explication sont les suivants :

- Le CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, mis en place en 2011 pour retracer l'affectation du produit des amendes de la circulation, enregistre une amélioration du solde de 0,6 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, et ce pour deux raisons : d'une part, les versements aux collectivités locales ont été effectués en 2011 dans le cadre de l'ancien système en vigueur, à partir d'un compte de tiers ; d'autre part, la partie des amendes affectées, en dépenses du CAS, au budget de l'État ne couvre que la période courant de janvier à octobre 2011. Cet excédent du compte spécial est

donc neutralisé au niveau du solde budgétaire par de moindres recettes non fiscales en 2011. À compter de 2012, une annuité complète (novembre N-1 à octobre N) sera versée au budget général à partir du CAS. Ce CAS présente donc en 2011 un excédent entièrement imputable à un décalage calendaire recettes / dépenses et lié à la première année de mise en œuvre du nouveau mécanisme d'affectation du produit des amendes aux collectivités locales.

- Le CAS *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien* présente un excédent de 0,8 milliard d'euros constaté par rapport à la loi de finances initiale pour 2011. Celui-ci résulte du produit de la cession de fréquences aux opérateurs en septembre 2011 (attribution de la bande 2,6 GHz pour un montant de 936 millions d'euros, repris en quatrième loi de finances rectificative).

- Le CCF *Prêts à des États étrangers* présente une amélioration du solde de 0,6 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2011 en raison de moindres décaissements dus au report à 2012 du versement de la dernière tranche 2011 du prêt à la Grèce initialement prévue pour décembre 2011, pour un montant de 0,9 milliard d'euros, corrélatif de moindres recettes (0,2 milliard d'euros au lieu de 0,7 milliard d'euros).

- Le CCF *Avances aux collectivités territoriales* affiche un excédent de 0,25 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2011 correspondant au produit résiduel de certaines impositions supprimées dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle.

L'amélioration du solde des comptes spéciaux en 2011 est toutefois à prendre avec prudence car elle est principalement due soit à des éléments exceptionnels soit à des reports de charges qui vont alourdir le déficit en 2012 (voir *infra*).

#### 4.— L'apurement des dettes de l'État à l'égard de la Sécurité sociale

Le présent rapport permet de faire le point sur l'apurement des dettes de l'État à l'égard de la sécurité sociale : pour la première fois, les relations entre l'État et la Sécurité sociale sont équilibrées en comptabilité budgétaire.

Rappelons qu'en 2010, l'État a poursuivi l'apurement de sa dette afin d'assainir sa situation vis-à-vis de la sécurité sociale. Ainsi, la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 avait 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<sup>(1)</sup>, par la réaffectation d'impôts et de taxes recouvrés 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 supplémentaire des droits de consommation sur les tabacs attribués à la sécurité sociale. En comptabilité budgétaire, l'État disposait finalement d'une créance de 473 millions d'euros à l'égard de la sécurité sociale au 31 décembre 2010

L'exercice 2011 s'est caractérisé par une diminution de la créance de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale : **au sens de la comptabilité budgétaire, l'État disposait à la fin 2011 d'une créance de 25 millions d'euros sur la sécurité sociale.** La diminution de la créance de l'État est principalement imputable à la hausse du montant dû au titre du dispositif d'exonération en faveur des heures supplémentaires (TEPA), d'une part, et au financement des prestations sociales, d'autre part.

**La dette nette de l'État vis-à-vis de la Sécurité sociale figurant au bilan de l'État, en comptabilité générale, s'élevait en revanche à 2,944 milliards d'euros en droits constatés au 31 décembre 2011.** Au 31 décembre 2010, elle était de 3,773 milliards d'euros, soit une diminution de 0,829 milliard d'euros.

L'écart entre la dette en comptabilité générale et la créance en comptabilité budgétaire s'explique de la manière suivante :

- cette dette inclut – 1,763 milliard d'euros de charges à payer, dont le montant est finalisé au cours de la période d'inventaire ; l'existence de charges à payer au titre du dernier trimestre de l'exercice est de fait inévitable ;

- elle inclut également – 1,056 milliard d'euros de provisions pour charges ;

- le produit à recevoir des caisses de sécurité au titre de l'équilibrage du dispositif TEPA s'élève à – 217 millions d'euros ;

- il existe par ailleurs des « effets de périmètre » entre l'état semestriel et le bilan de l'État pour un total de + 122 millions d'euros ;

- enfin, des déclarations de clôture des comptes et des corrections d'écritures sont intervenues pour – 55 millions d'euros.

---

(1) 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 leur sont en principe affectées et donc, toutes choses égales par 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 en 2010.

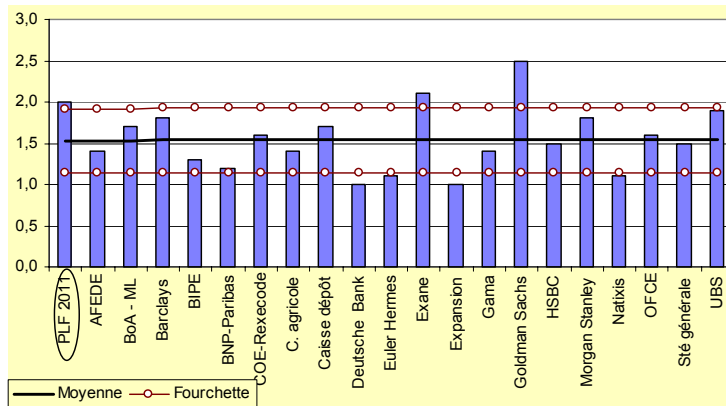
## C.- DE NOMBREUSES MODIFICATIONS DE CRÉDITS INTERVENUES EN COURS D'ANNÉE POUR RESPECTER L'OBJECTIF INITIAL

Selon une pratique devenue habituelle et croissante, le précédent Gouvernement n'a pas hésité à multiplier les lois de finances rectificatives en 2011. Ainsi, comme en 2010, quatre lois de finances rectificatives ont été adoptées au cours de l'exercice 2011, contre trois en 2009, deux en 2008 et seulement une en 2007 et en 2006.

La crise économique et monétaire européenne explique en partie ce phénomène sans souffrir aucune critique puisque la troisième loi de finances rectificative de l'année, destinée à faire face à la restructuration du groupe DEXIA, en procédait directement.

En revanche, les trois autres lois de finances rectificatives reposaient sur la nécessité d'opérer des modifications dans la répartition des crédits et d'ajuster les prévisions de recettes en fonction des perspectives de croissance, faute d'avoir anticipé en amont la dégradation de la conjoncture économique, pourtant annoncée par la plupart des instituts de conjoncture et par certaines institutions financières au stade du projet de loi de finances pour 2011.

**PRÉVISION DE CROISSANCE DU PIB EN FRANCE AU STADE DU PLF 2011**  
Prévision du gouvernement comparée aux prévisions du groupe technique (en % du PIB)



Source : Prévisions du groupe d'experts, PLF 2011, calculs du rapporteur général.

Corrélativement, l'augmentation du nombre de lois de finances rectificatives a fort heureusement eu pour effet de réduire le nombre de décrets d'avance pris par le gouvernement en cours d'exercice, et de les retarder. De quatre en 2006, celui-ci est passé à trois en 2007, 2008 et 2009, puis à deux en 2010 et enfin à un seul en 2011.

### 1.— Les modifications de crédits soumises à l'approbation du Parlement

Les ouvertures de crédits soumises à l'approbation du Parlement, en lois de finances rectificatives et décret d'avance en 2011, ont abouti à majorer les crédits nets du budget général (hors mission *Remboursements et Dégrèvements*) de 6,9 milliards d'euros d'AE et de 4,7 milliards d'euros de CP. Ces ouvertures de crédits sont très inférieures à celles réalisées en 2010 (38 milliards d'euros en AE et CP), et en 2009 (19 milliards d'euros en AE et 18 CP), ces deux années étant marquées par l'ouverture de crédits exceptionnels en faveur du plan de relance de l'économie et des investissements d'avenir.

Les annulations de crédits nets réalisées en 2011 sont corrélativement inférieures à celles réalisées en 2010 et 2009 puisqu'elles atteignent 6,2 milliards d'euros en AE et 3,7 milliards d'euros en CP contre 6,7 milliards d'euros en AE et 6,2 milliards d'euros en CP en 2010 et 7,3 milliards d'euros en AE et CP en 2009.

**Au total, le solde des ouvertures et annulations de crédits nets réalisés en 2011 est faible. Il s'établit à 0,64 milliard d'euros en AE et 1,03 milliard d'euros en CP et traduit un « retour à la normale » de la gestion des crédits en cours d'année, comme le montrent les tableaux ci-après.**



# OUVERTURES ET ANNULATIONS D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2011

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

|                                    | Loi de finances initiale | Mouvements en cours d'exercice |                 |                        | Présent projet |               |                        | Montant révisé des AE |
|------------------------------------|--------------------------|--------------------------------|-----------------|------------------------|----------------|---------------|------------------------|-----------------------|
|                                    |                          | Ouvertures (a)                 | Annulations (a) | Variation nette des AE | Ouvertures     | Annulations   | Variation nette des AE |                       |
| <b>Budget général</b>              |                          |                                |                 |                        |                |               |                        |                       |
| AE brutes                          | 378 516                  | +10 105                        | +3 384          | +6 721                 | +0             | +4 379        | -4 379                 | 380 858               |
| Remboursements et dégrèvements     | 82 153                   | +3 231                         | +0              | +3 231                 | +0             | +1 537        | -1 537                 | 83 847                |
| <b>AE nettes du budget général</b> | <b>296 363</b>           | <b>+6 874</b>                  | <b>+3 384</b>   | <b>+3 490</b>          | <b>+0</b>      | <b>+2 842</b> | <b>-2 842</b>          | <b>297 012</b>        |
| <b>Budgets annexes</b>             | <b>2 192</b>             | <b>+5</b>                      | <b>+2</b>       | <b>+3</b>              | <b>+0</b>      | <b>+35</b>    | <b>-35</b>             | <b>2 160</b>          |
| <b>Comptes spéciaux</b>            |                          |                                |                 |                        |                |               |                        |                       |
| Comptes d'affectation spéciale     | 60 570                   | +1 070                         | +0              | +1 070                 | +0             | +4 670        | -4 670                 | 56 970                |
| Comptes de concours financiers     | 99 099                   |                                | +0              | +0                     | +0             | +3 724        | -3 724                 | 96 978                |

# OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2011

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

|                                  | Loi de finances initiale | Mouvements en cours d'exercice |                 |                        | Présent projet |             |                        | Montant révisé des CP |
|----------------------------------|--------------------------|--------------------------------|-----------------|------------------------|----------------|-------------|------------------------|-----------------------|
|                                  |                          | Ouvertures (a)                 | Annulations (a) | Variation nette des CP | Ouvertures     | Annulations | Variation nette des CP |                       |
| <b>Budget général</b>            |                          |                                |                 |                        |                |             |                        |                       |
| CP bruts                         | 368 542                  | +8 556                         | +3 342          | +5 215                 | +8             | +1 947      | -1 939                 | 371 818               |
| Remboursements et dégrèvements   | 82 153                   | +3 780                         | +0              | +3 780                 | +0             | +1 537      | -1 537                 | 84 395                |
| <b>CP nets du budget général</b> | <b>286 390</b>           | <b>+4 776</b>                  | <b>+3 342</b>   | <b>+1 434</b>          | <b>+8</b>      | <b>+410</b> | <b>-402</b>            | <b>287 422</b>        |
| <b>Budgets annexes</b>           | <b>2 195</b>             | <b>+5</b>                      | <b>+2</b>       | <b>+3</b>              | <b>+53</b>     | <b>+28</b>  | <b>+25</b>             | <b>2 223</b>          |
| <b>Comptes spéciaux</b>          |                          |                                |                 |                        |                |             |                        |                       |
| Comptes d'affectation spéciale   | 60 570                   | +1 070                         | +0              | +1 070                 | +0             | +4 539      | -4 539                 | 57 101                |
| Comptes de concours financiers   | 105 044                  | +1 608                         | +0              | +1 608                 | +0             | +4 402      | -4 402                 | 102 250               |

(a) Mouvements de crédits effectués par décret d'avance et lois de finances rectificatives en 2011.

**TOTAL DES OUVERTURES DE CRÉDITS NETS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL SOUMISES À L'APPROBATION DU PARLEMENT DE 2006 À 2011 <sup>(a)</sup>**

|                          | 2006                |                           | 2007                |                           | 2008                |                           | 2009                |                           | 2010                |                           | 2011                |                           |
|--------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|
|                          | En millions d'euros | En % des crédits initiaux | En millions d'euros | En % des crédits initiaux | En millions d'euros | En % des crédits initiaux | En millions d'euros | En % des crédits initiaux | En millions d'euros | En % des crédits initiaux | En millions d'euros | En % des crédits initiaux |
| AE                       | <b>2 992</b>        | 1,1                       | <b>3 104</b>        | 1,1                       | <b>6 974</b>        | 2,5                       | <b>19 527</b>       | 6,7                       | <b>38 632</b>       | 13,5                      | <b>6 874</b>        | 2,3                       |
| CP                       | <b>3 069</b>        | 1,2                       | <b>3 899</b>        | 1,5                       | <b>6 869</b>        | 2,5                       | <b>18 812</b>       | 6,8                       | <b>38 871</b>       | 13,6                      | <b>4 784</b>        | 1,7                       |
| <i>CP bruts</i><br>(p.m) | 7 755               | 2,3                       | 7 730               | 2,3                       | 14 725              | 4,2                       | 30 999              | 8,2                       | 39 039              | 10,7                      | 8 564               | 2,3                       |

(a) Ouvertures effectuées par décrets d'avance, lois de finances rectificatives et loi de règlement.

(p.m) : pour mémoire

**TOTAL DES ANNULATIONS DE CRÉDITS NETS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL SOUMISES À L'APPROBATION DU PARLEMENT DE 2006 À 2011 <sup>(a)</sup>**

|                          | 2006                |                           | 2007                |                           | 2008                |                           | 2009                |                           | 2010                |                           | 2011                |                           |
|--------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|
|                          | En millions d'euros | En % des crédits initiaux | En millions d'euros | En % des crédits initiaux | En millions d'euros | En % des crédits initiaux | En millions d'euros | En % des crédits initiaux | En millions d'euros | En % des crédits initiaux | En millions d'euros | En % des crédits initiaux |
| AE                       | <b>2 641</b>        | 1,0                       | <b>2 994</b>        | 1,1                       | <b>5 277</b>        | 1,9                       | <b>7 334</b>        | 2,5                       | <b>6 749</b>        | 4,0                       | <b>6 226</b>        | 2,1                       |
| CP                       | <b>3 069</b>        | 1,2                       | <b>3 899</b>        | 1,5                       | <b>2 798</b>        | 1,0                       | <b>7 359</b>        | 2,7                       | <b>6 231</b>        | 3,7                       | <b>3 751</b>        | 1,3                       |
| <i>CP bruts</i><br>(p.m) | 3 715               | 1,1                       | 4 098               | 1,2                       | 2 798               | 0,8                       | 7 359               | 1,9                       | 10 056              | 3,8                       | 5 289               | 1,4                       |

(a) Annulations effectuées par décrets d'avance, lois de finances rectificatives et loi de règlement.

(p.m) : pour mémoire

**SOLDE DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS NETS DU BUDGET GÉNÉRAL SOUMIS À L'APPROBATION DU PARLEMENT DE 2006 À 2011 <sup>(a)</sup>**

|                          | 2006                |                           | 2007                |                           | 2008                |                           | 2009                |                           | 2010                |                           | 2011                |                           |
|--------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|
|                          | En millions d'euros | En % des crédits initiaux | En millions d'euros | En % des crédits initiaux | En millions d'euros | En % des crédits initiaux | En millions d'euros | En % des crédits initiaux | En millions d'euros | En % des crédits initiaux | En millions d'euros | En % des crédits initiaux |
| AE                       | <b>+ 351</b>        | + 0,1                     | <b>+ 110</b>        | n.s.                      | <b>+ 1 697</b>      | + 0,6                     | <b>+ 11 998</b>     | + 4,1                     | <b>+ 31 883</b>     | + 11,1                    | <b>+ 648</b>        | + 0,2                     |
| CP                       | <b>0</b>            | 0                         | <b>0</b>            | 0                         | <b>+ 4 071</b>      | + 1,5                     | <b>+ 11 958</b>     | + 4,1                     | <b>+ 32 640</b>     | + 11,4                    | <b>+ 1 032</b>      | + 0,4                     |
| <i>CP bruts</i><br>(p.m) | + 4 040             | + 5,9                     | + 3 632             | + 1,1                     | + 11 927            | + 3,4                     | + 23 345            | + 6,2                     | + 28 983            | + 7,6                     | 3 275               | + 0,9                     |

(a) Solde des ouvertures et annulations réalisées en lois de finances et décrets d'avance.

(p.m) : pour mémoire

## 2.— Les modifications de crédits réglementaires

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 2011**

*(en millions d'euros)*

|                                       | Prévisions<br>des lois de<br>finances | Montant des crédits                 |                      |                                  | Répartition des crédits <sup>(c)</sup> |           |                                | Crédits<br>ouverts | Reports<br>2011/2012 | Crédits<br>avant<br>présent<br>PLR |
|---------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|----------------------|----------------------------------|----------------------------------------|-----------|--------------------------------|--------------------|----------------------|------------------------------------|
|                                       |                                       | Fonds de<br>concours <sup>(a)</sup> | Reports<br>2010/2011 | Autres<br>mesures <sup>(b)</sup> | Transferts                             | Virements | Répartitions<br><sup>(d)</sup> |                    |                      |                                    |
| <b>Budget général</b>                 |                                       |                                     |                      |                                  |                                        |           |                                |                    |                      |                                    |
| Crédits bruts du budget général       | 368 542                               | 3 807                               | 2 043                |                                  | 484                                    | 225       | 11                             | 379 575            | -1 989               | 377 586                            |
| Remboursements et dégrèvements        | 82 153                                |                                     |                      |                                  |                                        |           |                                | 85 933             |                      | 85 933                             |
| <b>Crédits nets du budget général</b> | 286 390                               | 3 807                               | 2 043                |                                  | 484                                    | 225       | 11                             | 293 642            | -1 989               | 291 653                            |
| <b>Budgets annexes</b>                | 2 192                                 | 19                                  | 26                   |                                  |                                        |           |                                | 2 240              | -36                  | 2 204                              |
| <b>Comptes spéciaux</b>               |                                       |                                     |                      |                                  |                                        |           |                                |                    |                      |                                    |
| Crédits des CAS                       | 60 570                                | 5                                   | 3 948                |                                  | 10                                     |           |                                | 65 593             | -5 582               | 60 011                             |
| Crédits des CCF                       | 105 044                               |                                     | 322                  |                                  |                                        |           |                                | 106 974            | -113                 | 106 861                            |
| Commerce (solde)                      | - 311                                 |                                     |                      |                                  |                                        |           |                                | -311               |                      | -311                               |
| Monétaires (solde)                    | -57                                   |                                     |                      |                                  |                                        |           |                                | -57                |                      | -57                                |

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

(b) Annulations non associées à un décret d'avance ou à une loi de finances rectificative, ou majorations de crédits gagées par une augmentation de ressources (budgets annexes et comptes d'affectation spéciale).

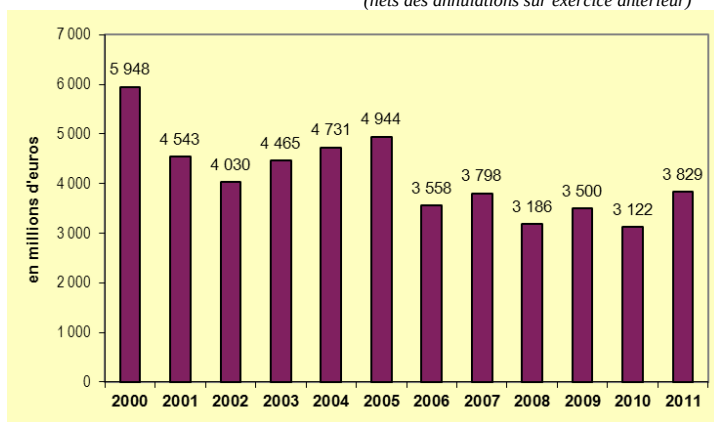
(c) Les montants portés entre crochets retracent la somme des mouvements réglementaires concernés en valeur absolue. Ceux-ci sont sans influence sur le montant total des crédits ouverts.

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

• **Les crédits ouverts par voie de fonds de concours et d'attribution de produits en 2011 ont augmenté de 25 %** par rapport à 2010 (+ 707 millions d'euros). Ils atteignent **3,8 milliards d'euros** de CP, dont 3,1 milliards d'euros sur le budget général, soit 1 % des crédits initiaux nets du budget général. L'essentiel de la hausse constatée entre 2010 et 2011 sur le budget général concerne le périmètre ministériel « Écologie, énergie, développement durable et mer » (+ 622 millions d'euros), dont + 382 millions d'euros sur le programme *Infrastructures et services de transport* qui correspondent à la variation du montant des fonds en provenance de l'AFITF et + 139 millions d'euros sur le programme *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*.

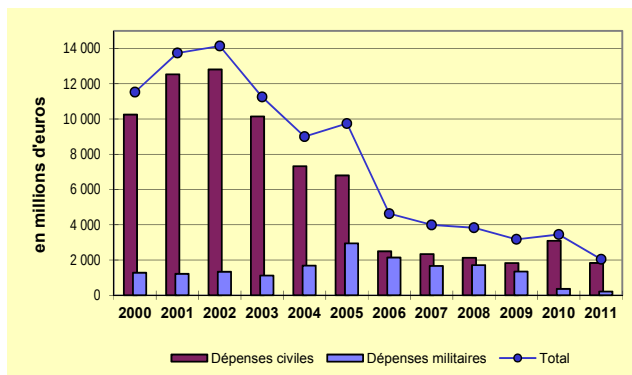
**CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS PAR VOIE DE FONDS DE CONCOURS  
SUR LE BUDGET GÉNÉRAL**

(nets des annulations sur exercice antérieur)



• **Les reports de crédits « entrants » (2010 vers 2011) ont été fortement réduits**, passant de 11 milliards d'euros en 2010 à 6 milliards d'euros en 2011 en CP. Sur les seules missions du budget général, les reports de crédits entrants s'élèvent à 2,04 milliards d'euros contre 3,44 milliards d'euros en 2010 (- 60 %). Le graphique ci-après rend compte des efforts très substantiels de réduction des reports réalisés depuis 2002 sur les missions du budget général, 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 » (2011 vers 2012), ont **fortement progressé** passant de 12 milliards d'euros en AE et 3,7 milliards d'euros en CP de 2010 vers 2011 à 19 milliards d'euros en AE et 6,2 milliards d'euros en CP de 2011 vers 2012. Sur les seules dépenses du budget général, le montant des reports de crédits sortant a été porté de 10,7 à 15,4 milliards d'euros en AE mais a légèrement diminué en CP, passant de 2 milliards d'euros fin 2010 à 1,8 milliard d'euros fin 2011. L'augmentation exceptionnelle du volume des AE reportées s'explique en partie par le fait que celles-ci comportent 4,99 milliards d'euros d'AE reportées sur les fonds de concours de la mission *Écologie*, correspondant pour l'essentiel aux opérations croisées entre l'AFITF et l'État.

Le Rapporteur général observe que la Cour des comptes a relevé une irrégularité s'agissant de la pratique de report de crédits par voie réglementaire en 2011. En effet, les reports de crédits opérés depuis les programmes associés au plan de relance sur les programmes *Conditions de vie outre-mer* et 163 – *Jeunesse et vie associative*, outre qu'ils n'étaient pas conformes à l'engagement pris en 2008 par le Gouvernement de ne pas utiliser ces crédits au-delà de l'exercice 2010, ont enfreint les prescriptions de l'article 15-II de la loi organique, qui dispose que les crédits (autorisations d'engagement ou crédits de paiement) ne peuvent être reportés que « *sur le même programme ou, à défaut, sur un programme poursuivant les mêmes objectifs* ». Or, les programmes associés au plan de relance ne peuvent être considérés comme ayant poursuivi les mêmes objectifs que les programmes permanents du budget général ayant bénéficié de ces reports.

- Les autres mouvements réglementaires affectant les crédits sont :

- les **transferts, qui ont été réduits de 85 %**, puisqu'ils ont porté sur **481 millions** d'euros contre 3,1 milliards d'euros en 2010.

Toutefois, il convient de relever l'irrégularité soulevée par la Cour des comptes à propos du décret du 19 décembre 2011 par lequel 155 millions d'euros de crédits de titre 2 ont été transférés de 22 programmes répartis sur 12 missions du budget général en direction du programme *Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers*, afin que celui-ci puisse abonder le CAS Pensions à hauteur de 226 millions d'euros (en complément des 70 millions d'euros ayant été mis en place par la dernière loi de finances rectificative). Ce décret a en effet enfreint la règle posée par l'article 12-II de la loi organique qui réserve les transferts de crédits aux cas où l'emploi de ces derniers sur leurs programmes de destination « *correspond à des actions des programmes d'origine* ». Tel n'était pas le cas en l'espèce puisqu'aux termes de la loi organique, les actions correspondent à une nomenclature des crédits par destination, et non par nature : dès lors, le fait que ces crédits appartenaient tous au titre 2, mais relevaient de destinations distinctes, empêchait qu'ils fussent transférés en bloc sur le programme 195 ;

— les **virements**, qui peuvent modifier la destination de la dépense à condition d'être effectués entre programmes d'un même ministère, **ont été multipliés par trois en 2011**. Limités à 2 % des crédits ouverts par programme (I de l'article 12 de la LOLF), ils ont porté sur **225 millions d'euros** en 2011 (après 74 millions d'euros en 2010) ;

— les **répartitions des dotations de la mission Provisions** (article 11 de la LOLF), s'élèvent enfin à **11 millions d'euros** en 2011 contre 30 millions d'euros en 2010.

### 3.— Les modifications de crédits proposés par 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 2011. Le 2° du IV de l'article 37 de la LOLF dispose en effet que la loi de règlement « *ouvre, pour chaque programme ou dotation concernée, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés* ».

• **Sur le budget général (article 4 du présent projet), les ouvertures de crédits complémentaires sont d'un montant très limité** car elles s'élèvent à **7,9 millions d'euros** en CP (à comparer à + 99,4 millions d'euros en loi de règlement 2010). Il s'agit d'une seule ouverture de crédits au titre de la mission *Défense* sur le programme *Équipements des forces* permettant de pallier les problèmes d'intercommunication des systèmes d'information Chorus et NDC apparus en 2011.

**Les annulations de crédits non consommés et non reportés** sur le budget général (article 4 du présent projet) s'établissent à **4,38 milliards d'euros en AE et 1,95 milliard d'euros en CP** (à comparer à respectivement 5,36 milliards d'euros d'AE et à 1,38 milliard d'euros de CP en 2010). À elles seules, les annulations de crédits de paiement sur la mission *Remboursements et dégrèvements* représentent 1,5 milliard d'euros.

Hors *Remboursements et dégrèvements*, les annulations de CP non consommés sont limitées à 409 millions d'euros (soit un niveau légèrement inférieur à l'année 2010 où les annulations de CP atteignaient 623 millions d'euros en loi de règlement). Les annulations les plus importantes concernent :

- la mission *Engagements financiers de l'État* (245 millions d'euros soit 60 % des annulations de crédits), du fait d'économies constatées sur la charge de la dette (140 millions d'euros), d'appels en garantie de l'État inférieurs aux prévisions (62 millions d'euros) et de moindres dépenses au titre de l'épargne logement (41 millions d'euros) ;

- la mission *Aide publique au développement* (24,5 millions d'euros, dont 19,6 millions d'euros sur le programme *Aide économique et financière au développement*) ;

- la mission *Provisions* (22,7 millions d'euros) sur le programme *Dépenses accidentelles et imprévisibles* ;

- la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (22,6 millions d'euros) principalement sur les programmes *Concours financiers aux communes* (11,8 millions d'euros) et *Concours financiers aux départements* (10,7 millions d'euros) ;

- la mission *Direction de l'action du Gouvernement* (21,9 millions d'euros) sur le programme *Coordination du travail gouvernemental*.

Hors *Remboursements et dégrèvements*, les annulations d'AE atteignent, quant à elles, 2,8 milliards d'euros (contre 4,6 milliards d'euros en 2010). 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 l'annulation sur la mission *Engagements financiers de l'État* (245 millions d'euros), les annulations d'AE les plus notables portent sur :

- la mission *Défense* dont les AE non engagées et non reportées atteignent 890 millions d'euros (dont 729 millions d'euros sur le programme *Préparation et emploi des forces*), soit 3,2 % des AE initiales ;



– la mission *Écologie, développement et aménagement durables* pour 234 millions d’euros (soit 2,3 % des AE initiales), dont 113 millions d’euros sur le programme *Prévention des risques* ;

– la mission *Aide publique au développement* dont les AE non engagées et non reportées atteignent 217 millions d’euros (soit 4,76 % des AE initiales), dont 193 millions d’euros sur le programme *Aide économique et financière au développement* ;

– la mission *Travail et emploi* dont les AE non engagées non reportées atteignent 197 millions d’euros (soit 1,6 % des AE initiales), dont 119,5 millions sur le programme *Accès et retour à l’emploi*.

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

– une ouverture de 82 900 euros d’AE et de 44,2 millions d’euros de CP sur le budget annexe de la mission *Publications officielles et information administrative* ainsi qu’une ouverture de 9 millions d’euros de CP sur le budget annexe *Contrôle et exploitations aériens* principalement liées à une augmentation du fonds de roulement de ces deux missions ;

– une ouverture de 174 562 euros en AE et 73 750 euros en CP sur le programme *Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France* afin d’ajuster le montant des crédits ouverts au niveau de la dépense réalisée en gestion en 2011 ;

– des annulations de 34,9 millions d’euros d’AE non engagées et de 27,9 millions d’euros de CP non consommés sur les deux budgets annexes dont 14,8 millions d’euros sur la mission *Contrôle et exploitation aériens* et 13 millions d’euros sur la mission *Publications officielles et information administrative* ;

– des annulations de 9,5 milliards d’euros de crédits sur les comptes spéciaux, réparties entre 4,5 milliards d’euros de crédits sur les comptes d’affectation spéciale (dont 4,3 milliards d’euros sur le compte *Participations financières de l’État* principalement au titre du programme *Désendettement de l’État et d’établissements publics de l’État*) et 4,4 milliards d’euros de crédits sur les comptes de concours financiers (dont 2,4 milliards d’euros sur le compte *d’Avances aux collectivités territoriales*, 0,95 milliard sur le compte *d’Avances à divers services de l’État ou organismes gérant des services publics* et 0,85 milliard d’euros sur le compte *Prêts à des États étrangers*).

● **Solde des comptes spéciaux**

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 2012. Comme de coutume, c’est le cas du compte *Pertes et bénéfices de change*, qui est soldé chaque année : son solde, débiteur de 7,8 millions d’euros

en 2011, 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 2012 du fait de remises de dettes en faveur des pays les moins avancés (soit 638 millions d'euros) ; le compte *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* (733 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 1,7 million d'euros).

Le compte spécial relatif aux opérations avec le FMI voit son découvert majoré de 7,5 milliards d'euros, correspondant au solde débiteur de l'exercice 2011. 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.

Enfin, **l'article 7** présente le solde du compte spécial *Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'Équipement* institué en 1992 et clos au 31 décembre 2011 par l'article 7 de la loi de finances rectificative n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 à la suite du transfert des parcs et ateliers de l'équipement aux collectivités territoriales, principalement départementale. Celui-ci présente un solde débiteur de 20,6 millions d'euros compte tenu du fait qu'il a continué à enregistrer des recettes et des dépenses dont le fait générateur était antérieur à 2011.

## II.– LES RECETTES DE L'ÉTAT

Avec un total de 282,9 milliards d'euros, les recettes de l'État – recettes fiscales nettes des seuls remboursements et dégrèvements d'impôt d'État et recettes non fiscales – ressortent, en 2011, à un niveau encore lointain des 304,2 milliards d'euros constatés en 2008. Si un tel écart s'explique en partie par des transferts de ressources, réalisés notamment dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, il est surtout dû au fait que **ni les principales impositions ni les principales recettes non fiscales n'ont encore retrouvé leur niveau d'avant-crise.**

Le tableau suivant illustre l'évolution des recettes de l'État en 2011. La comparaison avec l'année précédente ne peut être réalisée sans retraitements car l'année 2010 a été marquée par des recettes exceptionnelles tant sur les recettes fiscales – liées en particulier à la réforme de la taxe professionnelle – que sur les recettes non fiscales.

### LES RECETTES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

|                            | 2010         | Prévision<br>2011 | Exécution<br>2011 |
|----------------------------|--------------|-------------------|-------------------|
| <b>Recettes de l'État</b>  | <b>287,9</b> | <b>282,9</b>      | <b>282,9</b>      |
| Recettes fiscales nettes * | 269,7        | 266               | 266,5             |
| Recettes non fiscales      | 18,2         | 16,9              | 16,4              |

Source : ministère de l'Économie, des finances et du commerce extérieur.

\* Recettes fiscales nettes des seuls remboursements et dégrèvements d'impôt d'État.

### A.– LES RECETTES FISCALES NETTES À UN NIVEAU QUI RESTE INFÉRIEUR À CELUI DE 2007

Les recettes fiscales nettes des seuls remboursements et dégrèvements d'impôts d'État <sup>(1)</sup> se sont élevées à 266,5 milliards d'euros en 2011. En 2010, elles se sont établies à 269,7 milliards d'euros et, déduction faite des effets temporaires de la réforme de la taxe professionnelle, à 250,3 milliards d'euros selon la Cour des comptes.

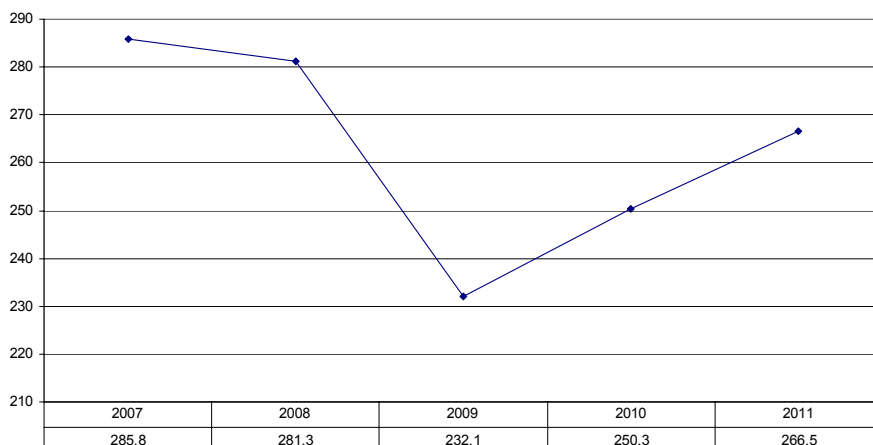
À périmètre comparable, les recettes fiscales nettes ont donc augmenté de 16,2 milliards d'euros en 2011 selon la Cour des comptes.

(1) La Cour des comptes remarque que les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux sont sans lien avec les recettes fiscales de l'État et ne doivent donc pas en être déduits. Seuls les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État doivent être pris en compte pour le calcul des recettes fiscales nettes.

Après deux exercices 2009 et 2010 marqués par d'importantes opérations exceptionnelles – plan de relance et réforme de la taxe professionnelle –, l'année 2011 permet une comparaison avec les années précédant la récession. Comme le montre le graphique ci-après, les recettes fiscales n'ont pas encore retrouvé, à périmètre courant, leur niveau de 2008. Même en l'absence des transferts ou suppressions de recettes fiscales réalisées dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, les recettes fiscales nettes auraient probablement été moins élevées en 2011 qu'en 2008 <sup>(1)</sup>.

# RECETTES FISCALES NETTES DES SEULS REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT

(en milliards d'euros)



NB : l'exercice 2010 est retraité de façon à exclure les effets de la réforme de la taxe professionnelle.

Source : d'après Cour des comptes.

Le tableau de la page suivante récapitule l'ensemble des éléments sous-tendant l'évolution des recettes fiscales nettes en 2011. Les chiffres ainsi fournis doivent toutefois être pris avec prudence pour deux raisons.

D'une part, l'année 2010 étant marquée par les opérations de transition de la réforme de la taxe professionnelle, la comparaison à périmètre courant n'offre pas un point de comparaison suffisamment éclairant. Pour cette raison, la Cour des comptes calcule une évolution des recettes fiscales nettes hors effet de la réforme de la taxe professionnelle.

(1) En 2011, le manque à gagner net résultant des disparitions de recettes fiscales (cotisation minimale de taxe professionnelle, cotisation nationale de péréquation, frais d'assiette et de recouvrement de taxe professionnelle) et des transferts de recettes fiscales aux collectivités territoriales (taxe sur les conventions d'assurance, diminution des frais d'assiette et de recouvrement de taxe d'habitation et de taxes foncières, taxe sur les surfaces commerciales, droits de mutations sur opérations immobilières, taxe de publicité foncière) s'élevait respectivement à 6,2 milliards d'euros et 6 milliards d'euros, soit un total de 12,2 milliards d'euros, qui aurait porté les recettes fiscales nettes à 278,7 milliards d'euros en 2011 (montants nets des reliquats des impositions supprimées constatés en 2011, montant 2011 des impositions transférées, hypothèse de croissance de 4 % par an entre 2009 et 2011 du produit des impositions supprimées).

D'autre part, l'évaluation des mesures nouvelles et de périmètre reprend, dans le tableau, l'approche retenue par le Gouvernement consistant à traiter en mesures de périmètre les mesures de financement prises dans le cadre de la réforme des retraites et portant sur des impôts d'État. La Cour des comptes, en revanche, considère ces mesures comme des mesures nouvelles de la loi de finances pour 2011.

# LES RECETTES FISCALES NETTES <sup>(1)</sup> EN 2011

|                                                                                   |                          | Scénario de la LFI 2011 | Résultat constaté | Solde Exécution LFI |
|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------|-------------------|---------------------|
| Taux de croissance du PIB en volume                                               | A                        | 2,00 %                  | 1,70 %            | – 0,30 %            |
| Base Recettes fiscales 2010 brutes (en milliards d'€)                             | B                        | 345,2                   | 343,5             | – 1,8               |
| Base Recettes fiscales 2010 nettes (en milliards d'€)                             | C                        | 254,7                   | 253,6             | – 1,1               |
| Croissance spontanée des recettes fiscales nettes (en milliards d'€)              | D                        | 14,4                    | 11,0              | – 3,3               |
| Recettes fiscales après intégration de la croissance spontanée (en milliards d'€) | <b>E = C + D</b>         | <b>269,0</b>            | <b>264,6</b>      | <b>– 4,4</b>        |
| Mesures antérieures à la LFI 2011 (en milliards d'euros)                          | F                        | – 16,3                  | – 12,6            | 3,6                 |
| Mesures nouvelles LFI 2011 (en milliards d'€),                                    | G                        | 2,3                     | 2,2               | – 0,1               |
| Mesures postérieures à la LFI 2011 (en milliards d'euros)                         | H                        | 0                       | 1,3               | 1,3                 |
| Mesures de périmètre et de transfert (en milliards d'€)                           | I                        | – 0,2                   | – 0,5             | – 0,3               |
| <b>Total mesures nouvelles et de périmètre (en milliards d'€)</b>                 | <b>J = F + G + H + I</b> | <b>– 14,2</b>           | <b>– 9,6</b>      | <b>4,5</b>          |
| Total recettes fiscales nettes 2011 (en milliards d'€)                            | <b>K = E + J</b>         | <b>254,9</b>            | <b>255,0</b>      | <b>0,1</b>          |

(1) Recettes fiscales nettes des seuls remboursements et dégrèvements d'impôts d'État.

Source : ministère de l'Économie, des finances et du commerce extérieur.

## 1.– Les recettes fiscales nettes encore amputées par les mesures adoptées au début de la XIII<sup>o</sup>ème législature

Selon la Cour des comptes, la hausse des recettes fiscales nettes de l'ensemble des remboursements et dégrèvements d'impôts s'établit à 15,9 milliards d'euros en 2011, déduction faite des effets temporaires de la réforme de la taxe professionnelle constatés en 2010.

Cette progression est due, à titre principal, à leur croissance spontanée, évaluée à 11 milliards d'euros, et, à titre subsidiaire, aux mesures nouvelles prévues dans les lois de finances pour 2011, dont le rendement est évalué à 4,7 milliards d'euros. Le tableau suivant offre le détail des différents éléments expliquant la croissance des recettes fiscales nettes en 2011 <sup>(1)</sup>.

#### CROISSANCE DES RECETTES FISCALES NETTES EN 2011

(en milliards d'euros)

|                                                  |             |
|--------------------------------------------------|-------------|
| <b>Croissance totale</b>                         | <b>15,9</b> |
| Mesures antérieures                              | 1,9         |
| Mesures nouvelles des lois de finances pour 2011 | 4,7         |
| Mesures de périmètre et de transferts            | - 1,7       |
| Croissance spontanée                             | 11          |

Source : d'après Cour des comptes.

• Le principal enseignement de l'analyse de l'évolution des recettes fiscales en 2011 est le **poids encore substantiel des mesures adoptées au début de la XIII<sup>ème</sup> législature**.

À la lecture du tableau précédent, on constate que les mesures antérieures au projet de loi de finances pour 2011 ont contribué, selon la Cour des comptes, à accroître de 1,9 milliard d'euros les recettes fiscales – hors impact de la réforme de la taxe professionnelle. Toutefois, le contrecoup de la disparition des mesures fiscales de relance est intégré dans ce calcul. Déduction faite de cet élément venant augmenter mécaniquement le produit de l'impôt, il ressort que les mesures antérieures viennent diminuer les recettes fiscales d'environ 1 milliard d'euros, comme le détaille le tableau suivant.

#### IMPACT 2011 DES MESURES ANTÉRIEURES SUR LES RECETTES FISCALES (HORS RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE ET PLAN DE RELANCE)

(en milliards d'euros)

|                            |            |
|----------------------------|------------|
| <b>Total</b>               | <b>- 1</b> |
| dont loi TEPA              | - 1,1      |
| dont dispositif "Scellier" | - 0,2      |
| dont suppression de l'IFA  | - 0,4      |

(1) L'articulation entre le présent tableau, qui reprend les éléments fournis par la Cour des comptes, et le tableau de la page précédente, transmis par le Gouvernement, se comprend de la manière suivante. Les mesures nouvelles des différentes lois de finances pour 2011 sont évaluées à 3,5 milliards d'euros par le Gouvernement et à 4,7 milliards d'euros par la Cour des comptes, les mesures de périmètre sont estimées à - 1,7 milliard d'euros par la Cour des comptes et à - 0,5 milliard d'euros par le Gouvernement. Cette différence de 1,2 milliard d'euros est due au mode de traitement des mesures fiscales adoptées dans le cadre de la réforme des retraites et portant sur des impôts d'État – la Cour des comptes les traitant en mesures nouvelles et le Gouvernement en mesures de périmètre. Comme indiqué plus haut, la Cour des comptes neutralise l'effet de l'entrée en régime de croisière de la réforme de la taxe professionnelle alors que le tableau fourni par le Gouvernement prend en compte cet impact. En conséquence, les mesures antérieures sont évaluées à 1,9 milliard d'euros par la Cour des comptes alors qu'elles sont estimées à - 12,6 milliards d'euros par le Gouvernement.

En d'autres termes, le budget de l'État est encore marqué, en 2011, par les pertes de recettes résultant de décisions prises au début de la XIII<sup>ème</sup> législature, en particulier le crédit d'impôt en faveur des intérêts d'emprunt prévu par la loi TEPA de juillet 2007<sup>(1)</sup>, le dispositif dit « Scellier » d'incitation à l'investissement locatif à l'automne 2007<sup>(2)</sup> et la suppression de l'imposition forfaitaire annuelle à l'automne 2008<sup>(3)</sup>.

• L'impact des **mesures nouvelles prévues dans les différentes lois de finances pour 2011** est évalué, par la Cour des comptes, à 4,7 milliards d'euros et détaillé dans le tableau suivant.

Comme en 2009 et en 2010, l'année 2011 a été marquée par l'adoption de plusieurs lois de finances rectificatives qui ont prévu des mesures nouvelles ayant un impact sur le rendement des recettes fiscales.

#### IMPACT SUR LE BUDGET DE L'ÉTAT DES MESURES NOUVELLES PRÉVUES PAR LES DIFFÉRENTES LOIS DE FINANCES POUR 2011

(en milliards d'euros)

|                                                                     |            |
|---------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Total mesures nouvelles prévues en loi de finances pour 2011</b> | <b>4,7</b> |
| Loi de finances initiale                                            | 3,4        |
| <i>dont TVA sur les offres "triple play"</i>                        | 1,2        |
| <i>dont report de la suppression totale de l'IFA</i>                | 0,6        |
| <i>dont taxe de risque systémique sur les banques</i>               | 0,5        |
| <i>dont remboursement des créances de CIR pour les PME</i>          | - 0,6      |
| Lois de finances et de financement rectificatives                   | 1,3        |
| <i>dont limitation des reports de déficit</i>                       | 0,9        |
| <i>dont abrogation du bénéfice mondial consolidé</i>                | 0,6        |
| <i>dont réforme du barème de l'ISF</i>                              | - 0,4      |

Source : d'après Cour des comptes et ministère de l'Économie, des finances et du commerce extérieur.

En loi de finances initiale pour 2011, outre les mesures indiquées dans le tableau, est prévu un ensemble de hausses d'impôts adoptées dans le cadre de la réforme des retraites, pour un montant total évalué à 1,2 milliard d'euros<sup>(4)</sup>. Le produit de ces mesures a été transféré à la sécurité sociale par l'affectation d'une quote-part de TVA de même montant. Du fait de ce transfert, le Gouvernement estime que ces mesures nouvelles doivent être traitées en mesures de périmètre. La Cour des comptes, en revanche, comptabilise ces mesures fiscales en mesures nouvelles et les inclut dans le total de 4,7 milliards d'euros.

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

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

(3) Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

(4) Suppression du crédit d'impôt sur les dividendes (0,6 milliard d'euros), contribution supplémentaire de 1 % sur les hauts revenus (0,4 milliard d'euros), régimes des sociétés mères-déplafonnement de la quote-part (0,2 milliard d'euros).

À noter également que l'évaluation de l'impact des mesures nouvelles ainsi proposé intègre le surplus de recettes perçu dans le cadre de la « **cellule de régularisation** » <sup>(1)</sup> (+ 0,4 milliard d'euros en 2011) ainsi que le contrecoup de la disparition de celles perçues en 2010 (manque à gagner de 0,8 milliard d'euros par rapport à 2010). Au total, sur les années 2010 et 2011, la cellule de régularisation aura donc généré pour 1,2 milliard d'euros de ressources fiscales supplémentaires, dont 0,6 milliard d'euros au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune et 0,3 milliard d'euros au titre des droits de succession.

En premier lieu, la première loi de finances rectificative <sup>(2)</sup> a modifié le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune en relevant, dès 2011, le seuil d'entrée. Il s'en est suivi un manque à gagner évalué à 0,4 milliard d'euros pour le budget de l'État.

En deuxième lieu, du fait de la dégradation de la conjoncture économique et de la faiblesse des recettes fiscales, la deuxième loi de finances rectificative <sup>(3)</sup> a prévu une limitation du recours aux déficits reportés, l'abrogation du régime du bénéfice mondial consolidé ainsi que l'augmentation de la quote-part pour frais et charges sur les plus-values de cessions de participation, pour un rendement total de 1,7 milliard d'euros.

Enfin, la loi de financement rectificative <sup>(4)</sup> a créé un mécanisme d'incitation au versement de primes pour les salariés, conduisant à une réduction du bénéfice fiscal et à un manque à gagner pour l'impôt sur les sociétés évalué à 0,1 milliard d'euros.

- Les **mesures de périmètre** sont évaluées par la Cour des comptes à 1,7 milliard d'euros. La principale est le transfert d'une quote-part de 1,1 milliard d'euros de TVA destinée à affecter à la sécurité sociale les ressources prévues dans le cadre de la réforme des retraites et portant sur des impositions dont le produit était antérieurement affecté à l'État. Le solde est principalement constitué des traditionnels transferts de taxe intérieure sur les produits pétroliers aux collectivités territoriales.

- Déduite de l'ensemble de ces éléments, la **croissance spontanée** des recettes fiscales nettes est évaluée, par la Cour des comptes, à 11 milliards d'euros quand la prévision en loi de finances initiale s'établissait à 14,4 milliards d'euros.

Comme l'indique le tableau ci-après, un tel écart s'explique entièrement par la faiblesse de l'impôt sur les sociétés, dont la croissance spontanée a été limitée à 0,5 milliard d'euros contre une prévision de 5,3 milliards d'euros.

---

(1) La « cellule de régularisation » est une initiative prise par le précédent Gouvernement consistant à inciter certains contribuables à déclarer leur patrimoine et leurs revenus situés à l'étranger en échange d'un aménagement des pénalités dues.

(2) Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

(3) Loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

(4) Loi n° 2011-894 du 28 juillet 2011 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011.



# **CROISSANCE SPONTANÉE DES RECETTES FISCALES NETTES : PRÉVISION ET EXÉCUTION**

*(en milliards d'euros)*

|                                    | Prévision   | Exécution | Écart<br>exécution/prévision |
|------------------------------------|-------------|-----------|------------------------------|
| <b>Recettes fiscales nettes</b>    | <b>14,4</b> | <b>11</b> | <b>– 3,4</b>                 |
| Impôt sur le revenu                | 2,1         | 2,7       | 0,6                          |
| Impôt sur les sociétés             | 5,3         | 0,5       | – 4,8                        |
| Taxe sur la valeur ajoutée         | 4           | 4,5       | 0,5                          |
| Impôt de solidarité sur la fortune | 0,3         | 0,8       | 0,5                          |
| Donations                          | 0           | 0,6       | 0,6                          |
| Successions                        | 0           | 0         | 0                            |

*Source : ministère de l'Économie, des finances et du commerce extérieur.*

Si l'impôt sur les sociétés pâtit d'une grande faiblesse, en revanche tant l'impôt sur le revenu et la taxe sur la valeur ajoutée que les impositions assises sur le patrimoine bénéficient d'une dynamique spontanée supérieure à celle prévue en loi de finances initiale.

## 2.– Une analyse par impôt qui souligne la faiblesse de l'impôt sur les sociétés

**Le principal enseignement de l'analyse par impôt de l'exécution 2011 est que les principales recettes fiscales n'ont pas retrouvé leur niveau d'avant crise.** Comme le montre le tableau suivant, la part dans le PIB de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés reste, en 2011, inférieure à la moyenne constatée au cours du dernier cycle économique 2002-2008. C'est l'impôt sur les sociétés qui présente la faiblesse la plus marquée avec un écart de 0,4 % de PIB entre son montant en 2011 et la moyenne constatée entre 2002 et 2008.

## **PART DANS LE PIB DES PRINCIPAUX IMPÔTS D'ÉTAT**

*(en % de PIB)*

|                              | Moyenne<br>2002-2008 | 2011 | Écart<br>2011/moyenne<br>2002-2008 |
|------------------------------|----------------------|------|------------------------------------|
| Impôt sur les sociétés       | 2,5                  | 2,1  | – 0,4                              |
| Impôt sur le revenu          | 2,8                  | 2,5  | – 0,3                              |
| Taxe sur la valeur ajoutée * | 7,2                  | 7    | – 0,2                              |

*Source : d'après INSEE.*

*\* Y compris TVA affectée à la sphère sociale.*

Toutefois, l'analyse de l'exécution 2011 montre également que **l'impôt sur le revenu et la taxe sur la valeur ajoutée ont entamé le processus de rattrapage des manques à gagner essuyés du fait de la récession.** Ce phénomène se traduit par une élasticité à la croissance supérieure à l'unité et devrait permettre, à terme, de voir leur part dans le PIB retrouver leur niveau d'avant-crise.

**L'impôt sur les sociétés, en revanche, ne connaît pas de phénomène semblable.** Après un rebond marqué en 2010, sa croissance spontanée est quasiment nulle en 2011 et ses perspectives d'amélioration semblent encore incertaines.

Le tableau suivant offre une vue synthétique de l'évolution des principaux impôts d'État en 2011.

# PRINCIPALES RECETTES FISCALES EN 2011

(en milliards d'euros)

|                                                            | Exécution 2010 | Évolution spontanée |              | Mesures nouvelles et changements de périmètre | Exécution 2011 |
|------------------------------------------------------------|----------------|---------------------|--------------|-----------------------------------------------|----------------|
|                                                            |                | M€                  | en %         |                                               |                |
| Impôt sur le revenu net                                    | 47,4           | 2,7                 | 5,6%         | 1,4                                           | 51,5           |
| Autres impôts d'État sur rôle                              | 7,8            | - 0,3               | - 3,3 %      | - 1,9                                         | 5,7            |
| Impôt net sur les sociétés                                 | 32,9           | 0,5                 | 1,4 %        | 5,7                                           | 39,1           |
| Autres impôts directs et taxes assimilées (dont ISF)       | 27,1           | 1,2                 | 4,4 %        | - 15,4                                        | 12,9           |
| TIPP part État                                             | 14,2           | 0,3                 | 2,4 %        | - 0,3                                         | 14,3           |
| TVA nette                                                  | 127,3          | 4,5                 | 3,5 %        | 0,1                                           | 131,9          |
| Enreg, timbre, autres contributions et taxes ind.          | 18,8           | 2,0                 | 10,4 %       | - 4,4                                         | 16,3           |
| Remboursements et dégrèvements d'État (hors IR, IS et TVA) | 5,7            | - 0,5               | - 7,9 %      | - 0,2                                         | 5,1            |
| <b>RECETTES FISCALES NETTES (hors RetD locaux)</b>         | <b>269,7</b>   | <b>11,3</b>         | <b>4,2 %</b> | <b>- 14,5</b>                                 | <b>266,5</b>   |
| RetD d'IL                                                  | 16,1           | 0,3                 | 1,6 %        | - 4,9                                         | 11,5           |
| <b>RECETTES FISCALES NETTES des RetD</b>                   | <b>253,6</b>   | <b>11,0</b>         | <b>4,4 %</b> | <b>- 9,6</b>                                  | <b>255,0</b>   |

Source : ministère de l'Économie, des finances et du commerce extérieur.

## a) L'impôt sur les sociétés

**L'impôt sur les sociétés net** a fait preuve d'une grande faiblesse sur l'exercice 2011 par rapport aux prévisions. Après 32,9 milliards d'euros en 2010, son produit était prévu en loi de finances initiale à 44,8 milliards d'euros mais est constaté en exécution à 39,1 milliards d'euros alors que des mesures ont été adoptées en cours d'année pour soutenir son rendement à hauteur de 1,7 milliard d'euros. Deux éléments de l'exécution sont à souligner.

D'une part, comme indiqué plus haut, sa croissance spontanée est limitée à 0,5 milliard d'euros, soit seulement + 1,5 %, contre une prévision de 5,3 milliards d'euros. Un tel écart explique en grande partie le décalage entre prévision et exécution. Rappelons que la croissance spontanée de cet impôt s'était établie à 6,7 milliards d'euros en 2010.

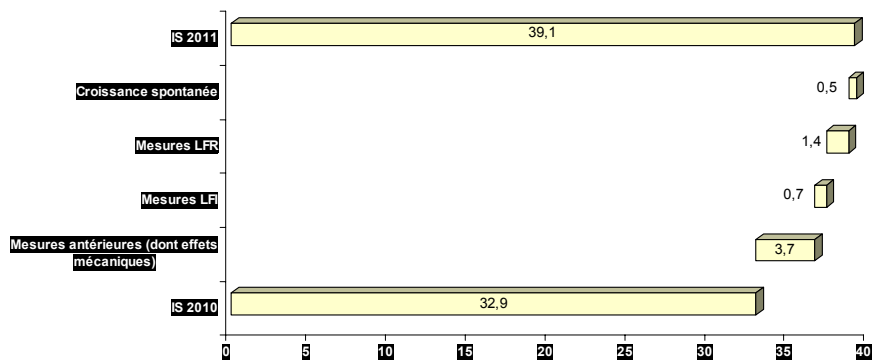
D'autre part, **la progression de l'IS en 2011 est principalement due à des effets mécaniques, qui expliquent près des trois quarts de sa progression.** La disparition des mesures de relance ainsi que l'effet de la réforme de la taxe professionnelle, intégrés dans les mesures antérieures du graphique ci-après, viennent accroître de respectivement 3 milliards d'euros et 1,6 milliard d'euros le produit de l'impôt.

Les mesures adoptées en loi de finances initiale, principalement le report de la suppression de l'imposition forfaitaire annuelle (0,6 milliard d'euros) et le déplafonnement de la quote-part dans le cadre du régime mère-fille (0,2 milliard d'euros), entraînent un rendement net de 0,8 milliard d'euros. Ces mesures ont été complétées en exécution par les dispositions de la deuxième loi de finances rectificative, déjà évoquées – principalement la limitation des reports de déficit (0,9 milliard d'euros) et l'abrogation du régime du bénéfice mondial consolidé (0,6 milliard d'euros).

Le graphique suivant récapitule les différents éléments ayant contribué à la progression de l'impôt sur les sociétés en 2011.

#### L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS NET EN 2011

(en milliards d'euros)



Source : d'après Cour des comptes et ministère de l'Économie, des finances et du commerce extérieur.

#### b) L'impôt sur le revenu

Après 47,4 milliards d'euros en 2010, le produit de **l'impôt sur le revenu net** s'établit à 51,5 milliards d'euros en 2011, contre une prévision de 52,2 milliards d'euros en loi de finances initiale. L'analyse de l'exécution fait ressortir deux éléments marquants.

En premier lieu, l'écart entre prévision et exécution s'explique principalement par un surcoût de 0,8 milliard d'euros constaté sur des mesures antérieures à la loi de finances initiale. Cet écart concernerait, selon les informations recueillies par le Rapporteur général, plusieurs dépenses fiscales, en particulier le dispositif dit « Scellier » relatif à l'investissement locatif ainsi que les avantages relatifs aux investissements dans le logement social outre-mer, à l'emploi de salariés à domicile et aux investissements dans le secteur de la location meublée professionnelle.

En second lieu, la croissance spontanée de l'impôt redevient positive, à 2,7 milliards d'euros, après deux années de repli, et se révèle supérieure de 0,6 milliard d'euros à la prévision. Représentant une progression de 5,7 %, elle implique une élasticité à la croissance du PIB de l'ordre de 1,8.

À noter enfin que les mesures prévues en loi de finances initiale expliquent plus du quart de la progression de l'impôt en 2011, avec notamment la suppression du crédit d'impôt sur les dividendes (+ 0,6 milliard d'euros) et la contribution supplémentaire de 1 % sur les hauts revenus (0,4 milliard d'euros contre une prévision de 0,5 milliard d'euros).

#### *c) La TVA*

Après 127,3 milliards d'euros en 2010, le produit de la **taxe sur la valeur ajoutée nette** s'établit à 131,9 milliards d'euros en 2011, contre une prévision de 130,9 milliards d'euros.

L'année 2011 est caractérisée, pour la TVA, par un dynamisme notable, qui explique l'écart entre prévision et exécution et se traduit par une croissance spontanée de 4,5 milliards d'euros. Celle-ci représente 3,5 %, soit une élasticité à la croissance de l'ordre de 1,1.

Les mesures nouvelles et de périmètre ont un impact globalement neutre sur le produit de l'impôt, la hausse du taux applicable aux offres « triple play » (1,1 milliard d'euros) étant compensé par le transfert à la sécurité sociale d'une quote-part d'un montant identique à celui des mesures fiscales prévues dans le cadre de la réforme des retraites et relatives aux impôts d'État.

#### *d) Les impositions sur le patrimoine*

Les **impositions assises sur le patrimoine** sont, comme en 2010, caractérisées par un dynamisme important et plus marqué que prévu.

# PRINCIPALES IMPOSITIONS SUR LE PATRIMOINE AFFECTÉES AU BUDGET DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

|                                                            | LFI         | Exécution   | Écart<br>exécution/prévision |
|------------------------------------------------------------|-------------|-------------|------------------------------|
| <b>TOTAL</b>                                               | <b>16,9</b> | <b>19,2</b> | <b>2,3</b>                   |
| Successions                                                | 7           | 7           | 0                            |
| Retenues à la source sur les revenus de capitaux mobiliers | 4,9         | 5,8         | 0,9                          |
| Impôt de solidarité sur la fortune                         | 3,8 *       | 4,3         | 0,5                          |
| Donations                                                  | 0,8         | 1,6         | 0,8                          |
| Mutations de créances, rentes et prix d'offices            | 0,4         | 0,5         | 0,1                          |

Source : d'après ministère de l'Économie, des finances et du commerce extérieur. \* Prévision en LFR I, qui intègre les effets de la réforme du patrimoine.

Le dynamisme de ces impositions se traduit par une croissance spontanée supérieure à la prévision. Ce dynamisme explique en effet plus de 80 % de l'écart de 2,3 milliards d'euros entre prévision et exécution, le solde s'expliquant par les mesures adoptées en cours d'année dans le cadre de la réforme de l'imposition du patrimoine.

## B.- DES RECETTES NON FISCALES QUI N'ONT PAS RETROUVÉ LEUR NIVEAU D'AVANT-CRISE

Les recettes non fiscales atteignent 16,4 milliards d'euros en 2011.

Elles sont en baisse de 1,8 milliard d'euros par rapport à l'année 2010 qui avait été marquée par des opérations exceptionnelles – un versement de 1 milliard d'euros de France Télécom au titre du reversement d'une aide d'État induite et la perception d'une amende de 0,4 milliard d'euros prononcée par l'Autorité de la concurrence. Selon la Cour des comptes, l'exécution 2011 se situerait, à périmètre constant, au même niveau que l'année 2009, laquelle avait été marquée par les conséquences de la crise financière sur les produits des participations et les versements de la Caisse des dépôts.

Par rapport à la prévision faite en loi de finances initiale, le produit des recettes non fiscales ressort en baisse de 0,5 milliard d'euros, en raison notamment de moindres prélèvements sur la Caisse des dépôts et sur le compte de trésorerie de l'État auprès de la Coface.

Les recettes non fiscales ont été affectées, depuis 2009, de nombreux mouvements de périmètre qui rendent sans objet une comparaison à périmètre courant. On peut néanmoins constater, à la lecture du tableau suivant, que **les principales d'entre elles n'ont pas retrouvé leur niveau d'avant-crise.**

## PRINCIPALES RECETTES NON FISCALES EN 2007 ET 2011

(en milliards d'euros)

|                                                                  | 2007 | 2011 | Écart 2011/2007 |
|------------------------------------------------------------------|------|------|-----------------|
| Produits des participations dans les entreprises non financières | 5,8  | 4,4  | – 1,4           |
| Prélèvements sur la Caisse des dépôts *                          | 2,8  | 2,7  | – 0,1           |
| Prélèvements sur la Coface                                       | 2,9  | 0,45 | – 2,45          |

\* Dividende, contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS), prélèvement sur le fonds d'épargne.

## 1.— Des prélèvements sur la Caisse des dépôts artificiellement élevés

Avec des prélèvements d'un montant total de 2,7 milliards d'euros en 2007, la Caisse des dépôts est mise à contribution, en 2011, dans une ampleur inédite depuis 2007. Toutefois, le niveau élevé des versements perçus par l'État est dû en partie à des éléments exceptionnels. Le tableau suivant offre le détail des versements effectués par la Caisse.

### LES PRÉLÈVEMENTS SUR LA CAISSE DES DÉPÔTS

(en millions d'euros)

|                 | 2009      | 2010         | LFI 2011     | Exécution 2011 |
|-----------------|-----------|--------------|--------------|----------------|
| Dividende       | 0         | 660          | 1 300        | 1 169          |
| CRIS            | 59        | 511          | 371          | 545            |
| Fonds d'épargne | 0         | 742          | 1 230        | 965            |
| <b>TOTAL</b>    | <b>59</b> | <b>1 913</b> | <b>2 901</b> | <b>2 679</b>   |

Source : Cour des comptes.

Le rebond des prélèvements sur la Caisse est principalement dû à deux éléments qui n'ont pas vocation à se reproduire en 2012.

D'une part, les nouvelles règles de distribution du dividende versé par la Caisse s'appliquent pour la première fois en 2011, au titre de l'exercice 2010 et, de manière rétroactive, au titre de l'exercice 2009. Alors que, jusqu'à présent, prévalait la « règle des trois tiers »<sup>(1)</sup>, la Caisse verse désormais à l'État 50 % de son résultat consolidé dans la limite de 75 % de son résultat social. Cette nouvelle règle a conduit à un surcroît de recettes, pour l'État, de 122 millions d'euros au titre du dividende pour 2010 et de 330 millions d'euros au titre du dividende pour 2009.

Si les nouvelles modalités de calcul avaient été appliquées dès 2010 et qu'elles n'avaient donc pas été mises en œuvre en 2011 de manière rétroactive, le dividende aurait atteint 990 millions d'euros en 2010 et aurait diminué en 2011 pour s'établir à 840 millions d'euros.

Ce retraitement montre que la forte progression du dividende sur l'exercice 2011 peut être qualifiée d'artificielle car elle est entièrement due à l'application rétroactive des nouvelles règles de distribution.

D'autre part, le prélèvement sur le fonds d'épargne s'est élevé à 965 millions d'euros en 2011. S'il est inférieur au montant de 1,2 milliard d'euros prévu en loi de finances initiale, son niveau semble néanmoins très élevé dans la mesure où il a conduit à ce que les règles prudentielles applicables au fonds soient respectées sans aucune marge de sécurité. Or le fonds a subi d'importantes moins-values sur l'exercice 2011 du fait de la chute des marchés d'actions. Il semble donc que le prélèvement réalisé en 2011 ait été excessif, qu'il ait mis en

(1) Un tiers du résultat net versé à l'État, un tiers affecté aux missions d'intérêt général, un tiers alloué aux fonds propres.

danger les équilibres financiers et qu'en conséquence, l'État ne pourra probablement réaliser aucun prélèvement sur le fonds en 2012.

**En définitive, les versements de la Caisse en 2011 apparaissent artificiellement élevés du fait de l'application rétroactive des nouvelles règles de distribution de dividendes et d'un prélèvement excessif sur le fonds d'épargne.**

## 2.– Les produits des participations dans les entreprises non financières toujours dynamiques

La dynamique des produits des participations non financières de l'État, illustrée par le tableau suivant, reste substantielle en 2011, avec une progression de 8,1 % de ces recettes par rapport à 2010. Ces recettes n'ont toutefois pas non plus retrouvé leur niveau d'avant-crise.

### PRODUITS DES PARTICIPATIONS DANS LES ENTREPRISES NON FINANCIÈRES

(en millions d'euros)

|                                  | 2008         | 2009         | 2010         | LFI<br>2011  | Exéc.<br>2011 | Écart<br>LFI-<br>exéc. |
|----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|------------------------|
| EDF                              | 2 070        | 984          | 1 828        | 1 679        | 1 796         | 117                    |
| GDF-Suez                         | 1 630        | 1 113        | 1 217        | 1 192        | 1 217         | 25                     |
| France Télécom                   | 870          | 493          | 500          | 500          | 499           | – 1                    |
| AREVA                            | 10           | 21           | 21           | 189          | 0             | – 189                  |
| La Poste                         | 140          | 106          | 105          | 82           | 105           | 23                     |
| ADP                              | 110          | 82           | 71           | 66           | 78            | 12                     |
| SAFRAN                           | 60           | 30           | 48           | 53           | 94            | 41                     |
| Sogepa (Aérospatiale,<br>EADS)   | 0            | 24           | 25           | 15           | 20            | 5                      |
| SNCF                             | 130          | 183          | 0            | 9            | 69            | 60                     |
| Défense Conseil<br>International | 0            | 11           | 5            | 8            | 2             | – 6                    |
| Air France                       | 30           | 0            | 4            | 5            | 5             | 0                      |
| Renault                          | 160          | 0            | 0            | 0            | 13            | 13                     |
| Autres                           | 370          | 237          | 261          | 402          | 518           | 116                    |
| <b>TOTAL</b>                     | <b>5 580</b> | <b>3 284</b> | <b>4 085</b> | <b>4 200</b> | <b>4 415</b>  | <b>215</b>             |

Source : Cour des comptes.

Le montant de ces recettes dépend fortement des dividendes versés par EDF, GDF-Suez et France Télécom, qui représentent de l'ordre de 80 % du montant total des produits des participations non financières. Du fait de leurs difficultés, Areva, Air France et Renault ont pour leur part versé un dividende faible, voire nul, en 2011.

## 3.– Des interrogations sur les révisions de recettes fiscales en exécution

En 2011 comme les années précédentes, sont constatés des écarts substantiels, entre prévision et exécution, sur plusieurs lignes de recettes non fiscales. Deux facteurs semblent expliquer ces différences.

• **D'une part, la qualité de la prévision ne semble pas toujours optimale**, comme l'illustrent les deux exemples suivants.

En premier lieu, les **prélèvements sur les institutions financières**, détaillés dans le tableau suivant, sont caractérisés par d'importantes moins-values par rapport à la prévision.

#### PRÉLÈVEMENTS SUR LES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

(en millions d'euros)

|                                         | 2010         | LFI 2011     | 2011         | Écart<br>2011/LFI<br>2011 |
|-----------------------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------------------|
| Banque de France                        | 1 702        | 1 611        | 1 555        | – 56                      |
| Caisse des dépôts (prélèvements totaux) | 1 913        | 2 902        | 2 679        | – 228                     |
| Coface                                  | 850          | 600          | 450          | – 150                     |
| Natixis                                 | -            | -            | 220          | 220                       |
| SPPE                                    | 637          | 182          | -            | – 182                     |
| AFD                                     | 220          | 200          | 71           | – 129                     |
| CCR                                     | 55           | 30           | -            | – 30                      |
| <b>Total</b>                            | <b>5 377</b> | <b>5 525</b> | <b>4 975</b> | <b>– 555</b>              |

Source : d'après Cour des comptes et ministère de l'Économie, des finances et du commerce extérieur.

Ces versements étant calculés sur la base des résultats de l'année 2010, ces moins-values ne peuvent s'expliquer par la dégradation des marchés financiers à l'automne 2011. Elles pourraient, en revanche, trouver une origine dans des prévisions trop optimistes.

Ainsi, la société des prises de participations de l'État (SPPE) a renoncé à verser le dividende de 182 millions d'euros prévu en loi de finances initiale. Il semble que cette décision soit à mettre en relation avec le versement d'un dividende exceptionnel en 2010. Celui-ci a probablement affaibli la structure financière de la société, déjà marquée par la constatation de provisions pour dépréciation de sa participation dans Dexia, à hauteur de 440 millions d'euros en 2008 et 237 millions d'euros en 2010. Les conséquences de ce versement pouvaient cependant être anticipées dès la loi de finances initiale qui a néanmoins anticipé la perception par l'État d'un dividende élevé, à hauteur de 182 millions d'euros en 2011 – lequel n'a finalement pas pu être versé.

Le dividende de l'Agence française de développement (AFD), prévu à 200 millions d'euros en loi de finances initiale, s'est réduit à 71 millions d'euros en raison du fait que ni la baisse du résultat net de l'agence ni les nouvelles modalités de distribution de ce résultat n'avaient été prises en compte en prévision.

Le dividende de la Caisse centrale de réassurance (CCR) était fixé à 30 millions d'euros en loi de finances initiale. Celle-ci avait par ailleurs prévu son affectation dans la limite de 100 millions d'euros au « fonds Barnier ». Cette



prévision supposait donc un dividende total de 130 millions d'euros, probablement excessif au vu du versement de 55 millions d'euros réalisé en 2010.

Le prélèvement sur le compte de l'État auprès de la Coface s'est révélé inférieur d'un quart, soit 150 millions d'euros, à la prévision faite en loi de finances initiale. Compte tenu de l'impact de la crise économique sur le risque de sinistralité, une telle évolution aurait sans doute pu être anticipée.

Enfin, comme indiqué plus haut, le prélèvement sur le fonds d'épargne a été revu à la baisse de 0,3 milliard d'euros en exécution.

En second lieu, les **produits du domaine et de la vente de biens et de services** semblent, en 2011 comme les années précédentes, avoir été surestimés en prévision, comme l'illustre le tableau suivant.

**PRODUITS DU DOMAINE ET DE LA VENTE DE BIENS ET DE SERVICES :  
ÉCARTS ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION**

(en millions d'euros)

|                                           | 2008 | 2009  | 2010 | 2011  |
|-------------------------------------------|------|-------|------|-------|
| Produits du domaine                       | + 23 | - 131 | - 80 | - 123 |
| Produits de la vente de biens et services | - 55 | - 287 | - 13 | - 98  |

NB : un signe négatif signifie que l'exécution est inférieure à la prévision.

De tels écarts entre prévision et exécution des prélèvements sur les institutions financières et les produits du domaine et de la vente de services peuvent être certes dus à la difficulté de prévoir des recettes qui, contrairement aux recettes fiscales, ne suivent pas forcément des évolutions linéaires. Ils peuvent être également liés à une surévaluation des recettes non fiscales en prévision, destinée à minorer la prévision de déficit en loi de finances initiale. Dans ce dernier cas, se poserait la question du respect du principe de sincérité prévu à l'article 32 de la LOLF.

**• D'autre part, certaines recettes non fiscales, non prévues en prévision, sont mobilisées en exécution dans le but probable de limiter l'impact sur le solde des moins-values résultant de prévisions trop optimistes.**

Ainsi, comme indiqué dans le tableau relatif aux produits des participations non financières, les dividendes versés par les « autres » entreprises sont revus à la hausse de 116 millions d'euros en 2011.

De même, sans qu'aucune justification ne soit apportée par le précédent Gouvernement, est mobilisé dans la loi de finances rectificative de fin d'année un prélèvement de 220 millions d'euros sur le compte de l'État auprès de Natixis alors qu'un tel versement n'avait pas été prévu en loi de finances initiale.

Pour les raisons indiquées ci-dessus, il est possible que la constatation de telles recettes en cours d'exécution soit liée à la difficulté de réaliser une prévision fiable. Il n'est néanmoins pas à exclure que ces recettes non anticipées aient aussi pour but de compenser les moins-values liées à des prévisions trop optimistes, une

telle pratique ayant déjà été constatée par le passé – par exemple, le prélèvement de 742 millions d’euros sur le fonds d’épargne et le dividende supplémentaire de 337 millions d’euros de la SPPE en 2010 ou le versement d’acomptes sur dividendes par certaines grandes entreprises non financières en 2008.

## C.– PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES

### 1.– Prélèvement au profit des collectivités territoriales

Après deux exercices 2009 et 2010 marqués d’abord par le plan de relance puis par la réforme de la taxe professionnelle, le **prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales** retrouve, en 2011, un niveau plus habituel, à hauteur de 55,8 milliards d’euros, soit 30 milliards d’euros de moins qu’en 2010. À périmètre comparable, cette diminution devient toutefois une baisse de 3,5 milliards d’euros.

#### LE PRÉLÈVEMENT SUR RECETTES AU PROFIT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en milliards d’euros)

|                                                        | 2010         | 2011         |
|--------------------------------------------------------|--------------|--------------|
| <b>Prélèvement sur recettes</b>                        | <b>85,35</b> | <b>55,84</b> |
| Versement anticipé du FCTVA (relance)                  | 0,14         | 0            |
| Compensation relais de la taxe professionnelle         | 32,43        | 0,2          |
| Amendes                                                | 0,63         |              |
| <b>Prélèvement sur recettes à périmètre comparable</b> | <b>52,15</b> | <b>55,64</b> |

Source : d’après Cour des comptes.

L’analyse de l’exécution fait ressortir deux éléments principaux.

D’une part, la progression du prélèvement entre 2010 et 2011 à périmètre comparable est principalement due à l’inscription des nouveaux versements prévus dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle – dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) pour 3,4 milliards d’euros et dotation de garantie de reversement des fonds départementaux de taxe professionnelle (FDPTP) pour 950 millions d’euros.

En ce qui concerne la DCRTP, son exécution se révèle nettement supérieure à la prévision faite en loi de finances initiale (2,5 milliards d’euros) et dans la dernière loi de finances rectificative (2,9 milliards d’euros). Il n’est pas à exclure qu’un tel écart constitue un élément d’explication à la « dérive » du coût de la réforme de la taxe professionnelle.

D’autre part, le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) s’établit, en 2011, à 5,4 milliards d’euros, en baisse de 0,8 milliard d’euros par rapport à 2010, ce qui traduit le ralentissement des investissements locaux. Rappelons que le précédent Gouvernement avait exclu le FCTVA de la norme de dépense appliquée aux concours aux collectivités territoriales.

## 2.— Prélèvement au profit de l'Union européenne

Après 17,6 milliards d'euros en 2010, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne s'établit à 18,2 milliards d'euros en 2011, en ligne avec la prévision faite en loi de finances initiale. Cette absence d'écart avec la prévision mérite d'être soulignée car les évolutions de ce prélèvement sont traditionnellement difficiles à anticiper, de multiples facteurs déterminant la contribution de la France au budget de l'Union européenne.

## D.— QUATRE RÉFORMES FISCALES QUI GRÈVENT LES RESSOURCES DE L'ÉTAT

Quatre réformes fiscales majeures mises en œuvre par le précédent Gouvernement appellent à des développements plus complets, eu égard à l'importance de l'enjeu pour les finances publiques en général, et pour l'État en particulier.

### 1.— La loi TEPA, un manque à gagner d'une ampleur équivalente aux dépenses de l'État en faveur du travail et de l'emploi

En 2011, comme les trois années précédentes, la loi TEPA <sup>(1)</sup> a entraîné un manque à gagner substantiel pour le budget de l'État. Le tableau suivant le détaille.

#### LE COÛT DE LA LOI TEPA EN 2011

(en milliards d'euros)

|                                           |             |
|-------------------------------------------|-------------|
| Heures supplémentaires                    | 4,9         |
| <i>Dont impact IR</i>                     | 1,5         |
| <i>Dont impact cotisations sociales</i>   | 3,4         |
| Crédit d'impôt sur intérêts d'emprunt     | 1,9         |
| Droit de mutation à titre gratuit         | 3,1         |
| <i>Dont droits de succession</i>          | 2,3         |
| <i>Dont donations</i>                     | 0,9         |
| Bouclier fiscal à 50 %                    | 0,8         |
| Impôt sur la fortune                      | 0,7         |
| Exonération salaires pour moins de 25 ans | 0,2         |
| <b>Total État</b>                         | <b>11,7</b> |
| <i>Dont fiscal</i>                        | 8,3         |
| <i>Dont cotisations sociales</i>          | 3,4         |

Source : ministère de l'Économie, des finances et du commerce extérieur.

**Évalué à 11,7 milliards d'euros en 2011, soit 0,6 % de PIB, le manque à gagner dû à la loi TEPA est de même ordre que les dépenses réalisées au titre de la mission *Travail et emploi*.**

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

Ce manque à gagner est plus important que les dépenses engagées au total en 2011 en faveur de deux missions régaliennes majeures de l'État, la justice - 7,1 milliards d'euros – et les affaires étrangères – 3 milliards d'euros.

2.– Le taux réduit de TVA dans la restauration, une mesure qui préempte huit ans de « 1 sur 2 »

La loi sur le tourisme de 2009 <sup>(1)</sup> a prévu l'abaissement de 19,6 % à 5,5 % du taux de la taxe sur la valeur ajoutée applicable aux services de restauration – hors ventes d'alcool.

Le coût brut <sup>(2)</sup> de cette mesure, adoptée un an avant le début de la crise de la zone euro, s'établit à **3,1 milliards d'euros en 2011. Un tel montant représente plus de huit années d'économies réalisées au titre du non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux** <sup>(3)</sup>.

Selon le Conseil des prélèvements obligatoires <sup>(4)</sup>, le nombre de création d'emplois entre juin 2009 et avril 2010 s'établirait à 21 700 <sup>(5)</sup>, à comparer aux 40 000 emplois promis dans le contrat d'avenir du 28 avril 2009, soit un coût par emploi créé de l'ordre de 150 000 euros. A titre de comparaison, les dispositifs d'aide à l'emploi, qui ont été supprimés à l'occasion de l'abaissement du taux de TVA, représentaient, en 2008, un coût de 26 200 euros par emploi.

Le Conseil des prélèvements obligatoires conclut que *« les effets sur l'emploi de cette baisse ciblée de TVA apparaissent plus incertains que ceux constatés dans le secteur de l'entretien et l'amélioration du logement. La part du coût de la mesure accaparée par le comportement de marge des entreprises, qui limite son efficacité, est beaucoup plus importante dans le secteur HCR que dans le secteur du bâtiment et l'impact attendu en termes d'emplois créés est plus faible. Compte tenu du coût de cette mesure et des effets réels incertains, sa suppression apparaît souhaitable. »*

3.– La réforme de la taxe professionnelle, un coût massif qui dépasse probablement la prévision du précédent Gouvernement

La réforme de la taxe professionnelle a consisté en un allègement massif d'impôt au bénéfice des entreprises, estimé en prévision par le précédent Gouvernement à 5,8 milliards d'euros en régime de croisière.

---

(1) Loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques.

(2) Le coût net de la mesure prend en compte la suppression des dispositifs d'aides à l'embauche et s'établirait à 2,5 milliards d'euros.

(3) Sur la base de l'économie nette de 373 millions d'euros réalisée en 2011.

(4) Rapport sur les niches fiscales et sociales spécifiques aux entreprises d'octobre 2010.

(5) La fiabilité de ces évaluations ne semble toutefois pas maximale et il n'est pas à exclure que des études complémentaires ne doivent être menées pour obtenir des estimations plus solides.

L'analyse de l'exécution des années 2010 et 2011 permet de tirer deux enseignements. D'une part, au vu des travaux de la Cour des comptes, il existe un doute sur le coût exact de la réforme en 2010. D'autre part, le coût de la réforme en régime de croisière pourrait être supérieur de 1,2 milliard d'euros aux prévisions du précédent Gouvernement et pourrait atteindre 7 milliards d'euros.

**• La Cour des comptes souligne le fait que, plus de deux ans après sa mise en œuvre, le coût de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 est encore inconnu, et potentiellement sous-estimé.**

En 2010, première année de sa mise en œuvre, la réforme de la taxe professionnelle a connu un surcoût passager. Le principal élément d'explication à ce surcoût tient au fait que l'État a supporté, en 2010, une partie de l'ancien plafonnement à la valeur ajoutée en raison d'un décalage temporel dans son versement – les comptes de 2010 pouvant supporter le coût de plafonnements dus au titre de la cotisation de taxe professionnelle de 2009, voire des années précédentes.

L'incertitude sur le coût de la réforme en 2010 porte sur la question de savoir :

– si le coût du plafonnement à la valeur ajoutée au titre de la cotisation versée en 2009 a été supporté par l'État en 2010 ;

– ou si les entreprises l'ont majoritairement auto-imputé sur la cotisation qu'elles ont versée en 2009, ce qui aurait dégradé le solde en 2009. Dans ce dernier cas, seule une faible partie du plafonnement à la valeur ajoutée serait supportée en 2010, ce qui viendrait réduire fortement le surcoût temporaire de la réforme en 2010.

Au sein du budget de l'État, la traduction de cette auto-imputation est, en 2009, une moindre recette sur le compte d'avances aux collectivités territoriales. Toutefois, le comptable public constate, en 2010, le montant du dégrèvement ainsi auto-imputé par deux opérations :

– une dépense pour ordre sur l'action n° 1 du programme 201, qui retrace les dégrèvements de taxe professionnelle ;

– dès lors que l'impact du dégrèvement sur le budget de l'État aurait déjà été constaté en 2009 *via* une moindre recette sur le compte d'avances aux collectivités territoriales, il convient de neutraliser la dépense pour ordre par une recette pour ordre, qui est constatée sur ce même compte d'avances.

Les systèmes d'information des comptables publics ne permettent cependant pas de distinguer les dépenses pour ordre et les dépenses « réelles ». En revanche, le compte d'avances permet de distinguer les recettes liées au recouvrement de taxe professionnelle exigible en 2009, au sein desquelles sont imputées les recettes pour ordre mentionnées ci-dessus. L'évaluation de ces recettes permet d'estimer l'ampleur de l'auto-imputation.

Le précédent Gouvernement avait anticipé, en prévision, un tel phénomène d'auto-imputation et de surcroît de recettes sur le compte d'avances. Mais, comme l'indique la Cour des comptes, *« initialement estimées à 4,54 milliards d'euros, les recettes enregistrées s'étaient élevées en 2010 à 9,98 milliards d'euros, soit 5,44 milliards d'euros de plus que prévu. »* Cette révision à la hausse de l'excédent du compte d'avances est le principal élément qui a permis au précédent Gouvernement de revoir à la baisse le coût de la réforme en 2010, de 11,6 milliards d'euros en loi de finances initiale à 7,7 milliards d'euros

Selon le précédent Gouvernement, ces recettes pour ordre plus importantes que prévu s'expliqueraient par le fait que le taux d'auto-imputation du plafonnement à la valeur ajoutée aurait atteint 80 % quand la prévision initiale anticipait un taux de 50 %. Pourtant, la Cour des comptes estime que *« les hypothèses avancées en 2011 par l'administration fiscale pour expliquer le solde 2010 ne sont pas confirmées par les données figurant dans les applications des services fiscaux. Celles-ci font apparaître un taux d'auto-imputation de 64 % (...) »* **Il semble que le précédent Gouvernement ait été dans l'incapacité d'expliquer à la Cour des comptes la comptabilisation de ce surcroît de recettes qui ne paraît pas s'expliquer par le taux d'auto-imputation de 80 % initialement avancé pour les justifier.**

Or, l'écart de recettes entre un taux d'auto-imputation de 64 % et un taux de 80 % représente environ 2,5 milliards d'euros.

**Le coût de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 avancé par le précédent Gouvernement prend donc en compte un montant de recettes d'environ 2,5 milliards d'euros sans qu'aucun élément factuel ne permette de le justifier.** Si ces recettes n'étaient pas comptabilisées, le coût de la réforme serait supérieur à 10 milliards d'euros et le déficit public pour 2010 serait revu à la hausse de 0,1 % de PIB.

• L'année 2011 constitue un exercice encore marqué par certains éléments non récurrents. Toutefois, déduction faite de ces éléments, elle permet d'obtenir une approximation du coût de la réforme en régime de croisière dans la mesure où le coût des nouveaux dégrèvements est globalement connu à l'issue de l'exercice.

En 2011, le coût net de la réforme serait ainsi de **8,1 milliards d'euros**. À partir des données de l'exécution, le coût en régime de croisière pourrait être de l'ordre de **7 milliards d'euros** <sup>(1)</sup>. Le tableau de la page suivante offre le détail de l'ensemble des mouvements ayant affecté le budget de l'État du fait de la réforme. Pour mémoire, le précédent Gouvernement évaluait le coût de la réforme en régime de croisière à 5,8 milliards d'euros. Il est possible que le nouveau Gouvernement revienne sur une telle estimation car il a indiqué au Rapporteur général que *« l'impact en mesure nouvelle de la réforme de la taxe professionnelle est encore sujet à modification, dans l'attente de dernières informations comptables. »*

---

(1) Selon la méthode retenue par la commission des Finances depuis le début de la mise en oeuvre de la réforme, ces évaluations sont réalisées hors impact à l'IS. Par ailleurs, elles sont fondées sur une comparaison des montants constatés en 2011 avec ceux de 2009, sans faire d'hypothèse de croissance des montants de 2009 comme le faisait le précédent Gouvernement.

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

(en millions d'euros)

|                                                                                             | 2009          | 2010          | 2011 exécuté  | 2011 régime de croisière* |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------------------|
| ● Dotations budgétaires                                                                     | -             |               |               |                           |
| <i>Compensation relais</i>                                                                  |               | 32 354        | 206           |                           |
| <i>Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle</i>                    |               |               | 3 368         | 3 368                     |
| <i>Dotation de garantie des versements des fonds départementaux de taxe professionnelle</i> |               |               | 456           | 456                       |
| ● Transferts de recettes                                                                    |               |               |               |                           |
| <i>Taxe spéciale sur les conventions d'assurance</i>                                        |               |               | 2 953         | 2 953                     |
| <i>Frais d'assiette et de recouvrement TH et TF</i>                                         |               |               | 1 873         | 1 873                     |
| <i>Taxe sur les surfaces commerciales</i>                                                   |               |               | 603           | 603                       |
| <i>Fractions des DMTO immobiliers et de taxe de publicité foncière</i>                      |               |               | 535           | 535                       |
| ● Dégrèvements                                                                              | 13 472        | 11 489        | 6 743         | 4 500 ***                 |
| <b>Dépense État (A)</b>                                                                     | <b>13 472</b> | <b>43 843</b> | <b>16 737</b> | <b>14 288</b>             |
| ● Impact sur les impositions perçues par l'État avant réforme                               |               |               |               |                           |
| <i>dont cotisation minimale de taxe professionnelle</i>                                     | 2 768         | 617           | 272           | -                         |
| <i>dont frais d'assiette et de recouvrement perçus au titre du recouvrement de la TP</i>    | 2 670         | -             | -             | -                         |
| <i>dont cotisation nationale de peréquation</i>                                             | 959           | 140           | 25            | -                         |
| ● Nouvelles impositions                                                                     |               |               |               |                           |
| <i>dont cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises</i>                                | -             | 10 350        | -             |                           |
| <i>dont cotisation foncière des entreprises</i>                                             | -             | 5 005         | 757           | -                         |
| <i>dont impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau</i>                          | -             | 1 250         | 93            | -                         |
| <i>dont taxe sur les installations nucléaires de base</i>                                   | 363           | 689           | 804           | 583                       |
| ● Excédent du compte d'avances aux collectivités territoriales                              |               | 9 694         |               |                           |
| <b>Recettes État (B)</b>                                                                    | <b>6 760</b>  | <b>27 745</b> | <b>1 951</b>  | <b>583</b>                |
| <b>Solde Dépenses - Recettes (A-B)</b>                                                      | <b>6 712</b>  | <b>16 098</b> | <b>14 786</b> | <b>13 705</b>             |
| <b>Coût par rapport à 2009 **</b>                                                           |               | <b>9 386</b>  | <b>8 074</b>  | <b>6 993</b>              |

\* Année 2011 déduction faite des éléments non pérennes.

\*\* Le coût est calculé comme la différence entre le solde dépenses/recettes de 2011 et celui de 2009. Il n'est pas fait d'hypothèse sur la croissance des recettes et dépenses concernées de 2009 à 2011.

\*\*\* D'après Cour des comptes.



S'il était confirmé, l'écart de 1,2 milliard d'euros entre la prévision du précédent Gouvernement et l'évaluation ainsi proposée serait principalement dû, à hauteur de 0,8 milliard d'euros, au fait que la précédente majorité n'ait pas voulu compenser le manque à gagner découlant de la censure par le Conseil constitutionnel du régime de contribution économique territoriale applicable aux professions libérales <sup>(1)</sup>.

**Il convient, par ailleurs, de remarquer qu'il existe des incertitudes sur la comptabilisation, en 2011, de certains dégrèvements de cotisation à la valeur ajoutée.**

Le dégrèvement pour écrêtement des pertes était ainsi évalué à 710 millions d'euros en prévision.

Or, la Cour des comptes remarque que « *sur ce montant, seuls 150 M€ correspondant à l'écrêtement sur la CFE ont été enregistrés, alors que le dispositif doit également s'appliquer à la CVAE. La direction générale des finances publiques n'a pas été en mesure de préciser à la Cour si l'écrêtement des pertes sur la CVAE avait été inappliqué en 2011, ou si, localement, il avait été décompté dans les « autres dégrèvements » du programme 201 – Remboursements et dégrèvement d'impôts locaux, ce qui pourrait expliquer que ceux-ci représentent 870 M€ en exécution contre seulement 410 M€ prévus dans la loi de finances initiale.*

*« Dans la première hypothèse, il y aurait nécessairement un report de charge sur l'exercice 2012, dont l'ordre de grandeur serait de 560 M€ (par différence entre la budgétisation en loi de finances initiale 2011 et l'exécution du seul écrêtement sur la CFE). Dans la seconde, il n'y aurait eu qu'un problème d'imputation de l'écrêtement sur la CVAE en 2011, sans impact sur le solde en 2012. »*

Si la première hypothèse était validée, le coût de la réforme serait alourdi, en 2011, de 560 millions d'euros supplémentaires. En revanche, le coût de la réforme en régime de croisière resterait inchangé car le dégrèvement pour écrêtement des pertes a vocation à diminuer progressivement pour s'annuler à l'horizon de l'année 2020.

Le rapporteur général s'étonne de l'incapacité du précédent Gouvernement à identifier lesquelles de ces deux hypothèses, dont la différence est significative en termes d'enjeu, est juste et correspond à la réalité.

---

(1) Décision n° 2009-599 DC sur la loi de finances pour 2010.

#### 4.– La réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune, un nouveau manque à gagner pour l'État à un moment inopportun

Dans un contexte de crise de la zone euro et de forte contrainte budgétaire, le précédent Gouvernement a jugé nécessaire de prévoir, au printemps 2011, une réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune <sup>(1)</sup>. Si cette réforme fiscale devait être financée par un accroissement du déficit en 2011 et 2012 <sup>(2)</sup>, il était prévu qu'elle serait équilibrée en régime de croisière. Les résultats de l'exécution 2011 laissent penser qu'elle ne le sera probablement pas.

Le coût de cette évolution substantielle de l'imposition du patrimoine résulte de la différence entre :

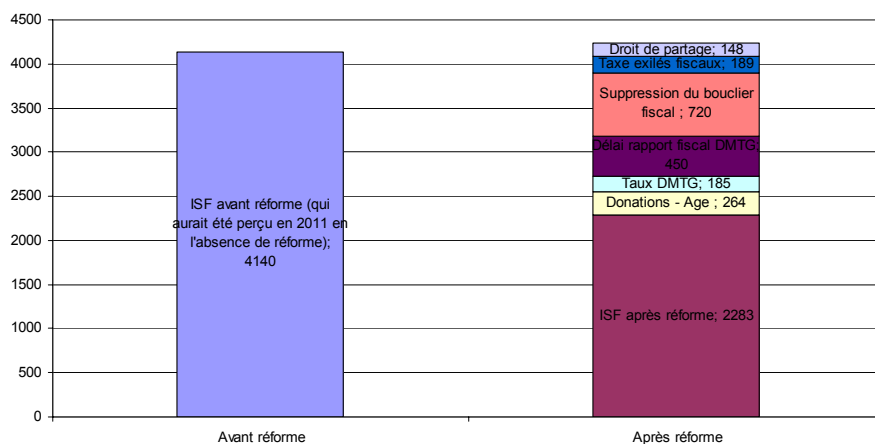
– avant réforme, le rendement de l'impôt de solidarité sur la fortune qui aurait été constaté en 2011 en l'absence d'évolution législative ;

– après réforme, le rendement de l'ISF selon son nouveau barème et des diverses recettes prévues dans le cadre de la réforme (portant notamment sur les successions et les donations).

Comme l'indique le graphique suivant, les prévisions associées au premier projet de loi de finances rectificative laissent penser que les nouvelles ressources prévues par la réforme compenseraient le manque à gagner résultant du nouveau barème de l'ISF.

#### ÉQUILIBRE PRÉVISIONNEL DE LA RÉFORME DE L'ISF

(en millions d'euros)



NB : montant d'ISF sur titres courants.

(1) Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

(2) Pour plus de précisions sur le coût prévisionnel de la réforme en 2011 et 2012, se référer au rapport n°3503 de M. Gilles Carrez sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2011.

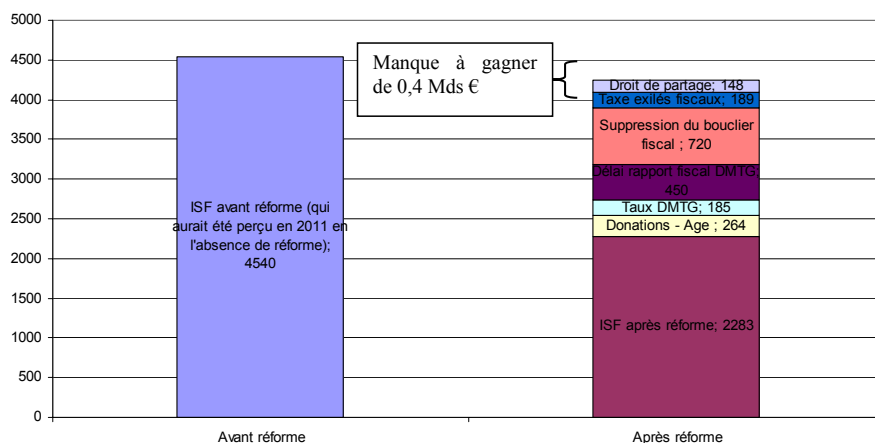
Le rendement en année pleine du produit des impositions après réforme ne sera connu qu'en loi de règlement pour 2012. En revanche, le rendement de l'ISF avant réforme est connu.

En exécution, le produit de l'ISF, déjà amputé par la suppression immédiate de la première tranche du barème, s'établit à 4,3 milliards d'euros en 2011 alors qu'il était prévu à 3,8 milliards d'euros par la première loi de finances rectificative. Selon les informations recueillies par le Rapporteur général, cet écart serait imputable à hauteur de 0,4 milliard d'euros à une croissance spontanée <sup>(1)</sup> de l'impôt supérieure à la prévision, liée notamment au dynamisme des marchés financiers et immobiliers.

En d'autres termes, le rendement de l'ISF selon l'ancien barème est plus important que prévu par le précédent Gouvernement. Le manque à gagner du fait de sa suppression sera donc d'autant plus élevé. Il est illustré par le graphique suivant.

#### ÉQUILIBRE DE LA RÉFORME DE L'ISF TEL QUE DÉCOULANT DES RÉSULTATS DE L'EXÉCUTION 2011

(en millions d'euros)



NB : montant d'ISF sur titres courants.

En conséquence, quand bien même l'ensemble des nouvelles recettes espérées par le précédent Gouvernement – et notamment la « taxe sur les exilés fiscaux » – devrait être effectivement constaté en 2012 dans les proportions attendues, la réforme de l'ISF serait financée à hauteur de 400 millions d'euros par un accroissement de l'endettement.

(1) Probablement concentrée sur l'ISF sur titres courants qui a servi de référence au calcul du coût de la réforme.

### III.— UNE RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC DUE PRINCIPALEMENT À LA DISPARITION DE MESURES TEMPORAIRES

#### A.— LE DÉFICIT DE L'ÉTAT : UNE FORTE RÉDUCTION À RELATIVISER

Le déficit de l'État en comptabilité budgétaire s'est établi, en 2011, à 90,7 milliards d'euros, décomposé en 90,1 milliards d'euros pour le budget général et 0,6 milliard d'euros pour les comptes spéciaux.

Après un déficit de 148,8 milliards d'euros en 2010, le solde de l'État semble en nette amélioration, de 58,1 milliards d'euros, sur l'exercice 2011. Toutefois, une comparaison à périmètre courant n'est pas pertinente car l'année 2010 a été marquée par d'importantes opérations exceptionnelles. Alors que la réforme de la taxe professionnelle aurait entraîné un surcoût temporaire estimé, par le précédent Gouvernement, à 7,7 milliards d'euros, et que le plan de relance pesait encore sur le solde à hauteur de 6,9 milliards d'euros, le programme d'investissements d'avenir a accru les dépenses de 33,4 milliards d'euros.

Déduction faite de ces éléments, l'amélioration du solde de l'État par rapport à 2010 est, selon la Cour des comptes, limitée à 14,1 milliards d'euros, décomposée en 5,5 milliards d'euros sur le budget général et 8,6 milliards d'euros sur les comptes spéciaux.

Compte tenu d'incertitudes sur le niveau des comptes spéciaux en 2010 <sup>(1)</sup>, **seule l'amélioration de 5,5 milliards d'euros du solde du budget général doit être, selon la Cour des comptes, « considérée à titre principal »**. Or celle-ci est due majoritairement à l'économie réalisée du fait de la chute des dégrèvements d'impôts locaux résultant de la réforme de l'imposition économique locale. Compte tenu du caractère ponctuel d'une telle évolution, il semble donc que le solde structurel de l'État n'ait guère connu d'amélioration en 2011.

#### 1.— Une amélioration du solde par rapport à la dernière prévision qui annonce des reports de charges sur 2012

Par rapport à la prévision de 95,3 milliards d'euros faite dans la dernière loi de finances rectificative pour 2011, le déficit de l'État apparaît en amélioration, en exécution, de 4,6 milliards d'euros, en raison principalement d'une réduction de 2,8 milliards d'euros du déficit des comptes spéciaux.

Il apparaît des travaux de la Cour des comptes que le précédent Gouvernement disposait de l'ensemble des informations permettant d'anticiper la plupart de ces « bonnes nouvelles ». Le fait de ne pas les avoir intégrées en prévision a conduit à constater une amélioration du solde de l'État en exécution.

---

(1) Voir le développement supra relatif au coût de la réforme de la taxe professionnelle.

**Quels que soient les motifs ayant conduit à repousser la prise en compte de ces facteurs d'amélioration du solde, le choix ainsi fait par le Gouvernement fragilise la conformité des lois de finances pour 2011 au principe de sincérité, prévu à l'article 32 de la LOLF.**

Cette réduction du déficit par rapport à la prévision a été présentée par le précédent Gouvernement comme preuve de la qualité de sa gestion. L'analyse de l'exécution montre qu'une telle conclusion était sans doute hâtive. **L'amélioration du solde par rapport à la dernière prévision est largement due à des éléments ne dépendant pas des décisions de l'exécutif – éléments exceptionnels – ou à des reports de charges sur 2012, mis en lumière par le tableau suivant.**

**LE SOLDE DE L'ÉTAT EN 2011 : DE LA DERNIÈRE PRÉVISION EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE À L'EXÉCUTION**

(en milliards d'euros)

|                                                                                               |               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>Déficit en LFR 4</b>                                                                       | <b>– 95,3</b> |
| Éléments exceptionnels                                                                        | 1,7           |
| <i>Non versement d'une tranche du prêt bilatéral à l'État grec</i>                            | 0,9           |
| <i>Surplus de recettes sur le CAS Contrôle de la circulation</i>                              | 0,6           |
| <i>Surplus de recettes sur le CCF Avances aux collectivités territoriales</i>                 | 0,25          |
| <i>Autres</i>                                                                                 | – 0,1         |
| Reports de charges sur 2012                                                                   | 1,9           |
| <i>Versement au titre de la condamnation de l'État dans l'affaire de précompte mobilier *</i> | 0,9           |
| <i>Report des dépenses du CAS Spectre hertzien</i>                                            | 0,8           |
| <i>Report de dépenses du CAS Apprentissage</i>                                                | 0,1           |
| Éléments courants                                                                             | 1             |
| <i>Économie sur les remboursements et dégrèvements</i>                                        | 0,6           |
| <i>Économie sur la charge de la dette</i>                                                     | 0,2           |
| <i>Économie sur le budget général, hors R&amp;D</i>                                           | 0,1           |
| <b>Solde exécution 2011</b>                                                                   | <b>– 90,7</b> |

\* Selon la Cour des comptes, ce versement serait reporté à 2013.

(Les écarts dans les sommes sont dus aux arrondis)

D'une part, les **éléments exceptionnels**, constatés sur les comptes spéciaux, s'établissent à 1,75 milliard d'euros.

En premier lieu, une tranche de 0,9 milliard d'euros du programme de prêts à l'État grec, qui devait être versée au mois de décembre 2011, a été reportée au premier trimestre 2012. Les fonds ayant finalement été versés par le Fonds européen de stabilité financière (FESF), un tel report ne constitue pas un report de charges mais un élément exceptionnel d'amélioration du solde de l'État, en 2011, par rapport à la dernière prévision.

En deuxième lieu, les nouvelles modalités de fonctionnement du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routier* ont conduit à ce qu'un excédent de 0,6 milliard d'euros soit constaté sur le compte – cet excédent ayant vocation à se résorber en régime de croisière, dès 2012. La Cour des comptes remarque qu'un tel phénomène était prévisible dès la loi de finances initiale mais qu'il n'a été anticipé ni dans celle-ci ni dans la dernière loi de finances rectificative.

Enfin, le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* a constaté un surplus de recettes de l'ordre de 250 millions d'euros en exécution, correspondant au produit résiduel de certaines impositions supprimées dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle. De telles ressources n'ont pas vocation à demeurer sur le budget de l'État en 2012.

D'autre part, plusieurs **reports de charges sur l'exercice 2012** ont permis une réduction du déficit de l'État de l'ordre de 1,9 milliard d'euros.

En premier lieu, il était prévu le versement, en 2011, d'une somme de 900 millions d'euros au titre d'une probable condamnation de l'État dans une affaire de précompte mobilier. En 2011 comme en 2010, cette dépense a été repoussée à l'année suivante dans l'attente d'un avis préjudiciel de la Cour de justice de l'Union européenne saisie par le Conseil d'État. Il est étonnant que le versement ait été retardé dans la mesure où l'État avait été condamné en appel alors que le recours devant le Conseil d'État n'était pas suspensif. Le choix ainsi fait par le précédent Gouvernement conduit à ce que le déficit de l'État supporte, en 2012, une dépense évaluée jusqu'à présent à 900 millions d'euros, qui aurait dû être constatée en 2010 ou en 2011. Néanmoins, selon la Cour des comptes, il est possible que cette dépense soit encore reportée à 2013.

Pour mémoire, le précédent Gouvernement avait prévu, pour 2012, une dépense de 3 milliards d'euros en comptabilité nationale – l'écart avec les 900 millions d'euros de la comptabilité budgétaire ayant alors été justifié par le fait qu'une partie des versements avait déjà été effectuée les années précédentes mais qu'ils devaient être rattachés, en comptabilité nationale, à l'année au cours de laquelle l'État est définitivement condamné. Selon la Cour des comptes, ce montant pourrait être revu en raison du décalage des versements sur 2013.

En second lieu, le compte d'affectation spéciale *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien* fait ressortir, en exécution, un excédent de 0,8 milliard d'euros alors qu'il était encore prévu à l'équilibre dans la dernière loi de finances rectificative. D'après l'analyse de la Cour des comptes, cet excédent est dû à un encaissement tardif des recettes du compte, qui n'a pas permis d'engager les dépenses prévues sur 2011. Ces dépenses seraient réalisées en 2012 et seraient, aux termes de la loi de programmation militaire pour les années 2009-2014, réalisées pour le ministère de la Défense.

Il importe de remarquer que le précédent Gouvernement avait indiqué au Parlement que ce surcroît de recettes avait été affecté à la réduction du déficit. Tel n'est pas le cas comme on peut le constater à la lecture du rapport annuel de performances du compte, aucune dépense n'ayant été réalisée sur le programme 761 *Désendettement de l'État*.

En définitive, l'analyse de l'écart de 4,6 milliards d'euros entre la dernière prévision et l'exécution du solde de l'État montre que :

– les facteurs expliquant cet écart pouvaient être anticipés par les différentes lois de finances pour 2011 – ce qui pose la question de la **conformité de ces lois au principe de sincérité** ;

– l'apparente bonne exécution en 2011 est notamment permise par **des reports de charges venant alourdir le déficit de 1,8 milliard d'euros en 2012** ;

– **l'amélioration pérenne du solde de l'État par rapport à la dernière prévision est évaluée par la Cour des comptes à seulement 1 milliard d'euros**, due à hauteur de 0,65 milliard d'euros à de moindres remboursements et dégrèvements, de 0,25 milliard d'euros à une moindre charge de la dette et de 0,1 milliard d'euros à des économies sur les autres missions du budget général.

2.– Une amélioration du solde par rapport à 2010 qui ne semble pas modifier la structure du budget de l'État

#### a) Le budget général

Compte tenu des incertitudes pesant sur le niveau du solde des comptes spéciaux – et donc du solde de l'État – en 2010 <sup>(1)</sup>, la Cour des comptes indique que la comparaison du déficit de l'État en 2011 par rapport à celui de 2010 doit se faire au regard du seul **solde du budget général**.

En 2011, celui-ci s'établit à –90,1 milliards d'euros. En 2010, il s'était élevé à –95,6 milliards d'euros déduction faite des éléments exceptionnels mentionnés plus haut (et à –150,8 milliards d'euros en prenant en compte ces éléments). En conséquence, l'amélioration pérenne du solde de l'État en 2011 atteint 5,6 milliards d'euros. Le tableau ci-après récapitule l'ensemble des éléments permettant de comprendre l'évolution du solde du budget général en 2011.

#### LE SOLDE DU BUDGET GÉNÉRAL DE 2010 À 2011

(en milliards d'euros)

|                                                                 |                                                                      |                |
|-----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>Solde 2010 du budget général</b>                             |                                                                      | <b>– 150,8</b> |
| Éléments exceptionnels de l'exercice 2010 à déduire             | Investissements d'avenir                                             | 32,4           |
|                                                                 | Plan de relance                                                      | 6,9            |
|                                                                 | Réforme de la taxe professionnelle                                   | 15,9           |
| <b>Solde 2010 du budget général hors éléments exceptionnels</b> |                                                                      | <b>– 95,6</b>  |
| ÉVOLUTION des ressources en 2011                                | Hausse des recettes fiscales nettes des seuls R et D d'impôts d'État | 13,2           |
|                                                                 | Diminution des recettes non fiscales                                 | – 1,8          |
|                                                                 | Hausse des fonds de concours                                         | 0,7            |
| ÉVOLUTION des charges en 2011                                   | Hausse des prélèvements sur recettes                                 | – 3,5          |
|                                                                 | Hausse des dépenses nettes du budget général                         | – 7,8          |
|                                                                 | Économie sur les R et D d'impôts locaux                              | 4,7            |
| <b>Solde 2011 du budget général</b>                             |                                                                      | <b>– 90,1</b>  |

Source : d'après Cour des comptes.

NB. Le montant des recettes fiscales et des prélèvements sur recettes hors événements exceptionnels est différent de celui avancé dans le développement relatif à ces recettes. Il semble que la Cour des comptes utilise deux méthodes différentes pour les calculer à périmètre comparable.

(1) L'incertitude porte sur le solde du compte d'avances aux collectivités territoriales. Pour plus de précisions, se référer au développement relatif au coût de la réforme de la taxe professionnelle.

Le détail de l'évolution des éléments mentionnés dans le tableau est fourni dans les développements relatifs à chacun d'entre eux.

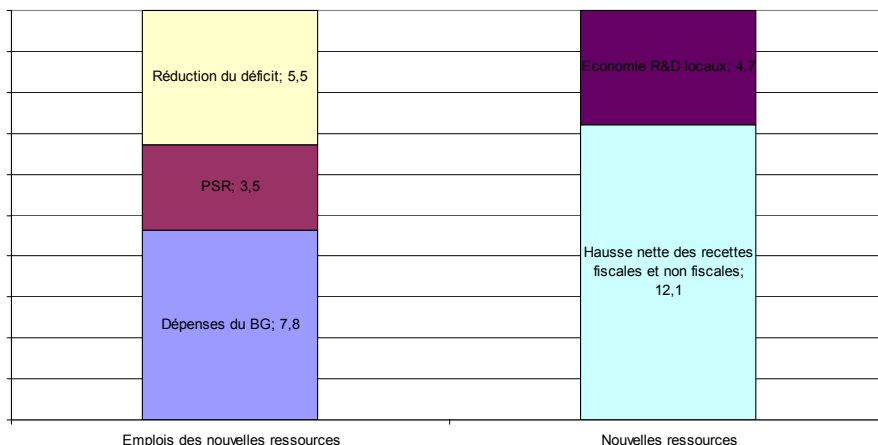
La présentation synthétique qu'offre le tableau permet néanmoins de constater que, à périmètre comparable, **l'augmentation des charges de l'État – 11,3 milliards d'euros sur les dépenses nettes et prélèvements sur recettes – est d'une ampleur semblable à celle des recettes nettes du budget général – 12,1 milliards d'euros, y compris fonds de concours.** En conséquence, l'amélioration du solde du budget général en 2011 est due presque exclusivement à la baisse mécanique des dégrèvements d'impôts locaux consécutive à l'entrée en régime de croisière de la réforme de la fiscalité locale. Or, ce dernier élément n'a pas vocation à se répéter à l'avenir.

**En conséquence, la réduction du déficit du budget général étant principalement due à un élément exceptionnel, on peut estimer que l'amélioration du solde structurel de l'État en 2011 est probablement marginale.**

Le graphique suivant illustre ce constat en montrant que les hausses nettes de recettes fiscales et non fiscales couvrent la hausse des charges mais n'assure qu'une faible part de la réduction du déficit du budget général.

#### EMPLOI DES NOUVELLES RESSOURCES DU BUDGET GÉNÉRAL EN 2011

(en milliards d'euros)



NB. Croissance des ressources et des emplois déduction faite des événements considérés comme exceptionnels par la Cour des comptes (plan de relance, investissements d'avenir, réforme de la taxe professionnelle).



### b) Les comptes spéciaux

Le solde des **comptes spéciaux** en 2011 s'établit à – 0,6 milliard d'euros.

Les deux tableaux ci-après comparent prévision et exécution des soldes des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers.

#### SOLDE DES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

(en millions d'euros)

|                                                                                             | Solde prévu en LFI | Solde en exécution |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|
| Contrôle de la circulation et du stationnement routiers                                     | 0                  | 617                |
| Développement agricole et rural                                                             | 0                  | 2                  |
| Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique | 0                  | 0                  |
| Gestion du patrimoine immobilier de l'État                                                  | 0                  | 194                |
| Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien          | 0                  | 847                |
| Participations financières de l'État                                                        | 0                  | – 82               |
| Pensions                                                                                    | – 200              | – 241              |
| Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs                                  | 0                  | 41                 |
| Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage             | 0                  | 160                |
| <b>Total</b>                                                                                | <b>– 200</b>       | <b>1 538</b>       |

Source : Cour des comptes à partir des données d'exécution

#### SOLDE DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

(en millions d'euros)

|                                                                               | Solde prévu en LFI | Solde en exécution |
|-------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|
| Accords monétaires internationaux                                             | 0                  | 0                  |
| Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics | – 20               | – 88               |
| Avances à l'audiovisuel public                                                | 0                  | 0                  |
| Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres                  | – 150              | – 198              |
| Avances aux collectivités territoriales                                       | 1 171              | 696                |
| Prêts à des États étrangers                                                   | – 6 237            | – 6 790            |
| Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés                | 1 986              | 3 941              |
| <b>Total</b>                                                                  | <b>3 250</b>       | <b>– 2 440</b>     |

Source : Cour des comptes à partir des données d'exécution

Le déficit des comptes spéciaux s'explique principalement par celui du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*, à 6,8 milliards d'euros, lié au programme de prêts bilatéraux accordés à l'État grec.

Deux éléments viennent compenser cette dépense.

D'une part, le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* constate un excédent de 3,9 milliards d'euros en raison du remboursement anticipé de l'ensemble des prêts accordés aux constructeurs automobiles dans le cadre du plan de relance.

D'autre part, pour les raisons exposées plus haut, des excédents sont constatés principalement sur les comptes d'affectation spéciale *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'exploitation du spectre hertzien* (0,8 milliard d'euros) et *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* (0,6 milliard d'euros) ainsi que sur le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* (0,7 milliard d'euros). Rappelons à cet égard que la Cour des comptes estime que ces excédents pouvaient être anticipés dès la loi de finances initiale mais qu'ils n'ont été prévus dans aucune des cinq lois de finances de l'année 2011. Un tel constat conduit à s'interroger sur la sincérité de la prévision.

## B. – UNE FORTE BAISSÉ DU DÉFICIT PUBLIC QUI MASQUE L'ÉVOLUTION DES FONDAMENTAUX

Prévu à 6 % du PIB en loi de finances initiale puis à 5,7 % du PIB en septembre dernier, le déficit public s'établit finalement à 5,2 % du PIB en 2011, après 7,1 % en 2010.

Deux facteurs principaux expliquent cette amélioration entre prévision et exécution :

- le déficit des collectivités territoriales, initialement prévu à 9,9 milliards d'euros, soit 0,5 % de PIB, soit environ 10 milliards d'euros, ressort à moins d'un milliard d'euros ;

- les éléments exceptionnels et les reports de charges constatés sur le budget de l'État et décrits plus haut permettent une amélioration du solde public de 0,2 % du PIB.

**Les révisions successives à la baisse du déficit public ne peuvent donc être interprétées comme un indicateur de la bonne gestion du précédent Gouvernement. Elles s'expliquent par les bons résultats constatés sur les collectivités territoriales et par la constatation d'éléments exceptionnels sur le budget de l'État, qui, comme expliqué plus haut, auraient pu être largement anticipés dès la loi de finances initiale.**

L'analyse de l'exécution permet de mettre en lumière les trois éléments suivants :

- près des deux tiers de la forte baisse du déficit public en 2011 sont dus à des phénomènes mécaniques indépendants des décisions du précédent Gouvernement ;

- les mesures discrétionnaires, qui expliquent le troisième tiers de la réduction du déficit, consistent essentiellement en des hausses d'impôts ;

– le déficit public est concentré sur l’État et la sécurité sociale alors que le besoin de financement des collectivités territoriales est en constante diminution depuis 2008.

#### 1.– Une baisse du déficit public due principalement à des effets mécaniques

Après 7,1 % du PIB en 2010, le déficit public s’établit, en 2011, à 5,2 % de PIB. L’amélioration du solde public s’élève donc à 1,9 % de PIB sur l’année 2011.

Toutefois, cette baisse sensible n’est pas due, à titre principal, aux mesures de redressement des comptes publics adoptées par la précédente majorité. Quatre éléments, indiqués dans le tableau suivant, ont, en effet, conduit à réduire le déficit public de manière mécanique.

#### L’ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC EN 2011

(en % de PIB)

|                                                                        |       |
|------------------------------------------------------------------------|-------|
| Solde public 2010                                                      | – 7,1 |
| <i>Disparition des mesures temporaires (relance et bosse de la TP)</i> | 0,6   |
| <i>Reports de charges sur 2012 et éléments exceptionnels</i>           | 0,2   |
| <i>Dépenses d’équipement militaire</i>                                 | 0,1   |
| <i>Surréaction des prélèvements obligatoires à la croissance</i>       | 0,3   |
| Solde public 2011 après effet des phénomènes mécaniques                | – 5,9 |
| <i>Effet des mesures discrétionnaires</i>                              | 0,9   |
| <i>Baisse des recettes hors prélèvements obligatoires</i>              | – 0,1 |
| Solde public 2011                                                      | – 5,2 |

(Les écarts dans les sommes sont dus aux arrondis)

En premier lieu, la disparition des mesures exceptionnelles de l’année 2011 entraîne une réduction mécanique du déficit public de 12,2 milliards d’euros, soit 0,6 % de PIB, dont 5,1 milliards d’euros en dépenses et 7,1 milliards d’euros en recettes.

En deuxième lieu, les charges reportées sur 2012 et les éléments exceptionnels sur le budget de l’État, décrits plus haut, permettent de réduire de 3,6 milliards d’euros le déficit public, soit 0,2 % de PIB.

En troisième lieu, les corrections appliquées en comptabilité nationale au traitement des dépenses d’équipement militaire conduisent, comme expliqué plus loin, à une baisse mécanique de 0,1 % de PIB de ces dépenses et donc du déficit public.

Enfin, du fait notamment du dynamisme de l’impôt sur le revenu et des impôts liés au secteur immobilier et de la résistance des impôts locaux, la surréaction des prélèvements obligatoires à la croissance est estimée à 0,3 % de PIB.

Au final, les décisions prises par le précédent Gouvernement expliquent seulement 0,9 % de PIB d'amélioration du solde public. « L'effort structurel » ainsi engagé se situe à un niveau inférieur au seuil de 1 % sur lequel le précédent Gouvernement s'est engagé dans le cadre du programme de stabilité pour les années 2012 à 2016.

**En d'autres termes, en dépit d'une réduction apparemment massive du déficit public, l'analyse de l'exécution montre que le précédent Gouvernement n'a pas mené, en 2011, un effort d'assainissement aussi important que celui requis par l'état des comptes publics.**

## 2.– Des mesures d'assainissement qui consistent essentiellement en des hausses d'impôts

La baisse de 1,9 % de PIB du déficit public est due, à hauteur de 1,4 point, à la hausse du taux de prélèvements obligatoires et, à hauteur de 0,7 point, à la baisse du taux de dépenses publiques – la part dans le PIB des recettes autres que les prélèvements obligatoires diminuant de 0,1 %. Le tableau suivant récapitule ces éléments.

### LES DÉTERMINANTS DE L'ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC EN 2011

(en % de PIB)

|                                               | 2010  | 2011  | Variation<br>2011/2010 |
|-----------------------------------------------|-------|-------|------------------------|
| Déficit public                                | – 7,1 | – 5,2 | 1,9                    |
| Taux de dépenses publiques                    | 56,6  | 56    | – 0,6                  |
| Taux de prélèvements obligatoires             | 42,5  | 43,9  | 1,4                    |
| Recettes autres que prélèvements obligatoires | 7     | 6,9   | – 0,1                  |

Source : d'après INSEE.

Les évolutions des taux de prélèvements obligatoires et de dépenses publiques sont affectées par de nombreux éléments qui ne dépendent pas directement de décisions du Gouvernement – surréaction des prélèvements, disparition de mesures temporaires, retraitements en comptabilité nationale.

Déduction faite de ces éléments, il apparaît que les mesures d'assainissement budgétaire adoptées à l'initiative du précédent Gouvernement ont permis de réduire le déficit public de 0,9 % de PIB. Les mesures consistent essentiellement en des hausses d'impôts, pour 0,7 % de PIB. **En d'autres termes, en 2001, les efforts de réduction du déficit structurel des comptes publics sont portés, en majeure partie, par des hausses d'impôts.**

Le tableau suivant illustre cette analyse.

# L'ÉVOLUTION DES TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET DE DÉPENSES PUBLIQUES EN 2011

(en % de PIB)

|                                                            |            |                                                     |              |
|------------------------------------------------------------|------------|-----------------------------------------------------|--------------|
| <b>Hausse du taux de prélèvements obligatoires en 2011</b> | <b>1,4</b> | <b>Baisse du taux de dépenses publiques en 2011</b> | <b>- 0,6</b> |
| dont mesures discrétionnaires                              | 0,7        | dont mesures discrétionnaires                       | - 0,2        |
| dont disparition mesures temporaires                       | 0,4        | dont disparition des mesures de relance             | - 0,3        |
| dont surréaction                                           | 0,3        | dont dépenses d'équipement militaire                | - 0,1        |

• La principale cause expliquant la hausse du **taux de prélèvements obligatoires** est à rechercher dans les **hausse d'impôts** décidées notamment dans les textes financiers de l'automne 2010 et dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2011. L'impact des mesures nouvelles sur les comptes de l'ensemble des administrations publiques serait à l'origine d'un surcroît de recettes évalué à 13,8 milliards d'euros par le Gouvernement et détaillé dans le tableau suivant.

**Les mesures ainsi décidées pour assurer le rétablissement des comptes publics reposent principalement sur des hausses d'impôts indirects ou assis sur les revenus des salariés et épargnent largement les ménages les plus aisés ainsi que les entreprises <sup>(1)</sup>.**

## MESURES NOUVELLES AFFECTANT LE PRODUIT DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2011 \*

(en milliards d'euros)

|      | <b>TOTAL</b>                                       | <b>13,8</b> |
|------|----------------------------------------------------|-------------|
| État | Mesures pérennes lois de finances pour 2011        | 3,5 **      |
|      | Mesures antérieures à la loi de finances pour 2011 | - 1         |
|      | Disparition mesures exceptionnelles                | 1,9         |
| ODAC | CSPE                                               | 1,4         |
| APUL | Hausse des taux des impôts locaux                  | 0,5         |
| ASSO | Réforme des retraites                              | 3,2         |
|      | Financement de la CADES                            | 4,4         |

Source : d'après *Cour des comptes* (mesures relatives au budget de l'État) et ministère de l'Économie, des finances et du commerce extérieur (mesures relatives aux ODAC, APUL et ASSO).

\* Hors effets des mesures temporaires de 2010 (surcroît de la réforme de la taxe professionnelle et mesures fiscales de relance).

\*\* Hors mesures de financement des retraites affectées au budget de l'État.

Outre les mesures dont le produit est affecté au budget de l'État et le détail présenté plus haut, les principales mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires portent sur les ressources des administrations de sécurité sociale (ASSO).

(1) Pour plus de détail sur cette analyse, se référer au rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques.

D'une part, dans le cadre du transfert de dettes vers la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), ont été décidées la taxation au fil de l'eau des contrats d'assurance-vie (1,6 milliard d'euros), la hausse du taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance sur les contrats d'assurance-maladie « solidaires et responsables » (1,1 milliard d'euros) ainsi que la taxation de la réserve de capitalisation des entreprises d'assurance (+ 1,7 milliard d'euros <sup>(1)</sup>).

D'autre part, dans le cadre de la réforme des retraites, l'annualisation des allègements généraux de charges sociales constitue la principale mesure dont le produit est directement affecté aux ASSO. Son rendement s'établit à 1,8 milliard d'euros.

**Au vu des éléments d'exécution, on constate que les nouvelles recettes prévues dans le cadre de la réforme des retraites ont un rendement – 3,2 milliards d'euros – inférieur à la prévision de 3,5 milliards d'euros.** Il semble que le manque à gagner réside principalement dans l'annualisation du calcul des allègements généraux dont le rendement était estimé en loi de financement à 2 milliards d'euros, soit 200 millions d'euros de plus que la réalisation.

À noter que, dans le champ des organismes divers d'administration centrale (ODAC), la hausse de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) entraîne un surcroît de recettes évalué à 1,4 milliard d'euros.

En deuxième lieu, **la disparition des mesures temporaires** mentionnées plus haut – relance et réforme de la taxe professionnelle – expliquerait, selon le Gouvernement, une hausse des prélèvements obligatoires de 7,1 milliards d'euros, soit 0,4 % de PIB.

En troisième lieu, la **surréaction** des prélèvements obligatoires à la croissance, qui découle d'une progression supérieure à celle du PIB, expliquerait une hausse de 0,3 point du taux de prélèvements obligatoires. Atteignant un niveau de 1,2, l'élasticité des prélèvements à la croissance se révèle supérieure à la prévision de 1,1. Le tableau suivant illustre les écarts entre prévision et réalisation des éléments déterminant cette élasticité.

**DÉTERMINANTS DE LA SURRÉACTION  
DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES À LA CROISSANCE**

|                                                          | Prévision | Réalisation |
|----------------------------------------------------------|-----------|-------------|
| Croissance nominale du PIB                               | 3,7 %     | 3,1 %       |
| Croissance spontanée des prélèvements obligatoires       | 3,9 %     | 3,6 %       |
| Élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance | 1,1       | 1,2         |

Source : d'après ministère de l'Économie, des finances et du commerce extérieur.

(1) Versée en deux fois sur les années 2011 et 2012, cette imposition a un rendement, en comptabilité budgétaire, de 0,85 milliard d'euros en 2011. En comptabilité nationale, elle est prise en compte en totalité dès 2011 en application des règles relatives à la comptabilisation des opérations selon les droits constatés.

La surréaction des prélèvements obligatoires à la croissance s'expliquerait, en partie, par le rattrapage des moins-values constatées en 2009 au moment de la récession. En dépit du fait que, comme indiqué plus haut, l'impôt sur les sociétés ne croît que de manière limitée, les impôts d'État et, plus particulièrement, l'impôt sur le revenu et la taxe sur la valeur ajoutée se distinguent par une croissance spontanée supérieure à la croissance du PIB, la croissance de l'assiette taxable résultant également d'autres mécanismes que la seule croissance économique. Il semble également que l'on constate une surréaction de l'ordre de 2,6 milliards d'euros pour la contribution sociale généralisée et la contribution pour le remboursement de la dette sociale et de 1,5 milliard d'euros pour les cotisations sociales.

La surréaction des prélèvements obligatoires à la croissance s'expliquerait également par la décorrélation entre le produit de certaines impositions et la croissance du PIB – un tel écart expliquant la révision à la hausse de l'élasticité quand la croissance du PIB était revue à la baisse. Ainsi, l'inflation a été, en 2011, plus élevée que prévu, ce qui a conduit à revoir à la hausse certains prélèvements comme la taxe d'habitation ou les taxes foncières. Par ailleurs, les prélèvements liés au secteur immobilier auraient également connu une progression supérieure à celle du PIB en raison du dynamisme du marché. Il semble également que la réforme de l'imposition des plus-values immobilières ait incité à la réalisation anticipée de certaines opérations et soutenu le produit des droits de mutation à titre onéreux.

● En ce qui concerne le **taux de dépenses publiques**, sa baisse est principalement due à la disparition du plan de relance (5,1 milliards d'euros en dépenses en 2010) et aux modalités de comptabilisation des dépenses d'équipement militaire, dont l'impact, évalué à 1,9 milliard d'euros, est expliqué plus bas.

Il s'ensuit que, déduction faite de ces éléments, les mesures d'économies adoptées par le précédent Gouvernement expliqueraient une diminution de 0,2 % de la part des dépenses publiques dans le PIB. Pour mémoire, les principales mesures portant sur l'exercice 2011 sont l'imposition d'une double norme de dépense sur le budget de l'État, la croissance de l'ONDAM limitée à 2,9 % et le début de la montée en charge de la réforme des retraites.

### 3.— Un déficit concentré sur l'État et la sécurité sociale

Comme l'illustre le tableau suivant, le déficit public est concentré sur l'État et la sécurité sociale, le solde des collectivités territoriales poursuivant l'amélioration entamée en 2008 pour être quasiment à l'équilibre en 2011.

## LE DÉFICIT PUBLIC PAR SOUS-SECTEURS D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

(en milliards d'euros)

|              | 2010           | 2011           |
|--------------|----------------|----------------|
| État         | – 121,8        | – 87,5         |
| ODAC         | 9,1            | – 2,7          |
| APUL         | – 1,4          | – 0,9          |
| ASSO         | – 23,3         | – 12,5         |
| <b>Total</b> | <b>– 137,4</b> | <b>– 103,6</b> |

Source : INSEE.

Par rapport à la prévision, le solde public ressort en amélioration du fait principalement d'une exécution meilleure qu'escomptée pour ce qui concerne les collectivités territoriales et la sécurité sociale. Ces bons résultats viennent notamment compenser la dégradation, de 0,1 % du PIB, du solde de l'État par rapport à la prévision initiale – qui aurait pu atteindre 0,3 % du PIB hors éléments exceptionnels et reports de charges mentionnés plus haut.

Le tableau ci-après récapitule les prévisions en loi de finances initiale et l'exécution des soldes des différents sous-secteurs d'administration publique.

## PRÉVISION ET EXÉCUTION DES SOLDES DES DIFFÉRENTS SOUS-SECTEURS D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

(en % de PIB)

|              | Prévision  | Exécution    |
|--------------|------------|--------------|
| État         | – 4,3      | – 4,4        |
| ODAC         | – 0,3      | – 0,1        |
| APUL         | – 0,5      | 0,05         |
| ASSO         | – 0,9      | – 0,6        |
| <b>Total</b> | <b>– 6</b> | <b>– 5,2</b> |

NB. La prévision en loi de finances initiale intégrait la CADES en ODAC et non en ASSO. Un retraitement de 0,6 % de PIB est réalisé pour tenir compte de cette évolution. Par ailleurs, les arrondis expliquent les écarts entre le déficit exécuté et ses différentes composantes.

- Le déficit de l'État est en réduction pour les raisons évoquées plus haut.

**En comptabilité nationale**, il s'établit, en 2011, à 87,5 milliards d'euros, contre 121,8 milliards d'euros en 2010. Alors que la comptabilité budgétaire, qui est retenue pour le calcul du solde budgétaire de –90,7 milliards d'euros en 2011, est une comptabilité de caisse, la comptabilité nationale requiert le retraitement de certaines opérations, qui explique l'écart de 3,2 milliards d'euros entre le solde en comptabilité budgétaire et le solde en comptabilité nationale et de 3,5 milliards d'euros entre le solde en comptabilité budgétaire et le solde notifié <sup>(1)</sup>. Le tableau suivant explicite ces retraitements.

(1) Le déficit de l'État « notifié » est calculé selon les règles communautaires, qui prennent notamment en compte certaines opérations liées aux swaps sur la dette de l'État. Il est inférieur de 0,5 milliard d'euros au déficit au sens de la comptabilité nationale.



# DU DÉFICIT DE L'ÉTAT EN COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE AU DÉFICIT DE L'ÉTAT NOTIFIÉ

(en milliards d'euros)

|                                                                         |               |
|-------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>Solde d'exécution des lois de finances</b>                           | <b>- 90,7</b> |
| Correction des droits constatés                                         | 1,5           |
| <i>dont dépenses d'équipement militaire</i>                             | 1,9           |
| <i>dont amendes</i>                                                     | 0,9           |
| <i>dont TVA</i>                                                         | - 1,1         |
| <i>dont intérêts</i>                                                    | - 1,2         |
| <i>dont autres</i>                                                      | 0,5           |
| Opérations budgétaires traitées en opérations financières               | 1,1           |
| Opérations non budgétaires ayant un impact sur le besoin de financement | 0,6           |
| Autres (swaps)                                                          | 0,3           |
| <b>Solde de l'État notifié</b>                                          | <b>- 87,2</b> |

Source : d'après INSEE.

En premier lieu, les corrections des droits constatés, qui consistent à rattacher une opération budgétaire à l'exercice au cours duquel est constaté son fait générateur, conduisent à une diminution de 1,5 milliard d'euros du solde en comptabilité nationale. La principale d'entre elle concerne, pour 1,9 milliard d'euros, les **livraisons d'équipement militaire**, en application d'une décision d'Eurostat du 9 mars 2006 <sup>(1)</sup>.

En deuxième lieu, certaines opérations budgétaires sont traitées en opérations financières, de nature patrimoniale, sans impact sur le solde en comptabilité nationale. En 2011, le retraitement des prêts accordés à la Grèce, qui correspondent à une dépense conduisant à l'acquisition d'un actif et sont, à ce titre, comptabilisés en opérations financières, conduit à une amélioration du solde en comptabilité nationale de 6,8 milliards d'euros. Inversement, le remboursement des prêts accordés aux constructeurs automobiles, d'un montant de 3,9 milliards d'euros, ne constitue pas, pour les mêmes raisons, une recette au sens de la comptabilité nationale, ce qui conduit à dégrader à due concurrence le solde ainsi calculé.

En troisième lieu, certaines opérations sans impact sur le solde budgétaire sont réintégrées dans le solde au sens de la comptabilité nationale au motif qu'elles ont un impact sur la capacité de financement. Ainsi, les remises de dette accordées par l'État, dont le montant atteint 0,8 milliard d'euros en 2011, sont

---

(1) À la suite de la décision d'Eurostat du 9 mars 2006, les dépenses militaires de l'État sont comptabilisées depuis 2005 au moment de la livraison des matériels. Avant 2005, elles étaient enregistrées au moment des versements. Afin de ne pas compter deux fois les dépenses, le montant aujourd'hui enregistré au moment de la livraison d'un matériel est défalqué des versements effectués à ce titre avant le 1er janvier 2005. Dans le même temps, les dépenses budgétaires effectuées au titre de livraisons futures ne sont pas prises en compte. Il en résulte mécaniquement, dans les premières années d'application des nouvelles modalités de comptabilisation, une correction à la baisse du déficit. La correction des dépenses militaires à ce titre conduisait à réduire de 0,1 point de PIB par an le déficit public sur toute la période 2005-2009. En 2010, cette correction s'inversait du fait de livraisons de matériels militaires plus importantes que les paiements : elle dégradait le déficit de 0,1 point de PIB. En 2011, la correction conduit à nouveau à diminuer le déficit de 0,1 point de PIB. (Source : INSEE)

sans impact en comptabilité budgétaire mais viennent dégrader le solde en comptabilité nationale. De même, les corrections portant sur l'étalement des primes et décotes à l'émission d'obligations assimilables du Trésor (OAT) représentent un gain de 1,8 milliard d'euros en 2011, partiellement compensé par la prise en compte des intérêts courus non échus pour 1,2 milliard d'euros.

Les remboursements des prêts aux constructeurs automobiles ainsi que l'octroi des prêts à la Grèce constituent les principales opérations justifiant un retraitement du solde de l'État. Pour mémoire, les années précédentes ont connu des opérations ayant conduit à des variations sensibles entre solde de l'État en comptabilité budgétaire et solde en comptabilité nationale, à savoir :

- en 2007, la cession d'une fraction de la participation de l'État dans EDF pour 3,7 milliards d'euros et l'apurement d'un montant de 4,3 milliards d'euros de dettes de l'État envers la sécurité sociale ;

- en 2008, un nouvel apurement de dettes de l'État envers la sécurité sociale pour 7,2 milliards d'euros ;

- en 2009, les mesures du plan de relance, en particulier le remboursement anticipé de crédits de TVA, qui ont conduit à une révision à la hausse de 4,1 milliards d'euros du solde en comptabilité nationale, et les prêts à la filière automobile pour 6,25 milliards d'euros ;

- en 2010, les investissements d'avenir, qui ont notamment conduit au retraitement des dotations non consommables pour 18,6 milliards d'euros sur le budget général et des transferts aux opérateurs des dotations consommables pour 11,5 milliards d'euros.

- Après avoir dégagé, en 2010, un excédent de plus de 9 milliards d'euros en raison de la perception de ces dotations consommables, les **organismes divers d'administration centrale** (ODAC), qui regroupent l'ensemble des organismes (opérateurs notamment) qui bénéficient d'une autonomie vis-à-vis de l'État tout en mettant en œuvre des politiques publiques le plus souvent décidées par lui, retrouvent un déficit structurel, avec un solde de – 2,7 milliards d'euros en 2011.

L'exécution, à –0,1 % de PIB, ressort à un niveau moins élevé que la prévision de –0,3 % de PIB. Cet écart serait dû principalement à une montée en charge des investissements d'avenir moins rapide que prévu, leur montant s'élevant à 0,6 milliard d'euros en comptabilité nationale contre une prévision de 2 milliards d'euros.

Renforcé par la mise en place des investissements d'avenir, le caractère structurel du déficit des ODAC est lié au déséquilibre pérenne des comptes de plusieurs organismes, tels que l'établissement public de gestion de la contribution exceptionnelle de France Télécom (ECPGEFT), qui reverse chaque année à l'État une partie de la soulte financée par France Télécom en 1997, la compensation des charges de service public de l'électricité (CSPE), qui reste structurellement

déficitaire en 2011 en dépit de son relèvement, et le commissariat à l'énergie atomique (CEA), qui finance le démantèlement de ses installations nucléaires en consommant progressivement des soultes versées en 2001 et 2004.

Le déficit des ODAC a inversement été limité par la constatation d'excédents sur deux organismes. D'une part, l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a perçu une recette exceptionnelle du fait de l'entrée en concession de l'A63. D'autre part, la société du Grand Paris (SGP) a commencé à percevoir les recettes fiscales qui lui sont affectées – taxe spéciale d'équipement et taxe locale sur les bureaux notamment – sans encore engager de dépenses.

• Alors que leur solde était prévu à 9,9 milliards d'euros en loi de finances initiale, les **administrations publiques locales** (APUL) sont quasiment à l'équilibre en 2011, avec un déficit de 0,9 milliard d'euros, après 1,4 milliard d'euros en 2010. Comme le montre le tableau suivant, le solde des collectivités territoriales ressort en constante amélioration depuis 2008.

**SOLDE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES**

(en milliards d'euros)

| 2008  | 2009  | 2010  | 2011  |
|-------|-------|-------|-------|
| - 9,4 | - 5,9 | - 1,4 | - 0,9 |

Source : INSEE.

**L'amélioration du solde des collectivités territoriales par rapport à la prévision constitue le principal élément expliquant la révision à la baisse du solde public de 6 % de PIB en prévision à 5,2 % de PIB en exécution.**

L'exercice 2011 est également caractérisé, pour les APUL, par un rebond marqué, de 1,4 milliard d'euros, soit + 19,3 %, du produit des droits de mutation à titre onéreux. À 11 milliards d'euros, ils atteignent un niveau historique. Selon les informations recueillies par le Rapporteur général, cette évolution serait liée à un pic de transactions en fin d'année, en raison notamment de l'anticipation de la réforme des plus-values immobilières. Il est donc probable qu'une partie du surplus de recettes ainsi constaté en 2011 ne soit pas pérenne.

Les dépenses d'investissement local se sont, par ailleurs, révélées moins dynamiques que prévu, avec une croissance de 2,3 % contre une prévision de 3,1 %.

• Les **administrations de sécurité sociale** (ASSO) voient leur déficit se réduire substantiellement, de 23,3 milliards d'euros en 2010 à 12,5 milliards d'euros en 2011.

## LE SOLDE DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE EN 2011

(en milliards d'euros)

|                                                                         |               |
|-------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>ASSO</b>                                                             | <b>- 12,5</b> |
| Dont régime général                                                     | - 17,1        |
| Dont fonds concourant au financement des régimes obligatoires de base * | 7,9           |
| Dont régimes complémentaires de vieillesse                              | - 0,8         |
| Dont Unedic                                                             | - 3,0         |
| Dont ODASS **                                                           | - 0,9         |

Source : ministère de l'Économie, des finances et du commerce extérieur (compte provisoire 2011).

\* Principalement Caisse d'amortissement de la dette sociale et Fonds de solidarité vieillesse.

\*\* Organismes divers d'administration de sécurité sociale, principalement hôpitaux.

Plus des deux tiers de l'amélioration du solde des ASSO par rapport à 2010 sont dus aux mesures nouvelles tendant à renforcer leurs ressources, pour un total de 7,6 milliards d'euros, réparties entre les ressources prévues dans le cadre de la réforme des retraites et celles affectées à la branche famille dans le cadre du financement d'un transfert de dettes à la Caisse d'amortissement de la dette sociale.

Le solde de cette amélioration par rapport à 2010 s'explique par des recettes dynamiques, avec notamment une croissance spontanée des cotisations sociales d'environ 3,5 % et de la CSG et de la CRDS de l'ordre de 4,2 %, quand la croissance des dépenses s'est limitée à 3,2 %.

Par rapport à la prévision initiale, fixée à -0,9 % du PIB, le solde des ASSO ressort en exécution en baisse de 0,3 % du PIB en raison notamment du dynamisme des recettes de CSG. Cet écart entre prévision et réalisation du déficit des administrations de sécurité sociale serait également dû au fait que le nombre de demandeurs d'emploi en fin de droits aurait augmenté dans une proportion plus grande que prévu. Il s'en est suivi une réduction des dépenses d'indemnisation chômage et donc du déficit des ASSO.

## IV.- UNE DETTE PUBLIQUE EN CONSTANTE PROGRESSION QUI REMET EN CAUSE LA SOUVERAINETÉ FINANCIÈRE DE LA FRANCE

L'accroissement ininterrompu de l'encours de la dette publique depuis 2007, passant de 64,2 % du PIB <sup>(1)</sup> à 85,8 % du PIB fin 2011, fait courir à la France un risque majeur de perte de souveraineté financière.

---

(1) Au 31 décembre 2007.

Ainsi, la réduction apparente du besoin de financement de l'État en 2011 ne doit pas masquer l'incapacité du précédent Gouvernement à éviter le risque d'emballlement de la dette publique, plus communément appelé « effet boule-de-neige » <sup>(1)</sup>. La dégradation de la situation financière de l'État – telle qu'évaluée en comptabilité générale – le confirme.

Or, compte tenu de l'accentuation de la crise économique et financière, de la dégradation des dettes souveraines européennes, de la détérioration des conditions de taux d'intérêt, des analyses des agences de notation, et enfin des besoins de refinancement des pays de la zone euro en difficulté, l'enjeu majeur de la nouvelle majorité sera de se donner les moyens d'enrayer la spirale de l'endettement en France.

#### LE FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN 2011

(en milliards d'euros)

|                                                 | LR 2010      | LFI 2011     | LFR juillet 2011 | LFR septembre 2011 | LFR novembre 2011 | LFR décembre 2011 | PLR 2011     |
|-------------------------------------------------|--------------|--------------|------------------|--------------------|-------------------|-------------------|--------------|
| Déficit en gestion                              | 149,6        | 91,6         | 92,3             | 95,5               | 95,5              | 95,3              | 93,1         |
| Amortissement OAT                               | 29,35        | 48,8         | 48,8             | 48,7               | 48,7              | 48,7              | 48,8         |
| Amortissement BTAN                              | 53,5         | 48,0         | 48,0             | 46,1               | 46,1              | 46,1              | 46,1         |
| Amortissement dettes reprises                   | 4,1          | 0,1          | 0,6              | 0,6                | 0,6               | 0,6               | 0,6          |
| Variation des dépôts de garantie                |              |              |                  |                    |                   |                   | 0,1          |
| <b>Besoin de financement</b>                    | <b>236,9</b> | <b>189,0</b> | <b>189,7</b>     | <b>190,9</b>       | <b>190,9</b>      | <b>190,7</b>      | <b>188,6</b> |
| Émissions MLT nettes des rachats et annulations | 187,6        | 186,0        | 186,0            | 184,0              | 184,0             | 184,0             | 183,4        |
| Variation nette des BTF                         | - 27,0       | - 1,1        | - 0,4            | - 0,6              | - 4,4             | - 4,6             | - 9,3        |
| Variation des dépôts des correspondants         | + 43,7       | - 3,0        | - 3,0            | - 1,1              | 4,5               | 4,5               | 12,4         |
| Variation du compte courant du Trésor           | + 22,1       | 1,2          | 1,2              | 1,2                | 1,2               | 1,2               | -3,9         |
| Divers                                          | 10,6         | 3,0          | 3,0              | 4,5                | 5,6               | 5,6               | 6,1          |
| <b>Ressources de financement</b>                | <b>236,9</b> | <b>189,0</b> | <b>189,6</b>     | <b>190,9</b>       | <b>190,9</b>      | <b>190,7</b>      | <b>188,6</b> |

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

#### A.- UNE RÉDUCTION SIGNIFICATIVE DU BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT QUI DEMEURE TOUTEFOIS SUPÉRIEUR À SON NIVEAU D'AVANT-CRISE

Le besoin de financement de l'État résulte de l'impact en trésorerie du déficit budgétaire et des amortissements de dette à moyen et long terme ou reprise par l'État.

(1) Ce risque est d'autant plus élevé que la croissance est faible et les taux d'intérêt à la baisse (cf. infra).

Alors que le besoin de financement de l'État avait atteint un niveau historique en 2009 à 246,2 milliards d'euros puis 236,9 milliards d'euros en 2010 (soit un montant plus de deux fois supérieur à la moyenne observée entre 2002 et 2007), le besoin de financement de l'État s'est réduit fortement en 2011 pour atteindre 188,6 milliards d'euros (– 48,3 milliards d'euros). En outre, contrairement à l'année 2010, le besoin de financement a peu varié en 2011 entre la loi de finances initiale et l'exécution. Néanmoins, ces bons résultats apparents doivent être largement relativisés car ils résultent essentiellement de la non reconduction du financement de dépenses exceptionnelles votées et réalisées en 2010.

L'année 2011 se caractérise d'abord par une forte diminution de l'impact en trésorerie du déficit budgétaire de l'État qui passe de 149,6 milliards d'euros à 93,1 milliards d'euros et réduit d'autant le besoin de financement de l'État (– 56,5 milliards d'euros) <sup>(1)</sup>.

Or, cette réduction du déficit budgétaire s'explique essentiellement par le contrecoup de la réalité de la gestion des investissements d'avenir : la majeure partie des crédits ouverts en 2010 (33,44 milliards d'euros sur les 34,64 milliards d'euros de crédits ouverts) n'avait pas été décaissée mais placée par les opérateurs sur des comptes dédiés ouverts dans les livres du Trésor, constituant, par là même, une source de financement pour l'État. Comme le montre la Cour des comptes, *« en ne retenant dans l'impact en trésorerie du déficit que la partie réellement décaissée des fonds (soit 675 millions d'euros en 2010 et 1,5 milliard d'euros en 2011) et non l'ensemble des dotations (33,44 milliards d'euros en 2010) et de leur rémunération (165 millions d'euros en 2010 et 565 millions d'euros en 2011), le besoin de financement aurait été de 202,8 milliards d'euros en 2010 (au lieu de 236,9 milliards d'euros) et de 189,6 milliards d'euros en 2011 (au lieu de 188,6 milliards d'euros), soit une réduction limitée à 13,2 milliards d'euros en 2011 »* <sup>(2)</sup>.

L'année 2011 se caractérise ensuite par un alourdissement de la charge d'amortissements des dettes de moyen et long terme, y compris celle reprise par l'État pour atteindre 95,4 milliards d'euros (+ 8,3 milliards d'euros par rapport à 2010) malgré une politique de rachat très active en toute fin d'année 2010 qui a permis de l'alléger de 2 milliards d'euros par rapport à la prévision en loi de finances initiale pour 2011.

Dans cet ensemble, l'amortissement des dettes précédemment reprises par l'État s'est élevé, pour sa part en 2011, à 583 millions 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 la SNCF (83 millions d'euros), Charbonnages de France (0,5 milliard d'euros).

---

(1) Il faut d'ailleurs préciser que l'écart important observé cette année entre l'impact en trésorerie du solde de la gestion (93,1 milliards d'euros) et le déficit budgétaire (90,8 milliards d'euros) tient à la quasi-disparition de la période complémentaire.

(2) Cour des comptes, Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire – Exercice 2011, mai 2012, p 60-61.

Contrairement à 2010, les emprunts de l'Entreprise minière et chimique n'ont donné lieu à aucun remboursement en 2011. Ils viendront à échéance en août 2014 pour un montant de 100 millions d'euros chacun. En outre, la dette reprise de l'Entreprise de recherche et d'activité pétrolière (ERAP) a été totalement amortie en 2010.

## B.— UNE BONNE ADAPTATION DES RESSOURCES DE FINANCEMENT DANS LE CONTEXTE DE CRISE DES DETTES SOUVERAINES

Le programme de financement à moyen et long terme net des rachats s'est établi à 183,4 milliards d'euros contre 186 milliards d'euros prévus dans la loi de finances initiale et 184 milliards d'euros dans la loi de finances rectificative du 19 septembre 2011.

### 1.— Des conditions de financement favorables dans un contexte financier international turbulent

Dans un contexte de croissance modérée (+ 0,9 % en France au premier trimestre et + 0,8 % en zone euro), la situation sur les marchés financiers était en ligne, au début de l'année 2011, avec le scénario retenu lors du projet de loi de finances, caractérisé par un retour progressif à la normale et par une remontée des taux dans le sillage des taux directeurs de la Banque centrale européenne. Le taux des BTF à 3 mois, parti de 0,5 % en début d'année, avait ainsi atteint et dépassé à la fin du printemps le niveau de 1 % attendu en moyenne sur l'année, et le taux à 10 ans, poursuivant la hausse rapide entamée à la fin de l'été 2010, avait dépassé 3,5 %.

Mais, au tournant de l'été, avec la confirmation du fort ralentissement de la croissance, notamment aux États-Unis, la dégradation de la note souveraine américaine par Standard & Poor's et l'exacerbation de la crise des dettes souveraines dans la zone euro, un retournement des anticipations s'est produit. Les primes de risque affectant les pays jugés les plus fragiles, déjà élevées, se sont encore accrues alors que les pays jugés plus sûrs, dont la France, bénéficiaient à l'inverse d'une « fuite vers la qualité ». Entre le début et la fin de l'été 2011, toute l'augmentation du premier semestre pour les BTF à 3 mois et toute l'augmentation observée depuis la fin de l'été 2010 pour les titres à 10 ans ont été opportunément alors effacées.

À l'automne, les tensions sur les marchés financiers sont devenues extrêmement vives et les taux français ont connu une certaine volatilité, qui s'est traduite temporairement par une augmentation des taux. La remontée des taux a été plus faible que celle des taux italiens et espagnols mais il n'en demeure pas moins que le différentiel avec les taux allemands s'est creusé<sup>(1)</sup>.

---

(1) Ainsi, le 17 novembre 2011, l'écart entre les taux des obligations à 10 ans de l'Allemagne et celui de la France et l'Espagne a atteint un record depuis la création de la zone euro car le « spread », ou écart de taux, a atteint 200,6 points de base, soit 2,006 points de pourcentage entre l'Allemagne et la France alors que l'écart de rendement entre les taux à 10 ans de la France et de l'Allemagne s'établissait autour des

Les décisions de renforcement de la coordination budgétaire en zone euro prises lors du sommet du 9 décembre, ainsi que l'action déterminante de la Banque centrale européenne, marquée par une double baisse des taux directeurs, ramenés à leur niveau de début d'année, et par l'allocation, le 21 décembre, de liquidités à un niveau et pour une durée sans précédent de 3 ans, ont significativement atténué les tensions en toute fin d'année. Le taux français à 10 ans est alors revenu aux alentours de 3 % et le taux des BTF à 3 mois s'est rapproché de 0 %, étiage jamais atteint.

Au final, la baisse des taux courts s'est traduite par une économie de 0,7 milliard d'euros sur la charge de la dette à court terme par rapport à la loi de finances initiale.

S'agissant de la dette à moyen et long terme, les conséquences du reflux des taux sont sensiblement différentes selon que l'on raisonne en charge budgétaire ou en charge « maastrichtienne ». En budgétaire, l'impact du reflux n'a pas eu d'effet sur les taux faciaux des lignes abondées en 2011. Ce reflux permettra toutefois d'économiser des charges sur les lignes créées en 2012, ces dernières bénéficiant du gain « acquis » : le coupon de la dernière référence à 10 ans (avril 2022) est ainsi de 3 % alors que celui de la précédente référence (octobre 2021) était de 3,25 %. En comptabilité « maastrichtienne », l'impact du reflux se manifeste essentiellement via l'étalement des primes et décotes : toutes choses égales par ailleurs, une baisse des taux fait monter les prix sur les titres dont le taux facial est déjà fixé, ce qui se traduit par des primes supplémentaires (ou par de moindres décotes) et, après étalement de ces primes supplémentaires (ou de ces moindres décotes), par un allègement de charge par rapport au coupon sur toute la durée de vie des titres.

## 2.– Une gestion active de la dette efficace

Plusieurs faits notables démontrent la capacité de l'Agence France Trésor (AFT) à assurer une gestion active de la dette de façon efficace :

- **La création de nouvelles souches d'emprunts** avec des dates d'amortissement plus adaptées au profil spontané des recettes de trésorerie a été la seule évolution dans la politique d'émission de l'AFT. Ainsi, le BTAN 25 février 2016 a été émis à la place du traditionnel BTAN échéance 12 janvier. Ce déplacement au 25 février de la date anniversaire permet de mobiliser les premières rentrées fiscales de l'année au titre de l'impôt sur le revenu pour financer le remboursement du capital et de réduire le solde de trésorerie de fin d'année.

---

*40 points de base début juillet. Le différentiel de taux atteignait également un niveau inédit entre l'Espagne et l'Allemagne en s'établissant à 489,50 points.*



- **Une politique de rachats adaptée en fonction des turbulences du marché.**

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 à partir de 2010 et auraient dépassé le seuil de 200 milliards d'euros en 2011 et 2012. 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 échéances d'amortissement qui nécessitent d'accumuler au préalable les disponibilités nécessaires à leur remboursement.

Au cours de l'année 2011, l'AFT a racheté pour 23,8 milliards d'euros de titres (contre 13,6 milliards d'euros en 2009 et 22,7 milliards d'euros en 2010) dont 19,3 milliards arrivant à échéance en 2012 et 4,4 milliards d'euros de maturité 2013, ainsi que 75 millions d'euros de l'OATÉi <sup>(1)</sup> du 25 juillet 2022.

Fin septembre 2011, 21,2 milliards d'euros de titres avaient été rachetés contre 16,3 milliards d'euros un an auparavant. Toutefois aucune opération de rachat n'a pu être réalisée entre le 7 octobre et le 28 novembre 2011 en raison des perturbations des marchés. Durant cette période, les emprunts émis ou abondés par l'AFT ont vu leur taux croître plus rapidement que les autres en raison d'un rapport entre offre et demande moins favorable à l'émetteur. L'AFT a alors estimé que racheter dans ces conditions en émettant des titres à court terme (BTF et BTAN) de même maturité, n'était pas à l'avantage du contribuable.

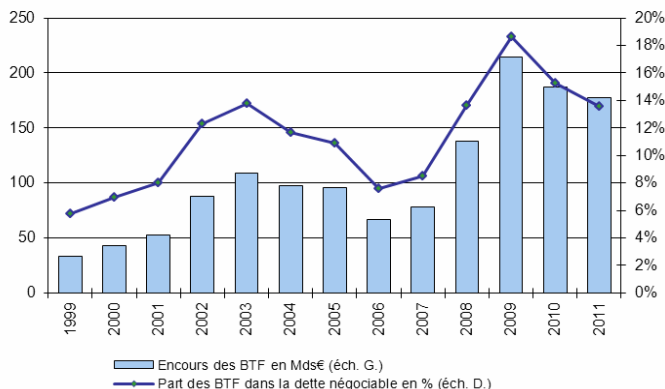
- **La poursuite de la réduction de la dette à court terme (BTF)**

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 18,7 % en 2009), l'année 2010 avait entamé une stratégie de réduction de la dette à court terme qui s'est poursuivie en 2011, la part des BTF dans l'encours total de la dette étant redescendue à 13,5 % à la fin de l'année 2011.

---

(1) Les OAT indexées sur l'indice des prix de la zone euro constituent un élément de diversification de la politique d'émission de l'État. Elles bénéficient de l'engagement de régularité et de liquidité attaché à l'ensemble des valeurs du Trésor.

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



Source : rapport annuel de performance sur le programme Charge de la dette en 2011.

### • La progression des ressources de trésorerie de l'État grâce à la poursuite de la mutualisation des trésoreries publiques

**L'encours des dépôts des correspondants du Trésor a de nouveau très sensiblement augmenté en 2011 (+ 12,4 milliards d'euros contre une prévision de repli de 3 milliards d'euros en loi de finances initiale) pour s'établir à 122,9 milliards d'euros au 31 décembre 2011.**

Comme le salue la Cour des comptes, cette forte hausse qui a permis de réduire, toutes choses égales par ailleurs, le niveau d'endettement de l'État en fin d'année, résulte pour moitié de la poursuite de la politique de mutualisation des trésoreries publiques. Celle-ci s'est concrétisée en 2011 par le rapatriement de fonds placés sur des SICAV (1,9 milliard d'euros) par les établissements publics nationaux et par l'ouverture de trois nouveaux comptes dans les écritures du Trésor concernant le compte État à la Coface (4,3 milliards d'euros), le Fonds stratégique d'investissement (0,8 milliard d'euros) et le Fonds de solidarité vieillesse au titre du dispositif « mères de famille » (0,3 milliard d'euros).

La hausse constatée tient, pour l'autre moitié, à des décaissements moindres qu'anticipés sur les fonds destinés aux investissements d'avenir ainsi qu'à une hausse des dépôts des collectivités territoriales et des banques africaines alors qu'une légère décollecte était attendue. Cette démarche s'est accompagnée d'une augmentation des charges de trésorerie, une partie des dépôts étant rémunérée. Les intérêts versés sur les comptes de correspondants du Trésor ont sensiblement augmenté en 2011 : 365 millions d'euros contre 248 millions d'euros en 2010.

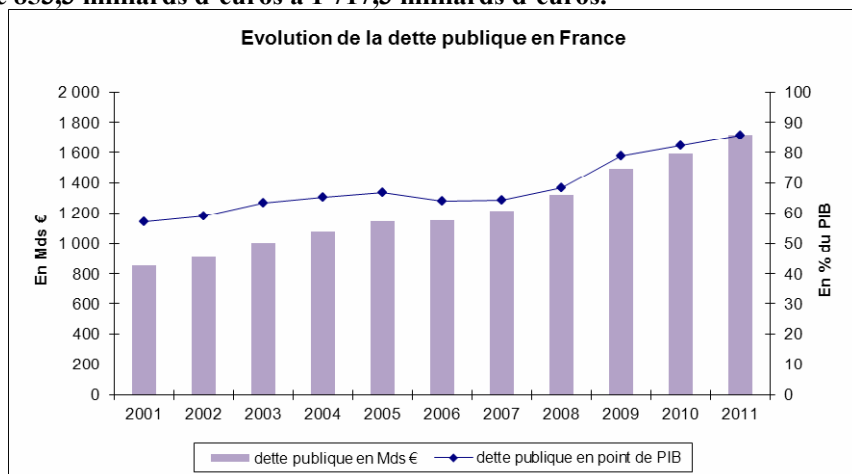
Enfin, **les autres ressources de trésorerie ont rapporté 6,1 milliards d’euros** contre 10,6 milliards d’euros en 2010, grâce à une politique de placements sur le marché interbancaire des excédents temporaires de trésorerie de l’État, sous forme de prêts en blanc ou de prises en pension de titres d’État.

**Dans ces conditions, le plafond de variation de la dette, fixé à 89,2 milliards d’euros dans la loi de finances initiale pour 2011 a été respecté en exécution.** La dette négociable d’une durée supérieure à un an a en effet augmenté *in fine* de 88,6 milliards d’euros, montant correspondant à la différence entre les émissions à moyen et long termes nettes des rachats (183,4 milliards d’euros) et les amortissements des titres à moyen et long termes échus en 2011 (94,8 milliards d’euros).

#### C.– L’ACCROISSEMENT DE L’ENCOURS DE LA DETTE PUBLIQUE EN 2011 ET LE RISQUE D’ « EFFET BOULE-DE-NEIGE »

L’encours de la dette de l’État est passé de 1 245 milliards d’euros en 2010 à 1 335,2 en 2011 soit une augmentation de 90,2 milliards d’euros (contre + 131 milliards d’euros en 2009 et + 78 milliards d’euros en 2010). **Rapporté au PIB, l’endettement de l’État a ainsi progressé d’une année sur l’autre de 2,7 points pour atteindre 66,9 % de la richesse nationale à la fin 2011** <sup>(1)</sup>.

Toutes administrations publiques confondues, la dette publique brute s’est établie à 86 % du PIB fin 2011, soit 1 717,3 milliards d’euros. **Par rapport à 2010, la progression est de 122 milliards d’euros soit 3,7 points de PIB selon l’INSEE. En dix ans, l’encours de la dette publique aura donc doublé passant de 853,3 milliards d’euros à 1 717,3 milliards d’euros.**



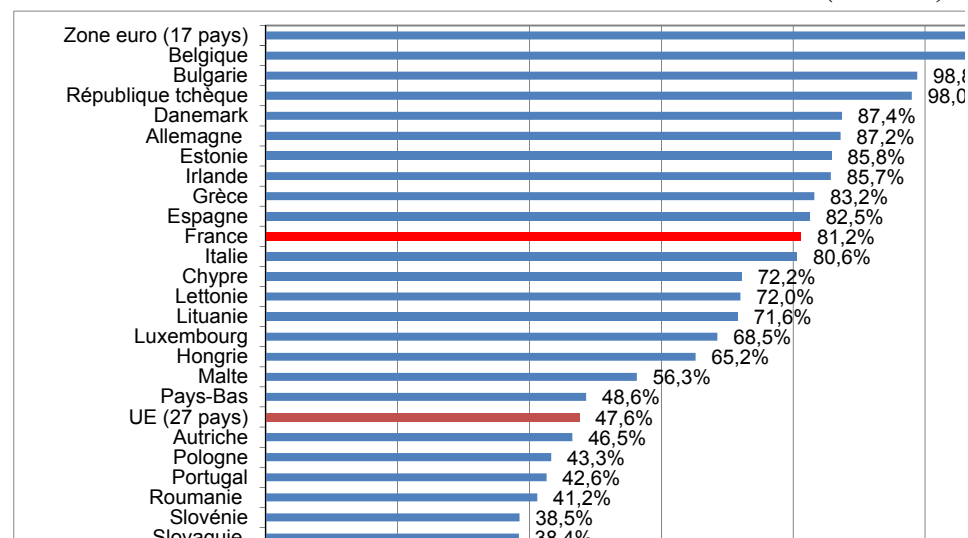
Source : INSEE, comptes nationaux annuels, base 2005, dette publique brute au sens du traité de Maastricht.

(1) Le PIB en valeur a atteint 1 996,6 milliards d’euros fin 2011 (INSEE, PIB à prix courants, 15 mai 2012).

Certes, dans le contexte de crise, l'augmentation de la dette publique est loin de constituer une spécificité française. La plupart des États ont vu leurs finances publiques se dégrader en raison des diverses mesures de relance budgétaire et, surtout, des pertes de recettes fiscales occasionnées par le repli de l'activité à partir de 2009. Toutefois, la France se situe au-dessus de la moyenne européenne à 27 (à 47,6 % du PIB) comme le montre le graphique ci-après.

#### DETTE PUBLIQUE DES ÉTATS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE AU 31 DÉCEMBRE 2011

(en % du PIB)



Source : Eurostat.

Le précédent Gouvernement a tenté de faire croire que la dégradation des finances publiques françaises, et en particulier l'accroissement de notre niveau d'endettement entre 2008 et 2012, était exclusivement liée à la crise de 2008.

Or, selon les chiffres transmis au rapporteur spécial de la mission *Engagements financiers de l'État* <sup>(1)</sup>, le montant de dette imputable à la crise économique et financière s'élevait à 101,7 milliards d'euros en 2009 (soit 8,7 % de la dette de l'État), 159,8 milliards d'euros en 2010 (soit 12,8 % de la dette de l'État) et 222,9 milliards d'euros en 2011 (soit 16,7 % de la dette de l'État) alors que la dette de l'État a crû de 294 milliards d'euros depuis 2008 (+ 28,3 %). En outre, la part de la dette résultant du plan de soutien en faveur de la Grèce, de l'Irlande et du Portugal atteint 27,3 milliards d'euros en 2011, ce qui représente 2 % de la dette négociable de l'État.

**Par conséquent, la part de la crise financière de 2009 couplée à la part de la crise des dettes souveraines au sein de la zone euro en 2011 dans la dette négociable de l'État n'explique que 85 % de l'augmentation constatée**

(1) Rapport spécial sur la mission Engagements financiers de l'État, Dominique Baert, rapport n° 3805 sur le projet de loi de finances pour 2012, page 13.

entre 2008 et 2011. Il faut donc en conclure que les mesures discrétionnaires adoptées par le précédent Gouvernement ont à elles seules majoré la dette de l'État de 15 % en quatre ans (+ 44 milliards d'euros).

L'analyse de la répartition de la dette publique entre les différentes administrations confirme l'importance du poids de la dette de l'État au sein de la dette publique, en progression depuis 2007 à l'instar de la dette des administrations de sécurité sociale :

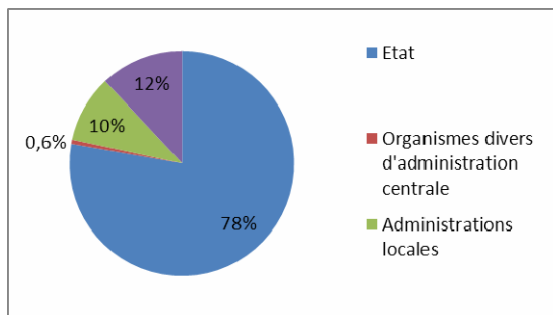
— l'encours de la dette de l'État représente 78 % de la dette publique en 2011 contre 77 % en 2007 ;

— la contribution des organismes divers d'administration centrale à la dette s'élève quant à elle à 10,4 milliards à la fin 2011 et représente 0,6 % de la dette publique contre 1,2 % en 2007. Elle est en recul de 3,7 milliards d'euros par rapport à la fin 2010 ;

— la part des organismes de sécurité sociale augmente de 30,4 milliards d'euros, soit une variation proche de l'accroissement de leur besoin de financement, pour s'établir à 205,4 milliards à la fin 2011. Les endettements du régime général, du régime agricole, de l'assurance chômage et des hôpitaux ont continué de croître afin de financer leurs déficits pour représenter 12 % de la dette publique contre 10 % en 2007 ;

— enfin, si la part des administrations publiques locales dans la dette publique, progresse de 5,2 milliards d'euros en 2011 et atteint 166,3 milliards, elle ne représente plus que 10 % de la dette publique contre 11,1 % en 2007. La hausse constatée en 2011 résulte de leur besoin de financement (+ 1,7 milliard) et surtout de l'augmentation de leurs dépôts au Trésor (+ 3,3 milliards).

#### LA RÉPARTITION DE LA DETTE PUBLIQUE EN 2011 EN %



Source : Comptes nationaux, INSEE, base 2005.

En conclusion, **le niveau très lourd de la dette publique française pose clairement la question de sa soutenabilité**. De ce point de vue, tant l'analyse économique que le passé ne sont pas de nature à rassurer : d'une part, l'histoire financière française des trente dernières années témoigne de la très grande

difficulté à maîtriser l'endettement public ; d'autre part, la théorie économique met en garde contre le phénomène d'accumulation, et notamment de la dette : la dette s'alimente elle-même à la fois par la mécanique du déficit budgétaire et par celle de « l'effet boule-de-neige » né de l'écart entre le taux de croissance de l'activité économique et le taux d'intérêt moyen de la dette dès lors que le budget de l'État, hors charge de la dette, n'est pas en excédent primaire, ce qui est malheureusement le cas du déficit français...

À cet égard, le Rapporteur général observe que l'augmentation de 3,5 points de PIB de la dette publique entre 2010 et 2011 peut être décomposée de la façon présentée ci-après :

#### DÉCOMPOSITION DE L'AUGMENTATION DE LA DETTE PUBLIQUE

(en % du PIB)

|                               |             |
|-------------------------------|-------------|
| <b>Dette publique en 2010</b> | <b>82,3</b> |
| Effet « boule-de-neige »      | 0,2         |
| Effet « déficit primaire »    | 2,5         |
| Effet « flux de créances »    | 1,0         |
| <b>Dette publique en 2011</b> | <b>86,0</b> |

Source : Direction du budget

Dès lors, comme le soulignait déjà notre Rapporteur spécial sur la mission *Engagements financiers de l'État* à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2012, « alléger le fardeau de la dette passe au minimum par une stratégie en trois étapes : d'abord, inverser les « dérivées secondes » du déficit budgétaire, qui veulent que la croissance du déficit s'accroisse ; ensuite, inverser les « dérivées premières », qui font que le déficit s'accroît ; enfin, construire une stratégie économique de dynamisation de la croissance qui stimule durablement celle-ci de manière à maintenir un taux de croissance supérieur au taux d'intérêt, ce qui aura pour effet de « casser », puis d'inverser, la spirale étouffante de « l'effet boule de neige » <sup>(1)</sup>.

## V.- LA DÉTÉRIORATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE 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>(2)</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,

(1) Dominique Baert, *Rapport spécial n° 3805 sur l'annexe n° 21 du projet de loi de finances pour 2012 Engagements financiers de l'État*, octobre 2011.

(2) 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.

indépendamment du moment du paiement ou de l'encaissement : sont par exemple recensés les produits constatés à l'avance et les charges à payer. Cette comptabilité recouvre un champ plus large que celui de la comptabilité budgétaire : au-delà des dépenses et recettes, elle appréhende d'autres produits et charges qui ne donnent pas lieu à des flux de trésorerie, comme les dotations aux amortissements et aux provisions. En outre, elle retrace les opérations de nature patrimoniale rattachées au bilan (immobilisations, créances, dettes etc.), qui ne sont pas décrites en loi de finances. Il s'agit ainsi de rendre compte de la situation financière et patrimoniale de l'État.

Les apports du volet « comptable » de la LOLF apparaissent 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, comme par exemple les octrois de la garantie étatique.

En outre, le troisième alinéa de l'article 27 de la LOLF prévoit que « *les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* »<sup>(1)</sup>. Plus largement, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution dispose : « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». Afin de s'assurer de la fiabilité des informations comptables, le législateur organique a confié à la Cour des comptes la mission de certifier les comptes de l'État (5° de l'article 58 de la LOLF).

Or, l'analyse de la situation financière de l'État en 2011 est pour le moins inquiétante en raison de trois éléments cumulatifs :

- en premier lieu, le précédent Gouvernement n'a fait aucun effort pour lever les sept réserves substantielles émises par la Cour en 2010 ;

- en deuxième lieu, la situation nette de l'État s'est fortement dégradée (+ 9,2 %) pour atteindre 834,5 milliards d'euros, car la progression de l'actif n'a pas suffi à compenser la dégradation du passif sous l'effet d'un accroissement des dettes financières et de la trésorerie passive ;

- enfin, l'analyse de la Cour des comptes montre que la France ne dispose pas d'une visibilité suffisante sur l'étendue et la nature de l'ensemble des garanties apportées par l'État<sup>(2)</sup>.

---

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

(2) Cour des comptes, Rapport sur la certification des comptes de l'État, Exercice 2011, 30 mai 2012.

#### A. – LE MANQUE DE VOLONTÉ DE L'ÉTAT POUR LEVER LES RÉSERVES DE LA COUR DES COMPTES DANS LE CADRE DU PROCESSUS DE CERTIFICATION EN 2011

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 aurait dû se poursuivre en 2011, conformément à la démarche dite de « trajectoire » qui la caractérise <sup>(1)</sup>. Nécessairement progressive, elle doit permettre de fiabiliser les comptes au regard du référentiel comptable applicable à l'État (voir encadré), de mieux recenser actifs, passifs, produits et charges et de développer le contrôle interne comptable. Cette démarche a permis en cinq ans (2006-2010) de passer de 13 à 7 réserves de la Cour des comptes dans le cadre de la certification des comptes de l'État.

Cependant, en 2011, au terme du sixième exercice soumis à certification, la Cour des comptes a constaté que plusieurs chantiers ont ralenti la démarche d'amélioration, jusque-là continue, des comptes de l'État : l'administration a été fortement mobilisée par la réorganisation territoriale des services, la révision générale des politiques publiques et le déploiement du progiciel de gestion intégrée Chorus, au détriment des travaux qui visent à fiabiliser davantage les comptes de l'État.

Par conséquent, la Cour des comptes n'a pu lever aucune des sept réserves substantielles déjà constatées en 2010 et a relevé 71 points significatifs d'audit contre 66 en 2010. Son Premier président, M. Didier Migaud, reconnaissait ainsi au cours de son audition devant la commission des Finances du Sénat le 30 mai 2012 : *« S'agissant de la certification, la dynamique d'amélioration de la qualité des comptes de l'État, engagée en 2006, a connu un ralentissement marqué en 2011. Si ce mouvement devait se poursuivre, la Cour, qui avait pris le parti d'une démarche d'accompagnement en 2007, ne s'interdirait pas de se déclarer incapable de certifier les comptes. Mais nous n'en sommes pas là »*.

---

(1) La Cour a en effet choisi d'adopter une démarche constructive d'accompagnement dans la mise en œuvre progressive de la réforme comptable consistant à certifier les comptes de l'État malgré certaines réserves substantielles dès lors que l'administration s'engageait à s'y conformer davantage chaque année.



### LES SPÉCIFICITÉS DES COMPTES DE L'ÉTAT

Le référentiel comptable applicable à l'État résulte de diverses normes réglementaires, dont la dernière modification date du 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'action 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, 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 de capitaux propres. 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>(1)</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.

Par rapport aux comptes 2010, cinq réserves substantielles ont néanmoins été partiellement satisfaites tandis que deux d'entre elles ont été alourdies.

#### • Cinq réserves substantielles ont été partiellement satisfaites :

– sur les systèmes d'information financière et comptable de l'État, la Cour avait relevé des difficultés à la reprise dans Chorus des données des programmes de dépense migrés en 2010 dans cet outil. En 2011, la Cour a pu constater la fiabilisation de certaines données dans Chorus, la sécurisation de la reprise de données des autres programmes de dépense, la réconciliation des données entre le progiciel Hélios <sup>(2)</sup> et la comptabilité générale ;

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

(2) Hélios est un progiciel de gestion des comptabilités des collectivités locales au sein de la DGFIP, qui a remplacé progressivement toutes les anciennes applications de gestion comptables et financières de la DGFIP.

– sur les opérateurs et les autres immobilisations financières, la détermination de la valeur d’inventaire des prêts accordés par l’État bénéficiant d’une bonification sous forme de taux d’intérêts allégés et de périodes de remboursement différé ;

– sur les actifs du ministère de la défense, les contrats d’État à État et les matériels livrés aux armées en 2010 mais restés en en-cours dans la comptabilité de l’État ;

– sur les charges et les passifs d’intervention, les engagements de l’État au titre du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) ;

– sur le patrimoine immobilier de l’État, l’insuffisante qualité des données de l’inventaire physique du parc immobilier dans Chorus RE-FX <sup>(1)</sup> et les dépenses ultérieures sur le parc monumental.

Malgré ces améliorations ponctuelles, les comptes 2011 demeurent assortis de sept réserves qui avaient déjà été émises sur les comptes 2010.

● **Le maintien de sept réserves substantielles :**

Comme les années précédentes, deux d’entre elles concernent de manière transversale les comptes de l’État pris dans leur ensemble :

– les caractéristiques des systèmes d’information financière et comptable de l’État imposent une limitation générale dans l’étendue des vérifications de la Cour, en ne permettant pas, notamment, de garantir la continuité du chemin de révision comptable dès lors que les applications comptables utilisent un nombre élevé d’écritures de nature très différentes ;

– de nouvelles améliorations ont été constatées, tant au regard du déploiement progressif des dispositifs ministériels de contrôle interne qu’en matière de structuration de l’audit interne, mais aucun ministère n’est en situation de porter une appréciation suffisamment étayée sur leur degré de maîtrise des risques comptables et financiers ;

Les cinq autres réserves sont davantage ciblées :

– les conditions nécessaires pour permettre la comptabilisation des produits régaliens en droits constatés et pour assurer leur auditabilité ne sont toujours pas réunies pour la plupart des dispositions fiscales en vigueur au 31 décembre ;

– un ensemble de désaccords et d’incertitudes continuent de peser sur l’exhaustivité des passifs d’intervention présentés par l’État dans ses comptes. Cette réserve a ainsi été étendue par la Cour des comptes aux autres passifs non

---

(1) Chorus RE-FX est l’un des deux modules de Chorus qui présente l’inventaire physique des immobilisations de l’État.

financiers et aux engagements hors bilan. Concernant les passifs d'intervention, la ministre chargée des comptes publics a pris, en avril 2012, un arrêté modifiant la norme applicable, avec pour effet de les diminuer sans modifier la réalité des engagements. Pour mémoire, les provisions pour charges de transfert s'élèvent à 85 milliards d'euros au 31 décembre 2011, soit 2 milliards de plus qu'en 2010. L'enjeu est majeur dans la mesure où le montant des charges d'intervention est globalement du même ordre que les charges de fonctionnement de l'État au compte de résultat. Autre motif de cette réserve, le manque récurrent d'exhaustivité dans le recensement des passifs et engagements hors bilan, notamment des garanties apportées par l'État (voir *infra*) ;

– des incertitudes significatives pèsent toujours sur l'exhaustivité et la valorisation des actifs du ministère de la Défense dans les comptes de l'État, en dépit des efforts de fiabilisation réalisés en 2011. Les vérifications de la Cour ont également rencontré des limitations importantes ;

– des incertitudes significatives affectent la valorisation des participations financières et de certaines des autres immobilisations financières, ainsi que l'exhaustivité du recensement de ces dernières. Le problème vient notamment d'un désaccord sur le statut des établissements publics de santé. Pour l'administration, ceux-ci ne sont pas contrôlés, au sens comptable du terme, par l'État. Pourtant, depuis la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST), ils sont soumis à la tutelle des agences régionales de santé. La Cour des comptes en conclut que la certification des comptes des hôpitaux reste donc à mettre en œuvre.

– des incertitudes significatives affectent toujours le recensement et la valorisation du patrimoine immobilier de l'État, en dépit d'améliorations notables. M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes, a d'ailleurs précisé devant la commission des Finances du Sénat, que cette réserve aurait pu être levée « *si l'évaluation de certains biens de l'État, particulièrement à l'étranger, n'était pas manifestement inadéquate* ».

## B.– LES RÉSULTATS COMPTABLES SOUMIS À L'APPROBATION DU PARLEMENT

Pour la sixième 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 2011, « *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 ce résultat comptable au bilan, puis à approuver le bilan après affectation du résultat, ainsi que son annexe.

L'année 2011 se caractérise par une dégradation continue de la situation nette de l'État même si le résultat patrimonial, bien que toujours déficitaire, enregistre une amélioration notable.

En revanche, le Rapporteur général ne peut que considérer comme inacceptable le fait que l'État demeure à ce jour incapable d'évaluer correctement l'étendue de ses engagements hors bilan, en particulier en matière de garantie.

#### 1.– Une dégradation continue de la situation nette de l'État au regard de son bilan

Le **bilan de l'État** recense et valorise son actif et son passif, desquels découle sa situation nette. En 2011, l'actif du bilan s'est enrichi de plus de 27 milliards d'euros mais le passif s'est appauvri de plus de 97 milliards d'euros, essentiellement sous le poids de la croissance des dettes financières et de la trésorerie passive. Au final, la situation nette de l'État s'est dégradée de 70 milliards d'euros pour atteindre – 834,5 milliards d'euros.

Cette dégradation reste toutefois moins marquée que celle de l'année passée (+ 13 % en 2010 par rapport à 2009) : elle est la conséquence du résultat de l'exercice moindre qu'en 2010 mais déficitaire (– 86,5 milliards d'euros), des corrections d'erreurs, et des changements de méthode impactant la situation nette à la baisse pour – 7,8 milliards d'euros.

#### LE BILAN DE L'ÉTAT EN 2011

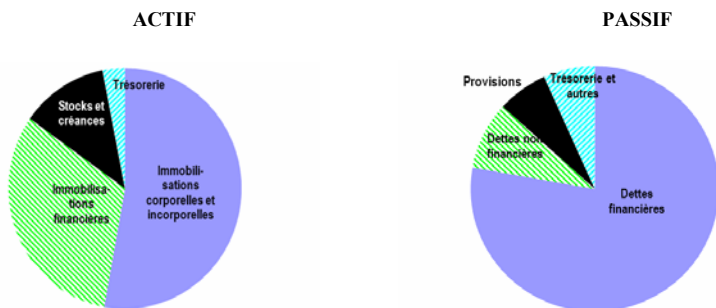
(au 31 décembre 2011, en millions d'euros)

|                                           | 2009             | 2010             | 2011             | Évolution 2011/2010 |                 |
|-------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|---------------------|-----------------|
|                                           |                  |                  |                  | En M€               | En %            |
| Actif immobilisé                          | 705 147          | 765 867          | 776 803          | 10 936              | 1,43 %          |
| <i>dont immobilisations incorporelles</i> | 33 931           | 32 393           | 30 972           | – 1 421             | – 4,39 %        |
| <i>dont immobilisations corporelles</i>   | 418 872          | 434 385          | 453 001          | 18 616              | 4,29 %          |
| <i>dont immobilisations financières</i>   | 252 344          | 299 089          | 292 830          | – 6 259             | – 2,09 %        |
| Actif circulant (hors trésorerie)         | 91 349           | 98 873           | 110 376          | 11 503              | 11,63 %         |
| Trésorerie active                         | 46 680           | 25 351           | 28 324           | 2 973               | 11,73 %         |
| Comptes de régularisation                 | 11 471           | 10 708           | 12 456           | 1 748               | 16,32 %         |
| <b>TOTAL ACTIF (I)</b>                    | <b>854 646</b>   | <b>900 800</b>   | <b>927 958</b>   | <b>27 158</b>       | <b>+ 3,01 %</b> |
| Dettes financières                        | 1 175 984        | 1 254 760        | 1 338 990        | 84 230              | 6,71 %          |
| Dettes non financières                    | 147 312          | 155 079          | 152 631          | – 2 448             | – 1,58 %        |
| Provisions pour risques et charges        | 109 287          | 109 857          | 113 749          | 3 892               | 3,54 %          |
| Autres passifs                            | 12 117           | 31 220           | 28 897           | – 2 323             | – 7,44 %        |
| Trésorerie passive                        | 67 460           | 72 897           | 86 179           | 13 282              | 18,22 %         |
| Comptes de régularisation                 | 18 006           | 41 323           | 42 043           | 720                 | 1,74 %          |
| <b>TOTAL PASSIF (II)</b>                  | <b>1 530 166</b> | <b>1 665 135</b> | <b>1 762 488</b> | <b>97 353</b>       | <b>+ 5,85 %</b> |
| <b>SITUATION NETTE (I – II)</b>           | <b>– 675 520</b> | <b>– 764 335</b> | <b>– 834 530</b> | <b>– 70 195</b>     | <b>+ 9,18 %</b> |

N.B. : Les données 2009 et 2010 sont retraitées au format 2011.

Source : CGE 2011.

## LA RÉPARTITION DU PATRIMOINE DE L'ÉTAT EN 2011



• À la fin 2011, le bilan de clôture fait apparaître un **actif de 928 milliards d'euros** (contre 901 milliards fin 2010 et 854 milliards d'euros fin 2009), qui comprend principalement :

– les *immobilisations corporelles* pour 453 milliards d'euros, (soit 18,6 milliards d'euros de plus qu'en 2010) représentent l'élément majeur du patrimoine de l'État (49 %) et concernent essentiellement la mission *Écologie, développement et aménagement durables* (72 %) et la mission *Défense* (19 %). Elles se composent principalement du parc immobilier (58 milliards d'euros, terrains compris), des infrastructures routières (125 milliards d'euros), des matériels militaires (37 milliards d'euros) et, dans une moindre mesure, des matériels techniques et d'outillage (2 milliards d'euros). Pour la troisième année consécutive, les comptes 2011 intègrent également les actifs mis en concession par l'État, qui représentent 192 milliards d'euros, et pour la seconde fois la plupart des installations hydrauliques mises en concession par l'État ;

– les *immobilisations incorporelles* pour 31 milliards d'euros, en baisse de 1,4 milliard d'euros par rapport à 2010. Outre les coûts de développement des programmes d'armement en forte progression (+ 4 milliards d'euros par rapport à 2010), et 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 (– 2,6 milliards d'euros par rapport à 2010) et les ressources tirées du spectre hertzien (+ 1,9 milliard d'euros par rapport à 2010) ;

– les *immobilisations financières* pour 292 milliards d'euros, en baisse de 6,4 milliards d'euros par rapport à 2010. Cette évolution résulte de la baisse de la valeur de marché des participations et créances rattachées à des participations (– 11,2 milliards d'euros) partiellement compensée par la hausse des prêts et avances dans le cadre de l'aide bilatérale en faveur de la Grèce (+ 4,4 milliards d'euros) ;

– les *stocks* pour 29,4 milliards d'euros, quasi exclusivement composés de stocks militaires (en baisse d'un milliard d'euros par rapport à l'an passé) ;

– les *créances* <sup>(1)</sup> pour 80 milliards d’euros, en hausse de 12 milliards d’euros par rapport à 2010 (+ 17 %). Il s’agit des créances sur redevables liées à l’impôt, aux amendes et autres pénalités (56 milliards d’euros de créances nettes des dépréciations contre 47 milliards d’euros en 2010) et des créances sur clients et sur débiteurs divers (24 milliards d’euros contre 21 milliards d’euros, principalement du fait de la mise en œuvre des projets de l’éco-taxe poids lourds) ;

– la *trésorerie active* pour 28 milliards d’euros (+ 3 milliards d’euros par rapport à 2010 mais toujours inférieur à 2009, exercice à la clôture duquel le montant s’élevait à 46 milliards d’euros). Cette évolution annuelle tient principalement à la croissance des opérations à court terme (+ 4,7 milliards d’euros) constituées essentiellement des placements visant à optimiser la gestion de la trésorerie. Il s’agit des dépôts sur les marchés interbancaires représentés notamment par les prêts en blanc (prêts à très courte durée) ou des titres pris en pensions prenant la forme d’échange de titres contre de la trésorerie. Les versements aux établissements gestionnaires des investissements d’avenir ont en outre généré un besoin de trésorerie de 1,5 milliard d’euros en 2011 dont 886 millions d’euros au profit d’OSEO et 267 millions d’euros pour l’Agence nationale pour la recherche (ANR).

• Le bilan de clôture dresse également le **passif de l’État, qui s’élève à 1 762 milliards d’euros** (+ 97 milliards d’euros par rapport à 2010, soit une augmentation de 5,8 %), principalement sous l’effet de la progression des dettes financières.

Les *dettes financières*, qui représentent 76 % du passif de l’État comme l’an passé, ont progressé de 84 milliards d’euros par rapport à 2010 (+ 6,8 %) pour s’établir à 1 338 milliards d’euros en 2011. **Par habitant, la dette financière s’élève à 20 490 euros, soit une progression de 6 %, équivalente à celle de 2010.**

Les *dettes non financières* comptent pour 152 milliards d’euros en 2011, en baisse de 2,4 milliards d’euros par rapport à 2010 en raison de la constatation du produit des acomptes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle (10,4 milliards d’euros), partiellement compensée par les crédits de TVA du mois de décembre et les crédits d’impôts sur les sociétés (+ 4,2 milliards d’euros).

Toutefois, l’analyse des composantes des dettes non financières montre que les dettes exigibles (celles que l’État doit régler sans délai) pèseront sur l’exécution 2012 étant donné leur importance. Cette situation est confirmée par les informations transmises par la direction du budget qui évalue le montant des crédits de paiement nécessaires en 2012 pour couvrir des engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2011, sur le seul budget général, à 25,6 milliards d’euros.

---

(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 NON FINANCIÈRES AU 31 DÉCEMBRE 2011

(en millions d'euros)

|                                            | Charges à payer <sup>(a)</sup> | Dettes exigibles | Total          |
|--------------------------------------------|--------------------------------|------------------|----------------|
| Dettes de fonctionnement                   | 2 056                          | 4 491            | 6 547          |
| Dettes d'intervention                      | 1 278                          | 4 614            | 5 893          |
| Autres dettes                              | 20 881                         | 107 987          | 128 868        |
| Produits constatés d'avance <sup>(b)</sup> |                                | 11 323           | 11 323         |
| <b>Total</b>                               | <b>24 215</b>                  | <b>128 416</b>   | <b>152 631</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 2011.

En outre, 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 2011, **les restes à payer sur les missions du budget général s'élevaient à 86,5 milliards d'euros dont 2,6 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), le montant des restes à payer s'élève à 95,5 milliards d'euros dont 2,8 milliards de charges à payer. Cinq missions rassemblent à elles seules près de 65 % - soit 1,8 milliard d'euros sur 2,8 milliards d'euros - des charges à payer ainsi 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                        | 1 159           |
| Recherche                      | 198             |
| Justice                        | 197             |
| Ville et Logement              | 188             |
| Gestion des finances publiques | 128             |
| <b>TOTAL</b>                   | <b>1 870</b>    |

Source : CGE 2011.

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* (2,6 milliards d'euros) et le montant des charges à payer figurant dans le compte de résultat et constaté par la Cour des comptes (7,2 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.

(1) *Compte général de l'État 2011*, p. 209. 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.

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 une ouverture d'autorisation d'engagement sur l'année considérée. Or, l'année dernière, la Cour estimait 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 relèvent de l'éclairage croisé des restes à payer et des charges à payer* »<sup>(1)</sup>. Elle en concluait à « *un défaut d'exhaustivité du recensement des engagements juridiques et de lisibilité de la présentation* » et préconisait une réforme en ce sens en 2011. Cette réforme n'ayant pas eu lieu, elle a réitéré cette critique cette année<sup>(2)</sup>. Elle constate ainsi qu'ont été exclues les opérations suivantes : réconciliation des dettes État/sécurité sociale (2,8 milliards d'euros), compensation des exonérations sociales (0,3 milliard d'euros), rentes mutualistes (0,2 milliard d'euros), forfait d'externat (0,1 milliard d'euros).

**Sur ce point, le Rapporteur général ne peut que regretter que la recommandation de la Cour n'ait pas été suivie en 2011 car déroger au principe de comptabilisation des engagements préalablement à la consommation des crédits de paiement correspondants ne peut être qu'insincère.**

Les *provisions pour risques et charges* représentent 113 milliards d'euros à la fin 2011, en progression de 3,5 % par rapport à l'an passé (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 2010 et la fin 2011, les provisions pour risques et charges ont augmenté de 3,9 milliards d'euros, dont 0,5 milliard d'euros pour les provisions pour risques et 3,4 milliards d'euros pour les provisions pour charges.

S'agissant des provisions pour risques, la principale augmentation concerne les provisions pour litiges (+ 761 millions d'euros).

---

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

(2) *Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2011*, mai 2012, p. 55.



S'agissant des provisions pour charges, des évolutions contrastées apparaissent mais globalement les charges liées à des dispositifs d'intervention sont en progression de 2 milliards d'euros, essentiellement du fait des transferts en faveur de l'AFITF et de l'aide alimentaire, comme le montre le tableau ci-après.

**PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES AU 31 DÉCEMBRE 2011**

(en millions d'euros)

|                                                                  | 2010           | 2011           | écart        |
|------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|--------------|
| <b>1. Provisions pour risques</b>                                |                |                |              |
| pour engagements                                                 | 1 506          | 1 728          | 222          |
| pour litiges                                                     | 10 074         | 10 835         | 761          |
| pour autres risques                                              | 1 034          | 627            | - 407        |
| <b>Total provisions pour risques</b>                             | <b>12 615</b>  | <b>13 190</b>  | <b>575</b>   |
| <b>2. Provisions pour charges</b>                                |                |                |              |
| pour charges liées à l'impôt                                     | 1 055          | 345            | - 710        |
| pour charges de personnel                                        | 4 497          | 4 914          | 417          |
| pour transferts                                                  | 83 470         | 85 524         | 2 054        |
| <i>dont primes épargne logement</i>                              | 7 359          | 6 598          | - 761        |
| <i>dont indemnisation victimes civiles de faits de guerre</i>    | 2 116          | 1 972          | - 144        |
| <i>dont retraite du combattant</i>                               | 9 397          | 9 067          | - 330        |
| <i>dont régimes spéciaux de retraites</i>                        | 5 868          | 6 191          | 323          |
| <i>dont indemnités versées aux anciens mineurs</i>               | 6 494          | 6 940          | 446          |
| <i>dont 9e et 10e FED</i>                                        | 4 810          | 4 124          | - 686        |
| <i>dont bonification d'intérêt par l'AFD</i>                     | 1 786          | 1 786          | 0            |
| <i>dont aide alimentaire</i>                                     |                | 1 022          | 1 022        |
| <i>dont engagements Agence de services des paiements</i>         | 3 122          | 2 532          | - 590        |
| <i>dont AFITF</i>                                                | 3 234          | 6 687          | 3 453        |
| <i>dont FCTVA</i>                                                | 6 048          | 6 173          | 125          |
| <i>dont subvention RFF</i>                                       | 2 343          | 2 385          | 42           |
| <i>dont aides à la pierre</i>                                    | 1 776          | 1 776          | 0            |
| <i>dont majoration rentes mutualistes</i>                        | 3 988          | 4 148          | 160          |
| <i>dont majoration des rentes viagères</i>                       | 1 676          | 1 518          | - 158        |
| <i>dont fonds de compétitivité des entreprises</i>               | 1 339          | 1 391          | 52           |
| <i>dont compensation exonérations des contrats apprentissage</i> | 1 180          | 1 067          | - 113        |
| <i>pour remises en état</i>                                      | 1 315          | 1 254          | - 61         |
| <i>autres</i>                                                    | 6 905          | 8 521          | 1 616        |
| <b>Total provisions pour charges</b>                             | <b>97 242</b>  | <b>100 559</b> | <b>3 317</b> |
| <b>Total provisions</b>                                          | <b>109 857</b> | <b>113 749</b> | <b>3 892</b> |

Source : CGE 2011.

Enfin, la *trésorerie passive* a poursuivi sa progression entre 2010 et 2011 pour s'établir à 86,1 milliards d'euros contre 72,9 milliards d'euros l'an passé. Elle comprend les fonds reçus à vue ou à très court terme, essentiellement les dépôts des correspondants du Trésor et personnes habilitées. Cette évolution concerne les comptes à termes (+ 1,2 milliard d'euros) et les comptes de dépôts de fonds au Trésor pour 12,1 milliards d'euros en raison :

– d'une hausse de 9,9 milliards d'euros des dépôts de fonds des CEPL (collectivités et établissements publics locaux) et de 3,7 milliards d'euros des établissements publics nationaux à la suite des actions conduites pour inciter ces organismes à réorienter leurs placements, en vendant leurs encours d'OPCVM détenus en direct puis en déposant le produit de ces ventes sur leurs comptes au Trésor ;

– de l’augmentation de 3,3 milliards d’euros des autres correspondants du Trésor et comptes rattachés ;

– de la hausse de 2 milliards d’euros des fonds relatifs aux Gouvernements et organismes étrangers, qui résulte des dépôts des banques des États d’Afrique Centrale (BCEAC) suite à l’évolution des cours du pétrole (lorsque les prix du baril de pétrole à l’international dépassent ceux prévus dans les budgets des États producteurs, l’excédent est reversé à la BCEAC) ;

– et de la baisse pour 1,1 milliard d’euros des dépôts relatifs à l’Union européenne.

## 2.– Un résultat patrimonial qui demeure déficitaire malgré une certaine amélioration en 2011

Le **compte de résultat** présente, sous forme de trois tableaux, les *charges*, 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 définit **les charges nettes, soit 354 milliards d’euros en 2011**, en baisse de 2,7 % par rapport à 2010. Les charges de fonctionnement, nettes des produits de fonctionnement, représentent 168 milliards d’euros (contre 165 milliards d’euros en 2010). Les charges d’intervention nettes atteignent 140 milliards d’euros (contre 168 milliards d’euros en 2010), dont 76 milliards d’euros de transferts aux collectivités territoriales (contre 109 milliards en 2010), 35 milliards d’euros aux ménages, 11,7 milliards d’euros aux entreprises et 23 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 62 milliards d’euros bruts et à 45 milliards d’euros nets des produits financiers (produits des participations de l’État, intérêts reçus sur *swaps* de taux etc.), en progression de 42 % par rapport à 2010.

Le deuxième tableau décrit **les produits régaliens nets, en hausse de 5 % pour atteindre 267 milliards d’euros en 2011**, après 253 milliards d’euros en 2010. À la différence des produits d’activité évoqués ci-avant, ils sont la conséquence nécessaire de l’exercice par l’État de sa souveraineté et sont dénués de contrepartie directe équivalente pour les tiers. Il s’agit des produits fiscaux (dès lors qu’un titre de perception a été émis à l’encontre du contribuable), des amendes et de divers prélèvements, minorés des ressources propres du budget de l’Union européenne.

Le troisième tableau rapproche les charges et les produits et fait apparaître le solde des opérations de l’exercice, lequel est **déficitaire de 86,5 milliards d’euros en 2011, soit une amélioration de 23 milliards d’euros par rapport à 2010.**

**Le Rapporteur général observe néanmoins que cette amélioration du résultat déficitaire de l'État masque l'effet tout à fait exceptionnel de l'année 2010 sur les recettes** compte tenu de la réforme de la taxe professionnelle (7,7 milliards d'euros d'impact négatif sur le résultat 2010) **et sur les dépenses** à travers le programme des investissements d'avenir (33,4 milliards d'euros en 2010) et la fin du plan de relance (6,9 milliards en 2010) qui ont significativement alourdi le résultat déficitaire de l'État en 2010.

**La Cour des comptes estime ainsi que si l'on neutralise l'effet sur les déficits 2010 de ces éléments budgétaires exceptionnels, le déficit 2011 n'est en repli que de 15,3 milliards d'euros et non de 23 milliards d'euros.**

#### LE RÉSULTAT PATRIMONIAL DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

|                                                           | 2009             | 2010             | 2011            | Évolution 2011/2010 |           |
|-----------------------------------------------------------|------------------|------------------|-----------------|---------------------|-----------|
|                                                           |                  |                  |                 | en millions d'euros | en %      |
| Charges de fonctionnement nettes                          | 161 401          | 164 887          | 168 631         | + 3 744             | + 2,27 %  |
| Charges d'intervention nettes                             | 153 597          | 167 526          | 140 563         | – 26 963            | – 16,09 % |
| Charges financières nettes                                | 26 934           | 31 469           | 44 756          | + 13 287            | + 42,22 % |
| <b>Total des charges nettes</b>                           | <b>341 933</b>   | <b>363 882</b>   | <b>353 950</b>  | – 9 932             | – 2,73 %  |
| Produits fiscaux nets                                     | 252 349          | 265 907          | 278 675         | + 12 768            | + 4,80 %  |
| Autres produits régaliens nets                            | 7 194            | 5 560            | 6 961           | + 1 401             | + 25,20 % |
| Ressources propres du budget de l'Union européenne        | – 18 327         | – 17 595         | – 18 223        | – 628               | + 3,57 %  |
| <b>Total des produits régaliens nets</b>                  | <b>241 216</b>   | <b>253 871</b>   | <b>267 412</b>  | +13 541             | + 5,33 %  |
| Solde des opérations de l'exercice (résultat patrimonial) | – <b>100 717</b> | – <b>110 010</b> | – <b>86 538</b> | + 23 472            | – 21,34 % |

N.B. : Les données 2009 et 2010 sont retraitées au format 2011.

Source : CGE 2011.

L'amélioration du résultat annuel de l'État entre 2010 et 2011 s'explique par une légère baisse des charges nettes (– 2,7 %), corrélée à une hausse des produits régaliens nets (+ 5,3 %). Elle ne doit toutefois pas masquer l'explosion des charges financières nettes (+ 42 %) et la progression constante des charges de fonctionnement de l'État (+ 2,3 %).

#### • Une légère baisse des charges nettes (– 2,7 %)

Les *charges de fonctionnement nettes* augmentent de 3,7 milliards d'euros. La plupart des postes ne connaissent que de faibles variations à l'exception des subventions pour charges de service public qui continuent d'augmenter (+ 2,1 milliards d'euros en 2011 après + 4,2 milliards d'euros en 2010). Cette augmentation résulte essentiellement des opérations relatives au CEA : la subvention de l'État au CEA au titre de la Défense a fait l'objet de dépenses en cours d'année comptabilisées sur un compte d'attente. En fin d'exercice, cette subvention a été affectée aux frais de fonctionnement et aux investissements du CEA sur un compte de charges. Au 31 décembre 2011, un montant de 1 961 millions d'euros a ainsi été affecté sur un compte de subventions pour charges de service public.

Les *charges d'intervention nettes*, premier poste de charges, sont en baisse de 16 % par rapport à 2010 (– 26 milliards d'euros) principalement du fait du contrecoup de la réforme de la taxe professionnelle en 2010 (qui avait majoré le prélèvement sur les recettes de l'État de 32,4 milliards d'euros en 2010). Les transferts aux ménages diminuent de 1 % par rapport à 2010 (– 261 millions d'euros) et ceux aux entreprises de 11 % (– 1,5 milliard d'euros).

Les *charges financières nettes* constituent le troisième poste de charges après les charges d'intervention et les charges de personnel <sup>(1)</sup>. Elles augmentent de 13,3 milliards d'euros (+ 29 % par rapport à 2010) principalement du fait des dotations aux dépréciations sur participations et des charges d'intérêts. La progression des charges d'intérêts en 2011 résulte principalement de la hausse de l'encours moyen de la dette négociable à long terme (+ 3,7 milliards d'euros) malgré un contexte de baisse des taux moyens pondérés sur l'encours de fin d'exercice (– 1,6 milliard d'euros).

L'augmentation des autres charges financières, qui contribuent au total des charges nettes, résulte essentiellement de la hausse des charges d'indexation sur OAT et de la constatation du résultat provisoire du compte des procédures publiques géré par la COFACE, résultat déficitaire en 2011 contrairement à l'exercice 2010 où le résultat évalué à la clôture était bénéficiaire.

Un rapprochement avec les montants inscrits au bilan de l'État permet de donner une vision plus juste de la progression du poids de l'endettement de l'État. Le tableau ci-après montre ainsi l'évolution entre 2010 et 2011 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 de résultat) : il apparaît qu'en un an, l'annuité de la dette a progressé de 1,8 milliard d'euros même si sa part dans le PIB reste stable et que sa part dans les produits régaliens nets de l'année 2010 diminue légèrement (– 0,7 %).

#### ANNUITÉ DE LA DETTE DE L'ÉTAT EN 2010 ET 2011

(en milliards d'euros)

|                                          | 2010         | 2011         | Écart      |
|------------------------------------------|--------------|--------------|------------|
| Remboursements en capital <sup>(a)</sup> | 82,6         | 84,4         | 1,8        |
| Intérêts                                 | 40,1         | 43,2         | 3,1        |
| <b>Total Annuité de la dette</b>         | <b>122,8</b> | <b>127,6</b> | <b>4,8</b> |
| en % des produits régaliens nets         | 48,4 %       | 47,7 %       | – 0,7 %    |
| en % du PIB                              | 6,3 %        | 6,3 %        | 0 %        |

(a) En première 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 2011 ; calculs du Rapporteur général.

(1) Les charges de personnel s'élèvent à 133,8 milliards d'euros et sont incluses dans les charges de fonctionnement nettes.

• **Une hausse de 5,3 % des produits régaliens nets**

Avec 267 milliards d'euros, les *produits régaliens nets* augmentent de 13,5 milliards d'euros en raison notamment de l'augmentation du produit de l'impôt sur les sociétés de 4,7 milliards d'euros, de l'impôt sur le revenu de 3,5 milliards d'euros, de la TVA de 2,5 milliards d'euros et des produits liés à la réforme de la taxe professionnelle pour un montant de 3,5 milliards d'euros. Les autres produits régaliens regroupant les amendes, les prélèvements divers et les pénalités augmentent également de 1,4 milliard 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 augmentation de 0,6 milliard d'euros sur 2011, 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, en déduction des produits régaliens nets pour 18,2 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.

• **Le passage du résultat en comptabilité budgétaire au résultat en comptabilité générale**

Le tableau présenté ci-après explicite le passage entre le résultat en comptabilité générale (– 86,5 milliards d'euros) et le résultat en comptabilité budgétaire (– 90,72 milliards d'euros hors FMI).

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 mais seulement à l'actif du bilan) ;

– 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 d'actifs).

## LE PASSAGE DU SOLDE BUDGÉTAIRE AU RÉSULTAT PATRIMONIAL

(en milliards d'euros)

|                                                                                                                     |                |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>Solde d'exécution 2011</b>                                                                                       | <b>- 90,72</b> |
| <i>soit avec FMI</i>                                                                                                | <i>- 89,2</i>  |
| Restes à recouvrer sur les produits de l'année courante                                                             | + 19,4         |
| Recettes sur les produits des années antérieures                                                                    | - 8,9          |
| Dépenses et recettes budgétaires inscrites à des postes de bilan                                                    | + 11,3         |
| Valeurs comptables des éléments d'actifs cédés                                                                      | - 1,5          |
| Impact du rattachement des acomptes d'impôt sur les sociétés et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises | + 9,4          |
| Opérations d'inventaire                                                                                             | - 21,4         |
| Autres                                                                                                              | - 5,6          |
| <b>Résultat patrimonial 2010</b>                                                                                    | <b>- 86,5</b>  |

Source : CGE 2011.

La Cour a audité la concordance des comptabilités et considère que : « Si la fiabilité du tableau de passage du résultat budgétaire au résultat patrimonial a pu être vérifiée, cette vérification n'atteste pas la qualité de chacune des deux comptabilités, dont l'articulation demeure insatisfaisante compte tenu, notamment, des lacunes de la comptabilité des engagements et de l'inadéquation des systèmes d'information relatifs aux recettes »<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 (- 57,8 milliards d'euros au 31 décembre 2011) correspond à la différence, au sein du bilan de l'État, entre trésorerie active et trésorerie passive.

### 3.— Des incertitudes inacceptables sur les engagements hors bilan de l'État, en particulier en matière de garanties

Enfin, l'annexe du Compte général de l'État contient des informations complétant et éclairant les éléments précédents. Elle précise en particulier les engagements hors bilan, passifs éventuels qu'il n'est pas pertinent de totaliser<sup>(2)</sup>, et les présente pour la première fois dans un tableau synthétique qu'il convient néanmoins d'expliquer<sup>(3)</sup>.

(1) Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État pour l'année 2011, mai 2012, p. 55.

(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).

(3) Compte général de l'État, exercice 2011, page 156.

## 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 2011 était de **124 milliards d'euros**, après 138 milliards d'euros fin 2010.

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 le compte « État » ouvert à la Coface (**83 milliards d'euros**, en hausse de 4 milliards) et des procédures de couvertures de risques par Natixis (**13 milliards d'euros**, en hausse de 5 milliards d'euros). S'y ajoutent également les garanties de protection des épargnants (**339 milliards d'euros** contre 314 milliards d'euros en 2010), qui concerne principalement les dépôts effectués par les épargnants sur les livrets A, les livrets bleus, les livrets de développement durable et les livrets d'épargne populaire.

c) *Les garanties de passif* sont accordées notamment dans le cadre d'opérations de cession ou de restructurations d'entreprises (**61 milliards d'euros**).

d) *Les engagements financiers de l'État* comportent des engagements budgétaires (aides au logement pour **93 milliards d'euros**, annulations de dettes de pays pauvres très endettés etc.), des engagements juridiques n'ayant pas encore donné lieu à service fait (**93 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 (**47 milliards d'euros**) et d'impôt sur le revenu (**2 milliards d'euros**) et les plus values de cession de titre de sociétés en sursis d'imposition (**11 milliards d'euros**).

### 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 2011 pour honorer l'intégralité de son engagement). À cette aune, les engagements sont évalués à **1 192 milliards d'euros**, soit environ 60 % du PIB. Ce montant, correspondant à un taux d'actualisation de 1,62 %, 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 1,62 %, les engagements sont évalués à **505 milliards d'euros** (soit environ 25 % du PIB) pour la fonction publique d'État et à **195 milliards d'euros** pour les régimes spéciaux de retraite.

---

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

**Le Rapporteur général s'inquiète de l'évolution des engagements hors bilan de l'État** du fait que la Cour des comptes ait étendu sa réserve substantielle sur les passifs d'intervention de l'État en 2011 à ces engagements, et ce en raison de problèmes récurrents d'exhaustivité du recensement, notamment des garanties apportées par l'État.

À cet égard, M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes a précisé lors d'une audition devant la commission des Finances du Sénat le 30 mai 2012 qu'il existe « *Deux raisons au manque d'exhaustivité dans le recensement des garanties : outre que certaines ont été accordées avant la LOLF, l'administration peine à retracer les textes réglementaires qui permettent de cerner l'importance du champ auquel s'attachent les garanties accordées sur autorisation parlementaire après la LOLF. Le directeur général du Trésor s'est formellement engagé en avril à mettre en place un outil de suivi interministériel et centralisé* »<sup>(1)</sup>.

**Le Rapporteur général estime que, dans le contexte actuel de questionnement manifeste sur la soutenabilité de la dette publique, et de celle de l'État en particulier, l'incapacité du précédent Gouvernement à se doter des moyens pour connaître et suivre précisément les engagements hors bilan de l'État est tout à fait inacceptable et fait peser un risque sur les générations futures, dont l'ampleur demeure inconnue.**

\*  
\*   \*

---

(1) Extrait du compte-rendu de l'audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, devant la commission des Finances du Sénat sur l'exécution 2011 et la certification des comptes 2011, 30 mai 2011.



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

*Au cours de sa première séance du mercredi 4 juillet 2012, la Commission procède à l'audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur la certification des comptes de l'État – exercice 2011 –, sur le rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'exercice 2011 et sur le rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques.*

**M. le président Gilles Carrez.** Au moment d'entamer notre première audition, que nous consacrerons à M. le Premier président de la Cour des comptes – preuve de la qualité et de la constance des relations que la Commission entretient avec la Cour –, je voudrais que nous ayons une pensée pour notre collègue Olivier Ferrand, qui était encore parmi nous jeudi dernier. C'est une grande perte non seulement pour sa famille, pour ses amis, mais aussi pour notre commission.

C'est une « trilogie » que vous nous présentez aujourd'hui, monsieur le Premier président, composée du rapport sur l'exécution des comptes 2011, de l'acte de certification des comptes, nouvelle mission de la Cour depuis la loi organique de 2001, et du rapport que vous consacrez chaque année à la situation et aux perspectives des finances publiques.

Dans ce dernier rapport, la Cour s'inscrit dans la continuité des analyses consacrées en février et en mai à la situation des finances publiques, dont elle reprend le message : celui de la nécessaire maîtrise de nos dépenses publiques.

**Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes.** Monsieur le Président, monsieur le rapporteur général Christian Eckert, mesdames et messieurs les députés, permettez-moi de m'associer, à titre personnel, à la tristesse suscitée par la disparition brutale d'Olivier Ferrand, dont l'annonce nous a tous bouleversés.

Je vous remercie d'avoir, pour la première audition de la Commission des finances de la législature, choisi d'entendre la Cour des comptes. Vous le savez, l'une des missions de notre juridiction est de vous faire part de ses constats, analyses et préconisations sur la situation des comptes de l'État et, plus largement, sur celle des finances publiques. À travers les rapports prévus par la loi organique relative aux lois de finances, mais aussi les enquêtes que vous nous demandez chaque année, les travaux d'évaluation des politiques publiques que nous vous livrons, ainsi que les rapports publics thématiques, référés et rapports particuliers dont vous prenez connaissance, la Cour remplit sa mission d'assistance au Parlement pour le contrôle de l'action du Gouvernement.

Je suis accompagné de Raoul Briet, président de la première chambre et président de la formation interchambres « Exécution du budget et comptes de l'État », de Jean-Marie Bertrand, président de chambre et rapporteur général de la Cour, de Denis Morin et François Ecalé, conseillers maîtres, qui ont, avec d'autres magistrats, préparé ce rapport.

L'audition de ce matin permet à la Cour de vous livrer son analyse destinée à nourrir le débat d'orientation des finances publiques. Le rapport sur les finances publiques inclut cette année, conformément à une demande du Premier ministre, une évaluation détaillée des risques pesant sur la fin de la gestion 2012 et des enjeux qui sont associés, pour les années suivantes, au respect de la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes publics.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, le Gouvernement a eu connaissance d'une version provisoire du rapport dès le 22 juin. Il a donc pu tirer parti de cette analyse avant de prendre les arbitrages qui lui reviennent et d'élaborer le projet de loi de finances rectificative que vous examinerez très prochainement et qui sera soumis à votre approbation.

La Cour n'a pas eu l'occasion de vous présenter les deux travaux qu'elle a livrés à l'attention du Parlement en mai et que j'ai eu l'occasion de présenter devant la Commission des finances du Sénat : l'acte de certification des comptes pour 2011 et le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de 2011. Je vous présenterai donc de façon très synthétique les enseignements qu'il convient d'en tirer pour l'État. Ensuite, j'élargirai l'analyse à toutes les administrations publiques en 2011, dans l'esprit du rapport sur les finances publiques publié avant-hier. Puis je vous présenterai les enjeux de la conduite du redressement pour 2012, 2013 et les années suivantes.

Avant tout, je souhaite insister sur l'enjeu que représente pour la France, à ce moment de son histoire, le retour à l'équilibre durable de ses comptes publics. N'ayant pas assuré depuis plus de trente ans l'équilibre de ses comptes – ne serait-ce qu'une année, même en période de forte croissance –, la France est entrée dans la crise avec une dette trop élevée et des comptes en déficit structurel. Au cours des dix années qui ont précédé la crise, nos engagements européens de redressement des comptes n'ont quasiment jamais été tenus. Maintes fois, le retour à l'équilibre de nos comptes a été annoncé et sans cesse différé, alors que les contextes économiques étaient dans certaines circonstances favorables à un tel rétablissement. Cette situation a nui à la crédibilité de la France à l'égard de ses partenaires européens.

Au plus fort de la crise, en 2009, le déficit public a atteint le niveau historique de 142 milliards d'euros, soit 7,5 % du PIB. La dette a vivement progressé et devrait dépasser, à la fin de l'année 2012 ou au début de 2013, 90 % du PIB. Ce niveau d'endettement est dangereux pour notre pays, pour son économie comme pour ses finances publiques. En effet, le risque d'un emballement de la dette ne peut être écarté. La crise des dettes souveraines en Europe montre que ce risque n'est pas théorique. Lorsqu'elles sont avérées, de telles situations conduisent les États concernés à des choix économiques et sociaux drastiques et à un renoncement douloureux à leur souveraineté.

Afin que ce risque ne se concrétise pas, il convient que la France respecte la trajectoire de financement qu'elle s'est fixée et qui passe par un déficit de 4,4 % du PIB en 2012 puis, depuis le programme de stabilité de janvier 2010, par un déficit de 3 % du PIB en 2013, pour atteindre l'équilibre en 2016 ou 2017. D'autres raisons militent pour un retour à l'équilibre rapide des comptes publics. La première est le niveau atteint par la charge d'intérêt des administrations publiques, soit 52,6 milliards d'euros. Il prive notre pays d'importantes marges de manœuvre qui lui manquent particulièrement en période de crise. Plus le redressement sera tardif, plus il sera difficile à conduire : si agir a un coût, ne pas agir en aura un, selon nous, encore plus grand, parce qu'entre-temps, la dette et la charge d'intérêt auront continué à progresser. Enfin, le niveau de la dette pose une question d'équité entre les générations, cette dette finançant pour l'essentiel des dépenses de fonctionnement dont rien ne justifie que la charge soit transférée sur les générations les plus jeunes.

L'analyse de la Cour a montré qu'en 2010, les deux tiers du déficit public étaient indépendants de la crise et présentaient un caractère structurel. Ce déficit structurel, hérité du passé, était déjà de 3,5 % du PIB en 2007 ; il était très proche de 4 % du PIB en 2011. Ces quatre points de PIB, soit 80 milliards d'euros, représentent le chemin à parcourir d'ici à 2016 ou 2017 pour garantir un retour à l'équilibre des comptes, indépendamment de la conjoncture économique.

Avant d'analyser la situation de l'État en 2011, puis celle des administrations publiques dans leur ensemble, je voudrais vous résumer brièvement le contenu de l'acte de certification des comptes de l'État en 2011.

La certification vise à apporter une assurance raisonnable sur la régularité, l'image fidèle et la sincérité des états financiers – bilan, compte de résultat, tableau des flux de trésorerie, annexes – de la comptabilité générale de l'État. Celle-ci se distingue de la comptabilité budgétaire, qui, elle, n'est pas certifiée. Elle est fondamentale pour apprécier l'évolution des passifs et des engagements de l'État, ainsi que celle de ses actifs, au-delà de l'annualité budgétaire. À titre d'illustration, elle donne des informations sur diverses obligations supportées par l'État et regroupées sous le poste de provisions pour risques et charges, qui s'établissent à 114 milliards d'euros au 31 décembre 2011. Ces obligations donneront lieu, de manière probable, à des décaissements futurs en 2012 et sur les exercices suivants, par construction non pris en compte dans l'exécution budgétaire de 2011. De la même manière, est présenté pour la première fois cette année dans les comptes, à la demande de la Cour, un tableau synthétique des principaux engagements hors bilan de l'État. Vous y verrez le caractère très divers des engagements pris par l'État vis-à-vis de tiers, et le volume des engagements relatifs aux retraites des fonctionnaires, aux garanties, et à certains dispositifs d'intervention.

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 2011 et arrêté le 10 mai 2012 est régulier et sincère, et donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État, sous sept réserves, substantielles, comprenant soixante et onze points significatifs d'audit, contre soixante-six au 31 décembre 2010.

Des progrès ont été constatés sur la comptabilisation du patrimoine immobilier de l'État, qui ont permis à l'administration de fiabiliser les données physiques du parc immobilier – telles que les surfaces ou l'état des biens – enregistrées dans le système d'information. Toutefois, aucune des sept réserves substantielles que la Cour avait formulées sur les comptes de 2010 n'est levée cette année.

La réserve relative aux passifs d'intervention a été étendue cette année aux autres passifs non financiers et aux engagements hors bilan. Elle porte sur des problèmes récurrents d'exhaustivité du recensement par l'administration des passifs et engagements hors bilan, concernant notamment les garanties apportées par l'État. La réserve relative aux immobilisations financières s'est, elle aussi, alourdie cette année d'un désaccord sur le statut comptable des établissements publics de santé.

Pour conclure en ce qui concerne l'acte de certification, l'année 2011 a marqué un net essoufflement de la trajectoire d'amélioration de la qualité des comptes de l'État engagée depuis 2006. La Cour avait pris en 2007 le parti initial de certifier les comptes de l'État, malgré les insuffisances qu'elle avait retracées sous la forme de treize réserves substantielles. Cette démarche d'accompagnement implique une amélioration continue de la qualité des comptes de l'État, année après année. Pour l'essentiel, tel n'a pas été le cas en 2011, la dynamique de progrès ayant connu un ralentissement marqué. Dès lors, si ce ralentissement devait se poursuivre en 2012 – et j'ai eu l'occasion de le dire le 30 mai dernier devant la Commission des finances du Sénat –, la Cour ne s'interdirait pas de réévaluer sa position initiale.

Le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire permet de préciser cette analyse pour le budget de l'État en 2011 et d'en tirer des enseignements. Je vous en livre maintenant brièvement les points les plus saillants.

Ce rapport compare l'exécution budgétaire aux prévisions de la loi de finances initiale, à celles des quatre lois de finances rectificatives votées en 2011 et aux dispositions de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2011-2013. Sont annexées à ce rapport soixante analyses, détaillées par mission budgétaire, qui font le point sur l'exécution des crédits de chaque secteur ministériel en 2011 et qui vous sont très directement destinées.

Trois messages principaux ressortent de cette analyse.

Le premier est que l'amélioration du solde budgétaire est réelle et incontestable, mais que le niveau du déficit demeure toujours très élevé. Cette amélioration du solde – la première depuis 2007 – était attendue pour deux raisons. La première est la relative amélioration de la situation économique d'ensemble : la croissance a été de 1,7 % en 2011. La seconde est la fin des dépenses budgétaires exceptionnelles qui avaient marqué les exercices 2009 et 2010. Je fais ici référence à trois initiatives : le plan de relance, les investissements d'avenir et la réforme de la taxe professionnelle.

En 2011, le déficit du budget de l'État s'est élevé à 90,7 milliards d'euros, soit 4,55 % du PIB. Il a diminué de 58 milliards par rapport à celui de 2010, mais, pour apprécier à son juste niveau l'ampleur de cette amélioration, il convient naturellement de neutraliser l'effet en 2010 des trois éléments exceptionnels que je viens d'évoquer. Dans ce cas, l'amélioration s'est élevée à 14 milliards d'euros seulement.

Pour la première fois depuis des années, la programmation et l'exécution budgétaires ont été caractérisées par le souci constant de respecter la trajectoire de redressement. Je veux dire par là qu'alors que la conjoncture économique évoluait, les lois de finances rectificatives se sont efforcées de ne pas dégrader la prévision de déficit fixée à l'origine. Ainsi, en cours de gestion, les abondements de crédits ont été dans toute la mesure du possible compensés par des annulations symétriques, et les mesures fiscales décidées en cours de gestion ont visé à augmenter le produit des impôts et non à le réduire.

Le deuxième message est qu'il importe de rester très vigilant, car le niveau du déficit 2011 reste, comme vous le savez, très supérieur aux niveaux atteints avant la crise. En outre, l'évolution positive constatée en 2011 intègre des éléments exceptionnels que la Cour évalue à 2,5 milliards d'euros environ. Ceux-ci ont contribué positivement au solde en 2011, mais ils pourraient jouer en sens inverse en 2012. Surtout, ce qui doit être retenu est que l'amélioration du déficit repose pour l'essentiel sur un redressement des recettes fiscales, qui confirme le rebond observé en 2010, qui a directement et principalement contribué à la réduction du déficit.

L'évolution des dépenses a quant à elle connu un net ralentissement, dans le respect des normes de dépenses fixées pour 2011. La progression quasi-mécanique des dépenses de personnel a fortement ralenti en 2011. Cependant, alors que, d'une part, les effectifs ont diminué de 32 000 emplois et, d'autre part, qu'il n'y a pas eu d'augmentation générale de la rémunération principale des agents de l'État du fait du gel du point d'indice, la masse salariale a tout de même augmenté de 0,48 % à périmètre constant. Pour expliquer cela, la Cour note l'importance des retours catégoriels associés à la réduction des effectifs, l'effet des déroulements de carrière et la dynamique des heures supplémentaires.

En ce qui concerne les dépenses d'intervention, la loi de programmation des finances publiques affichait des objectifs très ambitieux en prévoyant une réduction de 10 % de ces dépenses à l'horizon 2013 par rapport à 2010. L'exécution 2011 apparaît conforme aux prévisions de la loi de finances initiale. Cependant, par rapport à 2010, elle traduit tout

au plus une stabilisation en volume des dépenses d'intervention, qui de surcroît ne peut être mesurée avec précision. La diminution de cette catégorie de dépenses passe par des réformes structurelles des dispositifs eux-mêmes.

Enfin, la Cour a examiné dans quelles conditions avait été appliqué l'objectif consistant à imposer aux opérateurs de l'État les mêmes règles que celles qui s'imposent aux administrations afin de réduire les dépenses destinées à leur financement. Selon les informations partielles dont dispose la Cour, les dépenses des opérateurs auraient poursuivi leur dynamique sans connaître de ralentissement substantiel.

La prudence qui inspire mon propos met en exergue notre troisième message, celui de la nécessité de se doter d'outils performants de mesure, de budgétisation et de suivi des périmètres de dépenses désignés par le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques comme étant soumis à des objectifs chiffrés : personnels, intervention, dépenses fiscales, opérateurs, car ces outils ont une importance essentielle. La fixation de ces objectifs, qui contribuent à la conduite du redressement des comptes publics, ne connaît pas encore une traduction opérationnelle satisfaisante en raison des insuffisances des outils disponibles.

J'en viens maintenant au contenu du rapport rendu public avant-hier. Il comprend un point sur la situation d'ensemble des administrations publiques. L'année 2011 a représenté une première étape dans le redressement des comptes publics. Le déficit public s'est établi à 5,2 % du PIB, soit 103 milliards d'euros. Le déficit structurel s'est replié de 0,9 point de PIB, principalement par l'effet de mesures fiscales. Les comptes 2011 se situent sur la trajectoire de redressement des comptes publics.

Toutefois, la France n'a pas rattrapé son retard par rapport aux autres pays européens qui eux-mêmes sont engagés dans la voie de la réduction des déficits, souvent à un rythme plus rapide que le nôtre : à 4 % du PIB, le déficit structurel de 2011 se situe au-dessus de la moyenne des autres États membres de la zone euro, qui s'élève à 3,2 % ; il demeure très supérieur au déficit structurel allemand, de 0,8 %. Dorénavant, les niveaux d'endettement français et allemand divergent, et c'est une évolution nouvelle et inquiétante : en France, la dette continue d'augmenter, le niveau de déficit étant encore le double de celui qui permettrait de stabiliser la dette.

J'aborde maintenant ce qu'il est convenu d'appeler « l'audit des comptes en 2012 », réalisé à la demande du Premier ministre.

La France s'est engagée en avril dernier à revenir à un déficit de 4,4 % du PIB en 2012, après 5,2 % en 2011. La Cour a cherché à apprécier, selon les souhaits du Gouvernement, si cet objectif de 4,4 % pouvait être tenu au regard des informations disponibles à ce stade de l'année et sans prendre en compte les mesures décidées après le 6 mai 2012 – je tiens à insister sur ce dernier point. L'analyse de la Cour montre que le respect de la trajectoire pour 2012 impose des mesures rapides de correction, en raison de moins-values probables de recettes.

S'agissant en premier lieu des dépenses, les travaux conduits par la Cour ont identifié des risques de dépassement sur certaines dépenses de l'État, notamment les dépenses de personnels et d'opérations extérieures du ministère de la défense, les dépenses de logement, en particulier l'aide personnalisée au logement, ou les dépenses relatives à l'allocation adultes handicapés, et plus largement les dotations pour l'emploi et la solidarité.

Au total, les risques de dépassement peuvent être estimés à un niveau compris entre un et deux milliards d'euros, sur un total de 275 milliards d'euros hors dette et pensions. Un tel niveau de risque ne se démarque pas de ceux couramment identifiés en cours d'année, à l'occasion des exercices précédents. Ces risques peuvent et doivent être résolus en gestion par le jeu des annulations et des redéploiements de crédits.

Si les possibles dépassements ne sont pas d'une ampleur exceptionnelle, ils s'appliquent toutefois à un budget qui avait déjà donné lieu à un resserrement des contraintes par la loi de finances rectificative de mars dernier. Le respect des normes de dépenses fixées suppose une grande vigilance afin que les dépassements identifiés ne soient pas couverts par des ouvertures de crédits mais par la mobilisation de la réserve de précaution, dont le montant actuel est de 5 milliards d'euros environ. Cela rend nécessaire un accroissement de cette réserve pour permettre le pilotage fin de l'exécution. En cette matière, nos observations sont récurrentes.

Concernant les recettes, la Cour a identifié des risques importants de moins-values, qui appellent sans tarder des mesures correctrices. Ces risques sont d'une double nature. D'une part, des hypothèses de calcul trop favorables ont été adoptées pour l'évaluation initiale du produit des prélèvements obligatoires. Il s'agit notamment des hypothèses d'élasticité, c'est-à-dire des estimations de la façon dont le produit d'un impôt évolue en fonction de la croissance. À ce stade de l'année, il est difficile d'évaluer l'impact de cette surestimation : la Cour la situe dans une fourchette comprise entre 3 et 7 milliards d'euros pour l'ensemble des recettes des administrations publiques.

D'autre part, le scénario macroéconomique retenu en avril reposait sur un niveau de croissance de 0,7 %, en phase avec les prévisions des organismes internationaux. En raison de la dégradation récente de la conjoncture, ce scénario est devenu trop optimiste. Les dernières prévisions de l'INSEE situent le taux de croissance pour 2012 à 0,4 %, ce qui réduit mécaniquement les prévisions de recettes de trois milliards d'euros supplémentaires – le Gouvernement a décidé de retenir le chiffre de 0,3%. Au total, les recettes pourraient donc être inférieures de 6 à 10 milliards d'euros au montant prévu dans le programme de stabilité.

Avant d'aborder les enjeux de l'année 2013, je souhaite évoquer deux contentieux perdus par l'État devant les juridictions européennes. Leurs conséquences en comptabilité nationale devraient peser surtout sur l'exercice 2013, à hauteur de 5,75 milliards d'euros, et 2014, pour 1,75 milliard d'euros, soit au total 7,5 milliards d'euros. La Cour juge anormal que les informations qui avaient conduit en 2011 à provisionner l'un d'eux, qui porte sur la fiscalité des OPCVM, en comptabilité générale n'aient eu de traduction ni dans les lois de finances pour 2012 ni dans le programme de stabilité.

Au total, le respect de l'objectif de déficit de 4,4 % du PIB en 2012 suppose de compenser un manque à gagner de recettes de 6 à 10 milliards d'euros. Face à ces risques identifiés, des mesures nouvelles doivent être rapidement prises, en recettes et en dépenses. J'ai compris que vous les examineriez très rapidement dans le cadre de la loi de finances rectificative.

J'en viens maintenant aux perspectives pour l'année 2013 et pour les années suivantes.

La Cour a quantifié les efforts à accomplir selon quatre scénarios de croissance, allant de 0 % à 2 %. Dans l'hypothèse de 1 % de croissance, afin d'atteindre les 3 % de déficit, la marche sera plus haute que les années précédentes : après 0,9 point de réduction du déficit structurel en 2011 et 1,2 point en 2012, l'effort structurel à réaliser serait de 1,6 point

en 2013, soit 33 milliards d'euros, compte non tenu de l'impact budgétaire des contentieux dont j'ai parlé, à hauteur de 5,75 milliards d'euros. Cet effort peut sembler important ; il est cependant de même ampleur que celui que la France a réalisé pour se qualifier pour entrer dans l'union monétaire en 1997, dans un contexte économique certes quelque peu différent.

Se pose la question du partage de cet effort entre réduction du poids des dépenses publiques et recettes supplémentaires. Le rapport présente plusieurs hypothèses. La Cour a toujours considéré que le levier de la maîtrise des dépenses devait jouer un rôle essentiel. Mais si l'on retient l'hypothèse d'un partage égal entre mesures sur les recettes et mesures sur les dépenses, ce sont 16,5 milliards d'euros d'économies qui devront être réalisées par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses. Un tel effort reviendrait à stabiliser en volume les dépenses publiques dans leur ensemble, c'est-à-dire à faire en sorte qu'elles n'évoluent pas plus vite que l'inflation. Par comparaison, en 2012, en dépit de l'application des normes de dépenses et de la réduction des effectifs de fonctionnaires de l'État, la dépense publique totale dans son ensemble devrait croître en volume de 0,5 %.

L'effort imposé aux administrations publiques ne doit pas reposer sur le seul État mais doit être partagé avec les autres catégories, c'est-à-dire les régimes de protection sociale obligatoire et les collectivités territoriales. La Cour évoque, dans le rapport, différentes modalités de répartition de cet effort global. L'un de ces scénarios prévoit une croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale de 1,2 % en volume et une stabilisation en valeur des dépenses de l'État, ce qui conduirait à un durcissement des normes de dépenses appliquées en 2012. Les dépenses des collectivités territoriales seraient stabilisées en volume.

La croissance des dépenses des collectivités, hors impact des compétences transférées par l'État, a été très rapide au cours des dernières années, même si elle s'est infléchie en 2010, avant de repartir à la hausse en 2011. Hors transferts de compétences, leurs effectifs se sont accrus de plus de 260 000 postes depuis 2002, dont près des trois quarts concernent les communes et intercommunalités. Cette croissance doit être mise en regard de l'évolution des effectifs de l'État sur la même période qui, après avoir diminué de l'ordre de 25 000 agents entre 2002 et 2007, ont décré de 150 000 agents depuis cette date.

Le seul instrument d'action de l'État à l'égard des collectivités territoriales consiste à freiner l'évolution de ses concours, qui, avec cent milliards d'euros, représentent près de la moitié des ressources des collectivités. La moitié de ces concours, soit cinquante milliards d'euros, sont aujourd'hui gelés en valeur. Cela fait désormais peser une contrainte plus forte sur l'évolution de leurs dépenses, plus particulièrement celles des régions et des départements, ceux-ci n'ayant pas les mêmes marges de manœuvre pour augmenter leurs recettes. La Cour recommande une poursuite de ce gel, tout en proposant de moduler l'évolution des dotations en fonction des catégories de collectivités, en renforçant relativement la contrainte qui pèserait sur les communes et les intercommunalités.

L'accroissement des dépenses des collectivités au cours des deux dernières décennies a été financé par une hausse concomitante des impôts locaux, réduisant ainsi la capacité contributive des ménages et rendant plus difficile des augmentations d'impôts en faveur des autres administrations publiques, qu'il s'agisse de l'État ou de la sécurité sociale. Cela montre que la gestion d'ensemble des finances publiques appelle désormais l'élaboration de règles partagées relativement à l'évolution des dépenses et à la répartition des recettes. À cette fin, un pacte de stabilité pourrait être conclu entre l'État et les collectivités territoriales afin d'engager celles-ci dans le respect de la trajectoire globale définie pour le pays. Dans cette même perspective, le champ des lois de financement de la sécurité sociale pourrait être élargi à l'assurance chômage et aux régimes de retraites complémentaires pour devenir des lois de financement de la protection sociale obligatoire.

Si l'effort doit porter sur toutes les administrations publiques, il doit également concerner toutes les catégories de dépenses.

La masse salariale constitue à cet égard un enjeu budgétaire majeur. En effet, ces dépenses, y compris les pensions, représentent 13,2 % du PIB, toutes administrations confondues. Le respect de la trajectoire de redressement des comptes publics implique que la masse salariale de l'État soit stabilisée en valeur. Les différents leviers utilisables pour parvenir à ce résultat sont présentés selon quatre scénarios. Selon les calculs de la Cour, seule une baisse des effectifs est à même de fournir des marges de manœuvre en matière de politique salariale, qu'il s'agisse de la valeur du point, du déroulement de carrière ou des mesures catégorielles.

S'agissant des dépenses d'intervention, il convient avant tout de développer une démarche d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique dans ce domaine. Les politiques d'intervention sont aujourd'hui partagées entre l'État et les diverses collectivités publiques, avec un enchevêtrement des compétences qui nuit à leur efficacité, par exemple en matière de formation, de logement ou d'emploi. Cela suppose de s'interroger sur l'articulation entre les divers acteurs et dispositifs d'intervention, dont le nombre dépasse 1 300. Des marges de manœuvre peuvent aussi être trouvées pour améliorer l'efficacité économique et le ciblage social des dispositifs publics de solidarité.

À la différence de la révision générale des politiques publiques, la RGPP, de telles évaluations supposent d'associer toutes les parties prenantes et de faire partager les diagnostics et les réformes envisagées, tout en adoptant un pilotage politique fort pour mener à bien ces projets. De même, étant donné l'écheveau de nos politiques publiques, source de complexité et de gaspillages, l'acte III de la décentralisation qui a été annoncé doit être avant tout l'occasion d'une clarification des compétences entre État et collectivités territoriales, ainsi qu'entre ces collectivités elles-mêmes, avec le souci premier d'améliorer l'efficience des politiques concernées.

Les dépenses de transfert concernent aussi la sécurité sociale. Le rééquilibrage des comptes sociaux doit être assuré en priorité : la Cour a régulièrement rappelé que l'existence même d'une dette sociale constitue une anomalie profonde, car ces dépenses n'ont pas de raison d'être reportées sur les générations futures.

Le système de retraite ne devrait pas connaître le retour à l'équilibre prévu par la réforme de 2010, en raison de prévisions trop optimistes, notamment en matière d'évolution de la situation de l'emploi. Ainsi, le déficit annuel de l'ensemble des régimes de retraite pourrait être supérieur à 10 milliards d'euros à l'horizon 2020. La question du rééquilibrage des comptes devra donc prochainement être examinée.

S'agissant de l'assurance maladie également, les efforts doivent être amplifiés. En effet, la poursuite de la croissance des dépenses d'assurance maladie au rythme annuel de 3 %, sans l'apport de recettes nouvelles conduirait à un retour à l'équilibre en 2024 seulement. La Cour recommande de fixer un taux moins élevé et de rechercher davantage de gains d'efficience dans le système de soins. Ainsi, si ce taux de croissance était ramené à 2,5 %, le retour à l'équilibre serait atteint en 2018.

Pour ce qui est enfin des dépenses d'investissement, l'ampleur des engagements envisagés ou déjà pris doit conduire à réexaminer leur compatibilité avec le retour à l'équilibre des comptes publics. Il importe désormais de mieux choisir les investissements publics, pour ne retenir que ceux qui auront fait la preuve de leur utilité, notamment au regard du relèvement de la croissance potentielle de l'économie. En janvier dernier, en



particulier, la Cour a appelé à reconsidérer le programme de développement de lignes ferroviaires à grande vitesse retenu dans le volet « transports » du Grenelle de l'environnement, qui entraînerait 166 milliards d'euros de dépenses publiques nouvelles.

L'augmentation des recettes est inévitable pour compléter l'effort, vu son ampleur. Elle devrait jouer dans le processus de redressement un rôle sensiblement moins important que la réduction du poids des dépenses et décroissant dans le temps. Pour des raisons d'efficacité économique, elle doit reposer principalement sur l'élargissement de l'assiette des prélèvements existants plutôt que sur des hausses de taux. Il faut donc poursuivre et amplifier la réduction et la suppression des niches fiscales et sociales : les rapports de la Cour fournissent de multiples exemples de niches pouvant être supprimées – ainsi les réductions d'impôts en faveur de l'investissement outre-mer, ou le taux réduit de TVA sur la restauration – ou dont les plafonds pourraient être abaissés comme la réduction et le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile.

Si la réduction des niches ne suffisait pas à dégager les recettes attendues – j'insiste sur cette condition –, il pourrait être nécessaire d'augmenter le taux d'impôts à assiette large, c'est-à-dire la CSG ou la TVA, la première étant adaptée au rééquilibrage des comptes sociaux, dont la Cour souligne, une nouvelle fois, le caractère absolument prioritaire. Une telle augmentation devrait avoir un caractère temporaire, et s'effacer au fur et à mesure du rééquilibrage des comptes publics et de la montée en puissance des économies sur les dépenses. Au moment de faire des choix, il sera important de prendre garde, en voulant réduire un déficit, à ne pas en aggraver un autre, celui de la compétitivité.

Après 2013, l'effort de redressement devra se poursuivre, à un rythme moindre, afin de garantir le retour à l'équilibre structurel en 2016 ou 2017, que l'Allemagne est en passe d'atteindre dès 2013.

La France se trouve à la veille d'une profonde transformation dans la conduite de ses finances publiques, sous l'effet des nouvelles règles européennes adoptées depuis 2011. La prise en compte de celles-ci est loin de se réduire au débat sur la règle de retour à l'équilibre structurel à moyen terme – ce qu'on appelle la règle d'or. En effet, la série de dispositions qui a été adoptée conduira la France, dans le respect des pouvoirs du Parlement, à réviser la façon dont il élabore et suit les textes budgétaires.

Ces nouvelles règles européennes appellent également des progrès dans la qualité de nos comptes publics. Afin de progresser dans la fiabilité des comptes et dans leur harmonisation entre les différentes catégories d'administrations publiques, la démarche de certification gagnerait à être élargie. La Cour recommande la mise en œuvre concrète de la certification des comptes des hôpitaux publics déjà décidée par le législateur, ainsi que la mise en place d'une expérimentation de la certification des comptes de celles qui le souhaiteraient parmi les plus grandes collectivités territoriales.

En conclusion, la France est loin, depuis plusieurs décennies, d'être considérée comme exemplaire dans la gestion de ses finances publiques. La Cour insiste sur l'importance du strict respect de l'objectif de réduction du déficit à 3 % en 2013, à juste titre considérée comme une année charnière pour le redressement des comptes publics de la France. La discipline qu'exige le respect de cette trajectoire est sévère. Elle suppose une évolution en profondeur des modalités de l'action publique : gouvernance partagée entre administrations publiques, application généralisée de normes de dépenses, réforme en profondeur des méthodes d'allocation des moyens et remise en cause de certaines missions de l'État, revue des politiques d'intervention, clarification des compétences partagées entre l'État et les collectivités territoriales, évaluation indépendante de l'utilité des

investissements. Si l'effort structurel prévu en 2013, de l'ordre d'un point et demi de PIB, sera certes difficile, il est réalisable. La France l'a fait par le passé, et, en 2012, l'Italie et l'Espagne devraient, de leur côté, réduire leur déficit structurel de près de trois points, soit un effort double.

Le redressement suppose la mobilisation de tous les acteurs publics. Il doit être réalisé sans étouffer la croissance. En contribuant à une meilleure prise de conscience de ces enjeux par les citoyens et les décideurs, en fournissant des pistes utiles à l'action, la Cour des comptes assure déjà la fonction de comité budgétaire indépendant dont les nouvelles règles européennes prévoient la mise en place prochaine dans les pays de la zone euro. Elle est à la disposition du Parlement pour jouer son rôle d'analyse et de conseil indépendant.

**M. Christian Eckert, rapporteur général.** Vous avez parlé de continuité, monsieur le président Carrez, mais j'observe que certains chiffres contenus dans ce rapport sont en contradiction avec les prévisions du gouvernement précédent : je pense notamment aux évaluations à mi-parcours de l'exercice 2012.

Vous avez évoqué, monsieur le Premier président, une surévaluation des recettes de l'impôt sur les sociétés – IS –. Pourtant, le cinquième acompte, versé en décembre 2011 par les entreprises réalisant plus de 500 millions d'euros de chiffre d'affaires, étant calculé sur le bénéfice fiscal de l'année en cours, le Gouvernement disposait d'un indicateur du niveau de ce bénéfice en 2011. Il est donc anormal que les lois de finances rectificatives qui se sont succédé à un rythme accéléré au cours des derniers mois de la législature n'aient pas intégré ces surestimations de recettes au titre de l'IS. On pourrait également évoquer la TVA.

On peut également s'étonner de ce que le coût des contentieux communautaires relatifs à la fiscalité des OPCVM et au précompte mobilier n'ait pas été budgété, alors qu'il pourrait être de l'ordre de sept milliards d'euros au cours du ou des prochains exercices.

Il est par ailleurs quelque peu surprenant, monsieur le Premier président, que vous soyez dans l'incapacité d'évaluer le coût budgétaire – vous évoquez une incertitude de plusieurs milliards d'euros – de la réforme de la taxe professionnelle intervenue en 2010 : il faudra bien un jour en finir avec ce serpent de mer. Je suggère, monsieur le président de la Commission, que nous envisagions la création d'une mission d'information consacrée à ce sujet, afin d'évaluer le coût budgétaire de cette réforme et le gain pour les entreprises – s'il y en a un. On s'aperçoit en effet qu'à l'issue de cette réforme, qu'on nous avait présentée comme une suppression de la taxe professionnelle, beaucoup d'entreprises, parmi les plus petites, paient plus d'impôts qu'auparavant.

J'ai cru comprendre que certains investissements annoncés par le gouvernement précédent ne connaissent pas le moindre début de financement : je pense notamment au Grand Paris ou aux infrastructures ferroviaires.

Enfin, comme vous l'avez souligné, la nécessaire redéfinition des missions de l'État devra être différente de la RGPP telle qu'elle existe aujourd'hui, c'est-à-dire sans vision politique de la clarification et de la répartition des missions de l'État, entre celles qu'il souhaite exercer, soit directement, soit indirectement par l'intermédiaire d'opérateurs, publics ou privés, et celles qu'il souhaite transférer à des partenaires tels que les collectivités territoriales – les modalités de ce transfert et des ressources correspondantes devront être définies clairement.

**M. Hervé Mariton.** La fierté du travail accompli ces dernières années ne nous empêche pas, monsieur le Premier président, de partager votre volonté de vigilance quant à la trajectoire des finances publiques, qu'il s'agisse de la maîtrise des déficits, de la dette ou de la gouvernance. Notre décrochage avec nos partenaires allemands en matière d'endettement ne saurait trop inciter nos collègues de la majorité d'aujourd'hui à faire preuve de sagesse et de prudence.

Votre constat, monsieur le Premier président, de la solidité de la stratégie menée ces dernières années a dû quelque peu décevoir nos collègues de la majorité, qui s'attendaient à trouver dans le travail de la Cour de quoi nourrir une critique en règle de l'héritage.

Et puisque vous évoquez le caractère contradictoire des travaux de la Cour, j'aimerais savoir si vous avez sollicité l'avis du gouvernement précédent sur ce travail.

Par ailleurs, la Cour a constaté une amélioration du solde budgétaire réel, et noté que la programmation et l'exécution budgétaires avaient respecté la trajectoire de redressement.

Alors que la Cour appelle au partage de l'effort en matière de maîtrise de la dépense et de mobilisation des recettes, que doit-elle dire d'un collectif qui prévoit sept milliards d'impôts nouveaux et seulement 90 millions d'économies, pour compenser 90 millions de dépenses supplémentaires dans l'éducation nationale ? Il me semble qu'il y a là, monsieur le Premier président, l'occasion d'évaluer l'efficacité de vos préconisations en matière d'équilibre.

J'ai été très heureux d'entendre notre collègue Eckert se convertir aux vertus de la réforme de l'État dont il appelle à la poursuite, fût-ce sous un autre nom que celui de RGGP : celle-ci n'a jamais eu le caractère systématique, aveugle et stupide que vous lui prêtez, monsieur le rapporteur général, même si toute politique publique est perfectible.

Les enquêtes menées ici même et par la Cour sur les effectifs des collectivités locales devraient conduire celle-ci à distinguer entre communes et intercommunalités, ces dernières étant souvent à l'origine de l'explosion des effectifs.

Il était intéressant d'entendre les mises en garde de la Cour relativement à l'impact d'une augmentation de la TVA sur la compétitivité au moment où le Gouvernement et la majorité s'apprêtent à défaire la TVA sociale.

Vous semble-t-il conforme à la règle que nous ne soyons pas saisis d'un PLFSS rectificatif, alors que nombre des mesures annoncées par le Gouvernement impactent les finances sociales ? Si tel est le cas, la règle ne mériterait-elle pas d'être changée ?

**M. Pierre-Alain Muet.** Le rapport de la Cour des comptes nous apprend que c'est à partir des années 2007-2008 que la France a laissé filer son déficit budgétaire, à la différence des autres pays de la zone euro, notamment de l'Allemagne. En 2005, France et Allemagne connaissait un déficit similaire, mais alors que l'Allemagne ramenait son déficit à zéro avant d'aborder la crise de 2008, la France se payait le luxe de faire des cadeaux fiscaux. En distinguant dans son rapport entre solde structurel et solde conjoncturel, la Cour démontre que même si la crise n'avait pas eu lieu, notre déficit budgétaire serait resté supérieur aux normes européennes, et c'est la raison pour laquelle notre dette a explosé. C'est à cause des politiques menées ces dernières années que notre pays a connu pendant cinq ans un déficit budgétaire excessif, ce qui ne s'était jamais vu dans notre histoire.

La Cour note également que le solde primaire est à 2,6 % en 2011, alors que la moyenne européenne est de 0,7 : nous sommes le seul pays qui continue à financer la charge de ses emprunts par le déficit.

Par ailleurs, en dépit de la volonté affichée par l'ancienne majorité de réduire les dépenses fiscales, la Cour relève, cette fois dans son rapport de mai 2012, que celles-ci sont passées de 69,1 en 2009 à 70,1 milliards d'euros en 2010.

La Cour rappelle que la réduction de 1,9 point du déficit budgétaire en 2011 résulte pour 0,8 point de la fin de mesures temporaires : le passage de 148,8 à 90,7 milliards d'euros de 2010 à 2011 résulte pour l'essentiel de l'extinction du plan de relance et des investissements d'avenir. Nous avons été quelques-uns à faire remarquer que l'inscription au budget de sommes considérables au titre des investissements d'avenir avait aussi pour but de faire baisser le déficit de façon fictive au cours des années suivantes.

J'aimerais que la Cour nous précise le risque de surévaluation de l'élasticité des impôts qu'elle évoque, ainsi que celui d'une révision de la croissance à la baisse.

Je souhaiterais également que vous nous apportiez quelques précisions sur l'absence d'intégration en loi de finances ou en loi de finances rectificative du coût des contentieux communautaires de la France, alors que ce coût était bien connu, notamment celui du contentieux relatif au régime fiscal des OPCVM.

Je veux souligner par ailleurs qu'aucune des sept réserves substantielles de la Cour n'a été levée.

J'appelle enfin la majorité sortante à faire preuve d'un peu plus de modestie : alors qu'elle souhaitait réduire à zéro le déficit structurel du budget de l'État, nous sortons de cinq ans de déficits structurels compris entre 3,3 et près de 5 %. Aucun gouvernement dans notre histoire n'a laissé de déficits structurels d'une telle ampleur.

**M. Charles de Courson.** Il est un peu triste d'entendre la Cour des comptes répéter, année après année, ce que les esprits qui s'intéressent aux finances publiques savent fort bien.

La certification des comptes, dont on ne se soucie guère, est une affaire sérieuse, tant la qualité des comptes va se dégradant. Notre pays a ainsi prêté, de façon directe, 11,4 milliards d'euros à la Grèce, mais, au total, la facture se montera à 61 milliards, sans qu'aucune provision n'ait été inscrite à cet effet. Or chacun sait que la Grèce ne remboursera, au mieux, que le tiers de ses dettes. Pourriez-vous nous donner votre sentiment sur l'impact de ces mécanismes de soutien, qui concernent aussi quelques autres pays ?

Pour l'exercice 2012, la Cour observe que les dépenses sont tenues, à 2 milliards d'euros près, somme assez faible en comparaison des 370 milliards du budget de l'État ; du reste, la mobilisation de la réserve devrait y pourvoir. S'agissant des recettes, en revanche, il manque 10 milliards d'euros, compte tenu notamment du plus faible rendement de l'impôt sur les sociétés – IS –. Selon vous, la surévaluation initiale du produit de cet impôt, de même que de la TVA, était-elle prévisible à la date du vote ?

Quant aux prévisions pour 2013, vous dites tout haut ce qu'une bonne partie de la classe politique ne veut pas entendre : sans réduction des effectifs, on ne pourra augmenter les salaires des fonctionnaires. Quelle est votre analyse, notamment sur l'aspect catégoriel et l'éventuelle revalorisation du point d'indice, dans l'optique d'une stabilisation des effectifs ?

Celle-ci suppose en effet qu'à l'exception de l'éducation nationale, de la sécurité et de la justice, tous les autres ministères restent soumis à la règle du « un sur deux ».

Vous préconisez aussi d'élargir les pouvoirs du Parlement, pour ce qui concerne les collectivités territoriales et même une partie de la protection sociale – ce qui nécessiterait peut-être une loi organique. Sur les 100 milliards d'euros de transfert de l'État vers les collectivités, beaucoup encouragent à la dépense. Quels mécanismes faudrait-il modifier pour l'éviter ?

**Mme Eva Sas.** Le groupe écologiste partage votre appréciation sur la charge de la dette et considère, lui aussi, que l'accroissement de cette dernière revient à faire peser le coût de notre niveau de vie sur les générations futures. Nous nous interrogeons néanmoins sur l'impact économique des politiques budgétaires actuelles, notamment pour 2013.

Quelle est l'appréciation de la Cour sur les risques macroéconomiques, en termes d'emploi et d'activité – et, par voie de conséquence, de recettes fiscales –, liés aux réductions de dépenses publiques dans l'ensemble des pays européens ?

**M. Nicolas Sansu.** Je souscris aux propos de M. Muet : le déficit structurel est dû à l'insuffisance des recettes. Le président de notre commission ne disait-il pas, à l'époque où il en était le rapporteur général, que si l'on avait maintenu le niveau des recettes de l'année 2000, les exercices 2006 et 2007 auraient été équilibrés, sinon excédentaires, et ceux des années 2008 à 2010 se seraient maintenus sous le seuil des 3 % de déficit ?

La Cour recommande une économie de 33 milliards d'euros pour l'an prochain. Toutefois, je rappelle que l'évasion fiscale, que n'évoque pas votre rapport, est estimée, selon un récent rapport du Sénat, entre 30 et 50 milliards d'euros, et que la fortune des 0,2 % de personnes les plus riches de la planète s'élève, au total, à 39 000 milliards de dollars.

Le rapport de la Cour reste également silencieux sur la charge de la dette, qui représente un peu plus de 50 milliards d'euros : ne pourrait-on la diminuer, qu'il s'agisse des prêts consentis à l'État ou aux collectivités locales ? La Réserve fédérale américaine – FED – a prêté aux banques à un taux de 0,01 %, contre 1 % pour la BCE – ce qui, au demeurant, n'empêche pas des refinancements à des taux prohibitifs pour certains pays. L'Italie et l'Espagne ont réduit leurs déficits, certes, mais à quel prix pour les populations ?

Pour les collectivités, vous proposez qu'à la fermeture du robinet de la taxe professionnelle s'ajoute celle des dotations de l'État. Selon le groupe GDR, c'est par une grande réforme fiscale que l'on trouvera les milliards d'euros qui nous manquent, et non, pour paraphraser M. Chérèque, par une rigueur de gauche qui succéderait à la rigueur de droite.

**M. le président Gilles Carrez.** M. Cahuzac et moi avons demandé à la Cour, il y a deux ans, un rapport sur l'évolution de la masse salariale de l'État, car celle-ci continuait de progresser en dépit du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Ce rapport, présenté par M. Babusiaux, montrait que les retours catégoriels s'étaient avérés plus importants que prévu et qu'il fallait compter avec la garantie individuelle de pouvoir d'achat – GIPA –. Selon le rapport que vous présentez aujourd'hui, monsieur le Premier président, à effectifs constants et même avec le blocage du point d'indice, cette masse salariale augmentera forcément d'au moins 1,6 % par an, sous les effets conjugués de la GIPA, du glissement vieillesse technicité – GVT – et de différentes mesures catégorielles. « Cette évolution tendancielle à effectifs constants », écrivez-vous, « n'est guère compatible avec le respect de la norme zéro valeur des dépenses de l'État. » Pourriez-vous préciser ce point ?

Par ailleurs, vous soulignez qu'entre 1999 et 2008, les effectifs des collectivités locales ont augmenté à hauteur de 350 000 agents à structure constante, soit environ 35 000 par an, dans les communes et intercommunalités pour l'essentiel. « *L'évolution des dotations sous enveloppe* », indique le rapport, « *pourrait donc être différenciée selon les catégories de collectivités* », notamment « *en élargissant sensiblement l'enveloppe normée* », dont le périmètre, je le rappelle, atteint 70 milliards d'euros. La Cour ne reprend-elle pas, sur ce point, les propositions déjà anciennes du ministère des finances afin d'inciter les communes à une gestion plus rigoureuse ? Incluez-vous le fonds de compensation pour la TVA - FCTVA – dans l'élargissement de cette enveloppe normée ?

Votre rapport met aussi en évidence que la loi de programmation pluriannuelle de décembre 2010 a été respectée jusqu'alors, tout en soulignant que nos finances publiques, notamment notre déficit primaire, sont plus dégradées que celles de beaucoup de nos voisins, qui ont engagé des mesures de consolidation. Notre pays devrait prochainement ratifier le pacte de stabilité budgétaire, dont l'article 5 prévoit la règle d'or. Êtes-vous favorable à une réforme de notre Constitution en ce sens ?

**M. Didier Migaud.** Il ne m'appartient pas de commenter la lecture que chacun peut faire de notre rapport.

Si l'on ne considère que les encaissements et décaissements, monsieur le rapporteur général, le coût de la réforme de la taxe professionnelle est passé de 7,3 milliards d'euros en 2010 à 2,8 milliards en 2011, compte tenu du surcroît d'IS induit par cette réforme. Toutefois, si l'on compare les montants nets dus au titre de la taxe professionnelle en 2009 avec ceux des impôts qui l'ont remplacée en 2010, le coût est estimé à 5,7 milliards d'euros, compte tenu du supplément d'IS. Si cette mesure a eu un coût pour l'État, elle lui a aussi rapporté. Nous nous tenons bien entendu à votre disposition si vous souhaitez des analyses complémentaires.

Notre pays fait l'objet de deux contentieux fiscaux au niveau européen, sur le précompte mobilier d'une part et sur les organismes de placement collectif en valeurs mobilières – OPCVM – de l'autre. Pour le premier, la facture est de l'ordre de 4 milliards d'euros, dont 1,1 milliard ont déjà été payés en 2010-2011. Les dépenses afférentes à l'ensemble des contentieux ont été provisionnées en comptabilité générale à hauteur de 6,3 milliards d'euros, 900 millions ayant été inscrits dans le budget pour 2012 et 2 milliards dans le programme de stabilité. L'impact budgétaire pour 2012 – 1,5 milliard – a été provisionné ; il devrait atteindre 5,75 milliards en 2013-2014, même si tout dépend des futures décisions.

**M. le président Gilles Carrez.** Les 500 millions d'euros liés au contentieux des frégates de Taiwan ont été inscrits dans le budget en juillet 2011, car le jugement de la cour d'appel était alors définitif. Il faut distinguer entre les procédures d'engagement et de paiement, donc d'inscription dans le budget, qui n'intervient qu'au terme de la procédure judiciaire.

**M. Didier Migaud.** En tout état de cause, il manque 600 millions d'euros dans le budget pour 2012 ; mais il y aura aussi un impact budgétaire, je le répète, en 2013 et 2014.

La Cour a travaillé comme elle en a l'habitude, monsieur Mariton. Nous avons contredit avec les directions concernées sur les trois rapports, dans le cadre de la continuité de l'État pour ce qui est du dernier rapport. Nous avons contredit avec les ministres de l'ancien Gouvernement, sur la certification des comptes et l'exécution budgétaire de 2011. Nous avons également contredit avec le Gouvernement s'agissant du dernier rapport sur la

situation et les perspectives des finances publiques, ce dernier ayant d'ailleurs décidé de ne pas répondre aux observations et constats de la Cour. Quant aux arbitrages, ils relèvent bien entendu des autorités politiques et de la représentation nationale.

**M. Hervé Mariton.** Et sur l'absence de PLFSS rectificative ?

**M. Didier Migaud.** Je vous invite à poser cette question au Gouvernement.

Je n'ai pas d'observations particulières à formuler sur les commentaires de M. Muet. Quant aux contentieux, je vous renvoie aux pages 59 et 60 de notre rapport.

S'agissant de la certification des comptes, monsieur de Courson, les choses se sont améliorées depuis la première année, puisque le nombre des réserves a été ramené de treize à sept. En 2011, l'effort de clarification nous a semblé moindre, si bien que nous avons formulé davantage d'observations. Toutefois, nous restons dans une démarche constructive avec les services, la mise en place de Chorus pouvant au demeurant expliquer certaines difficultés. La certification est évidemment du plus grand intérêt, notamment parce qu'elle ne peut que consolider la position française dans les échanges internationaux.

**M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes.** Le cas de la Grèce est évoqué dans l'acte de certification des comptes de 2011 ; nous avons eu, sur ce point, des échanges nourris avec le ministère des finances. Début avril, le directeur général du Trésor nous a adressé une lettre d'affirmation selon laquelle, au moment de la clôture des comptes, le provisionnement du prêt consenti à la Grèce n'était pas justifié ; à cette date, je le rappelle, les marchés avaient salué le retour à bonne fortune de la Grèce, qui venait de voir sa dette privée rééchelonnée.

Bien entendu, cette situation ne nous satisfait pas ; aussi le directeur général du Trésor nous a-t-il indiqué qu'elle donnerait lieu à un réexamen complet à la fin de cette année. Rappelons également que le prêt consenti à la Grèce est assorti de garanties au bénéfice des États, notamment celles qui en font des créanciers prioritaires. Mais rien n'indique, bien sûr, que ces garanties suffisent à empêcher un rééchelonnement de la dette grecque.

**M. Didier Migaud.** Selon la Cour, la surévaluation des recettes de l'IS était prévisible, dans la mesure où l'hypothèse d'élasticité n'a pas été revue en dépit de l'apparition d'indices qui incitaient à relativiser l'optimisme du niveau d'abord retenu. Quant à la croissance elle-même, il est vrai que le point de vue des conjoncturistes a pu varier au cours de l'année.

Pour ce qui est de la masse salariale, nous avons élaboré plusieurs scénarios vous permettant d'atteindre les objectifs annoncés : avec une croissance de 1 %, le respect des 3 % de déficit représente un effort de 33 milliards d'euros. Il incombe bien entendu au Gouvernement et au Parlement de faire le partage, d'une part, entre économies et recettes – même si le redressement est plus durable dès lors que l'on agit sur la dépense et que les ajustements, jusqu'alors, ont essentiellement porté sur les recettes –, et, d'autre part, entre les différentes administrations publiques : non seulement l'État, qui ne peut assumer tout l'effort, mais aussi la sécurité sociale et les collectivités territoriales.

Quoi qu'il en soit, la maîtrise des dépenses implique celle de la masse salariale, laquelle, à effectifs constants et malgré un gel du point d'indice, augmente de 1,6 % par an, compte tenu d'autres éléments de rémunération – GIPA, GVT et déroulement de carrière. Les seules marges en la matière passent donc par des réductions d'effectifs.

L'enveloppe normée en faveur des collectivités est d'environ 50 milliards d'euros, hors FCTVA ; la Cour est bien entendu à votre disposition, monsieur le président, pour réfléchir à une évolution de son périmètre. Reste que la contrainte est plus forte pour les régions et les départements que pour les communes ou intercommunalités, pour lesquelles le rapport de l'Observatoire des finances locales montre qu'il existe des marges de manœuvre. L'État peut donc décider de conduire une politique différenciée.

Comme l'a suggéré M. de Courson, un meilleur pilotage des finances publiques serait nécessaire. Celui-ci peut d'abord se faire dans un cadre contractuel avec les collectivités, mais il faudra sans doute, à terme, passer par une loi organique.

Mme Sas a insisté sur l'impact économique des politiques budgétaires actuelles. L'effort de redressement peut évidemment avoir des conséquences sur l'activité. Mais plus on attendra, plus le prix à payer par nos compatriotes risque d'être élevé, la charge de la dette augmentant mécaniquement à proportion de cette dernière, avec un emballement possible des taux ; en ce cas, l'effort peut nous être imposé par nos créanciers et nos partenaires européens. La Cour n'entend évidemment pas tenir un discours d'austérité : elle rappelle le contexte, afin de permettre aux autorités politiques de mesurer les avantages et les inconvénients des orientations qu'elles fixent.

M. Sansu a évoqué d'autres pistes pour économiser les 33 milliards d'euros qui manquent. La Cour a seulement mis ce chiffre en évidence, les autorités politiques ayant à décider des arbitrages pour l'atteindre. Il faut néanmoins comparer ce qui est comparable : si les taux d'intérêt peuvent être très faibles pour des emprunts à court terme, ils sont naturellement plus élevés pour les emprunts à moyen terme. Les taux de la BCE concernent des prêts à très court terme, mais lorsque les banques prêtent à leur tour aux pays, elles le font à plus long terme.

Quant à la règle d'or, il appartient, là encore, au pouvoir politique d'en décider. La Cour insiste seulement sur la nécessité de règles, même si les adopter ne suffit pas : il faut encore les respecter, ce que notre pays, en multipliant les dépenses fiscales afin de contourner les normes de dépense budgétaire, n'a pas toujours fait. En toute hypothèse, une loi de programmation nous semble devoir s'imposer aux lois de finances et de financement de la sécurité sociale. En particulier, une éventuelle règle d'or devrait s'imposer aux comptes sociaux, tant il nous semble anormal de faire reposer le financement de dépenses courantes sur les générations futures. Les générations qui dépensent doivent elles-mêmes assurer les financements qui correspondent, sinon aux investissements, du moins aux dépenses courantes.

**M. Éric Woerth.** Ce rapport est tout à fait salubre, même si je regrette qu'il n'ait pu tenir compte des dépenses déjà engagées par le nouveau Gouvernement. Quoi qu'il en soit, celui-ci a manqué son objectif, qui était de faire de l'audit de nos comptes publics un boomerang renvoyé à l'ancien Gouvernement. Or le rapport montre que l'endettement est lié à la crise, en dépit d'une augmentation du déficit structurel lié essentiellement à la baisse des prélèvements obligatoires, que nous avons décidée avant la crise afin de contribuer à la croissance.

Le niveau des prélèvements obligatoires étant déjà très élevé, l'effort doit essentiellement porter sur les dépenses, que le Gouvernement Fillon, après en avoir à juste titre élargi les normes, avait contenues, notamment lors de la dernière année. Les principales marges de manœuvre résident dans le contrôle de la masse salariale – mais le Gouvernement n'en prend pas le chemin – et les concours aux collectivités locales, que l'ancienne majorité avait commencé de réduire, sous le feu des critiques socialistes. Il convient aussi de diminuer



les dépenses d'intervention, dont les dépenses sociales qui en constituent la majeure partie – le Gouvernement découvrira que c'est plus simple à dire qu'à faire –, et de mettre à contribution les opérateurs, qu'il s'agisse des dépenses salariales ou des dépenses d'intervention.

Quant à la révision générale des politiques publiques, il apparaît que le Gouvernement actuel la poursuivra, même s'il en change le nom.

Enfin, sur les retraites, le déficit sera supérieur aux prévisions. La raison en est simple : l'effort portait pour une moitié sur les mesures d'âge et pour une autre moitié sur des éléments macroéconomiques, dont des ressources supplémentaires et, parmi elles, un swap de taux vieillesse / Unedic que la situation de l'emploi actuelle ne permet pas de réaliser.

Des mesures équilibrées seront donc nécessaires, dont nous déciderons, je n'en doute pas, avec l'esprit consensuel qui caractérise cette commission.

**Mme Karine Berger.** Le solde structurel de notre pays s'est catastrophiquement dégradé au cours des cinq dernières années : le rapport de la Cour est très clair sur ce point. Quelles sont les causes d'une telle situation ? Pourquoi n'a-t-elle pas été corrigée ? Comment les dépenses publiques, dénoncées comme le mal absolu par la précédente majorité, ont-elles pu passer de 52,6 % en 2007 à 56 % en 2011 ? Le déficit structurel tient-il à un excès de dépenses publiques ou aux baisses d'impôt consenties à quelques-uns ?

**Mme Valérie Pécresse.** J'ai lu avec bonheur les passages du rapport qui soulignent les efforts de redressement accomplis par le précédent Gouvernement, notamment en matière de réduction du déficit structurel. J'ajoute que le rapport ne fait aucun pronostic sur l'évolution de ce déficit à l'horizon de 2012, date à laquelle nous nous étions engagés à le ramener à 3 % du PIB. La Cour confirme-t-elle cette évolution vertueuse de nos comptes publics de 2010 à 2012 ?

Je remercie également la Cour d'avoir rappelé l'effort considérable accompli par le précédent Gouvernement en matière de maîtrise des dépenses. Sur ce plan, il convient de distinguer entre dépenses de fonctionnement, dépenses sociales – lesquelles ont évidemment augmenté avec la crise – et dépenses d'investissement, notamment d'avenir.

Si le déficit, initialement prévu à 5,7 %, s'est finalement établi à 5,2 %, monsieur le Premier président, c'est que l'élasticité des recettes fiscales a été bien meilleure que nous l'escomptions, notamment en raison du maintien des recettes de TVA. En préparant le budget pour 2012, le précédent Gouvernement avait donc estimé que la situation autorisait ces calculs d'élasticité que vous jugez trop optimistes. Peut-être, au demeurant, aurons-nous de bonnes surprises à la fin de l'année, la direction du budget ayant coutume de faire des notes alarmistes en juin ou juillet sur les prévisions de rentrées fiscales, afin d'inciter à la modération des dépenses, ce qui est bien entendu tout à l'honneur de cette grande administration. Mais ne craignez-vous pas que, dans le climat d'incertitude actuel et face aux promesses de dépenses du nouveau Gouvernement, les investisseurs ne se montrent prudents, ce qui aurait des répercussions négatives sur les rentrées fiscales ?

La Cour des comptes préconise des ajustements budgétaires qui n'affectent pas la compétitivité. A-t-elle conduit une réflexion sur les hausses d'impôt, les baisses de dépenses ou les suppressions de niches fiscales qui pourraient nuire à la compétitivité de notre pays ? Distinguez-vous entre les dépenses sur la base de ce critère d'utilité à la compétitivité de la France ? Je pense par exemple aux investissements d'avenir ou à ceux qui concernent les infrastructures du Grand Paris.

Enfin, monsieur le Premier président, ne pensez-vous pas que le refus de se doter d'une règle d'or nationale, dont l'application serait appréciée par notre Conseil constitutionnel reviendrait, de façon subreptice, à transférer une part de notre souveraineté à Bruxelles qui serait la seule autorité capable de contrôler le budget de la nation ?

**Mme Valérie Rabault.** Monsieur le Premier président, le rapport, page 108, évoque l'impact des garanties publiques sur notre dette, notamment celles accordées à Dexia. Auriez-vous des précisions complémentaires à ce sujet ?

**M. Jean-Pierre Gorges.** Je tiens à féliciter le Premier président pour ce rapport et son objectivité désormais légendaire.

M. Muet ou Mme Berger donnent l'impression d'être encore en campagne : ont-ils compris qu'ils avaient gagné les élections ? Les comptes doivent être aussi sincères que possible, bien entendu ; à cet égard, monsieur le Premier président, le discours de politique générale de M. Ayrault vous a-t-il semblé répondre aux questions que pose la Cour sur la situation de notre pays ?

**M. Pascal Terrasse.** Le rapport de la Cour solde en effet les comptes de l'année 2011. Mais, en tant que parlementaire, je veux le faire pour les dix dernières années – qui ont vu se succéder pas moins de huit ministres des finances –, car elles expliquent la situation actuelle. En 2007, lors de son discours de politique générale, le Premier ministre avait évoqué une France « en faillite » ; faut-il rappeler que le ministre des finances sortant s'appelait alors Nicolas Sarkozy ?

En 1997, lorsque la gauche est revenue aux affaires, la situation était comparable à celle d'aujourd'hui. Le déficit du commerce extérieur atteignait 97 milliards d'euros et le nombre de chômeurs, 3 millions. Nous avons alors rétabli l'équilibre des comptes – y compris sociaux –, au point qu'en 2001, on parlait de « cagnotte ».

Devons-nous, aujourd'hui, nous résigner face aux déficits abyssaux ? Je ne le crois pas. Il nous faudra évidemment prendre des mesures d'ordre structurel. Et si je devais faire un reproche à la Cour, ce serait de n'avoir pas dit un mot sur les réformes institutionnelles qui nous permettront d'améliorer le pilotage des dépenses publiques, afin de les rendre plus efficaces.

Nous interrogerons le Gouvernement sur l'éventualité d'un PLFSS rectificative, monsieur Mariton ; c'est en ce domaine que nous trouverons vraisemblablement des sources d'économies.

Enfin, ce sont sans doute les dépenses fiscales qui, depuis des années, ont pesé le plus lourdement sur le déséquilibre de nos comptes : M. le Premier président pourrait le rappeler, comme l'avait fait son prédécesseur M. Séguin.

**M. Philippe Vigier.** Que pensez-vous de la progression des dépenses d'assurance maladie, estimée à 2,5 % par le programme de stabilité alors que la pente actuelle semble plutôt avoisiner les 4 % ? Que préconise la Cour ?

Au regard des 33 milliards d'euros d'économies nécessaires, quelle est, entre l'augmentation de la TVA – piste abandonnée par le Gouvernement – et celle de la CSG, la solution qui pénalise le moins la croissance et le pouvoir d'achat des classes moyennes ?

**M. Jean-Louis Gagnaire.** Sous la précédente législature, nous avons entendu de façon récurrente que les collectivités locales étaient responsables de l'augmentation des déficits. On constate aujourd'hui qu'il n'en est rien, mais peut-être faudrait-il le préciser dans les futurs rapports.

L'endettement des collectivités n'est au demeurant pas de même nature que celui de l'État puisqu'il tient, pour une bonne part, aux investissements qui soutiennent l'activité économique.

Par ailleurs, le « point zéro » pour la comparaison des indices semble faire débat. Je suggère, pour ma part, l'an 2000 et le passage à l'euro, qui ne correspond à aucune échéance électorale : on pourrait alors mesurer, sur une période longue, les évolutions du commerce extérieur, du chômage et de la dette publique, mais aussi le rôle de l'action publique sur ces indices.

M. Woerth vient de faire acte de rémission, mais je rappelle que la précédente législature avait été inaugurée avec la loi TEPA, qui a plombé nos comptes publics.

Enfin, monsieur le Premier président, votre rapport évalue à 330 millions d'euros, soit un tiers des économies générées par le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, la part des heures supplémentaires et des primes de mobilité dans l'accroissement de la masse salariale de l'État en 2011. S'agit-il de données brutes ou nettes ? Les heures supplémentaires font en effet l'objet d'exonérations fiscales dont il faudrait tenir compte, car elles révéleraient un coût au moins deux fois plus élevé pour nos finances publiques.

**Mme Arlette Grosskost.** Malgré la réforme de la taxe professionnelle, le taux de marge des sociétés a atteint son plus bas niveau depuis 1986. De surcroît, la prévision de croissance a été revue à la baisse, ce qui affectera les carnets de commandes.

L'augmentation des prélèvements obligatoires qui pèsent sur les entreprises ne saurait évidemment améliorer cette situation, et les incantations en faveur du patriotisme économique ne suffiront pas à créer de la richesse. Vous préconisez par ailleurs des prélèvements à assiette large, comme la TVA. Dans ce contexte, la suppression annoncée de la TVA sociale vous paraît-elle pertinente ?

**M. Régis Juanico.** Le principal mérite du rapport de la Cour est de rendre plus visible l'ardoise cachée du précédent Gouvernement. Celle-ci est lourde. Elle tient à l'accumulation de cinq années de déficits structurels, qui ont porté la charge de la dette à près de 50 milliards d'euros ; à la sous-estimation des prévisions de croissance, laquelle représente un coût de 6 à 10 milliards en 2012 ; aux contentieux européens, enfin, pour une facture non provisionnée d'environ 7,5 milliards d'euros entre 2013 et 2014, et de 600 millions dès 2012.

Le rapport insiste sur l'évaluation des politiques publiques, allant même jusqu'à préconiser une revue des politiques d'intervention. Comment entendez-vous articuler ce travail d'évaluation de la Cour avec les outils dont dispose le Parlement, en particulier le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques et la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée ?

**M. Jean-François Lamour.** La règle d'or, dont vous avez rappelé la nécessité, doit être inscrite dans notre Constitution ; j'ai d'ailleurs déposé un projet de résolution en ce sens. Toutefois, cette condition nécessaire est encore insuffisante.

Vous avez aussi invité les collectivités territoriales à faire des efforts pour réduire leurs dépenses, notamment en ce qui concerne la masse salariale – question qui se pose aussi pour l'Etat. Ne doit-on pas faire la distinction entre les emplois liés aux transferts des compétences au titre des lois de décentralisation, ceux consécutifs à la nécessaire résorption d'un certain nombre d'emplois précaires et le surplus : ceux qui n'étaient pas nécessaires pour assurer la bonne gestion de ces collectivités ?

De plus en plus souvent, les collectivités gèrent des équipements *via* des délégations de service public, lesquelles constituent des augmentations dissimulées de leur masse salariale. À cet égard, je ne souscris pas à votre remarque selon laquelle la règle d'or doit s'appliquer sur le fonctionnement beaucoup plus que sur l'investissement. Qui dit investissement dit ensuite fonctionnement, monsieur le Premier président. Si le fonctionnement s'effectue en régie directe, on peut avoir une vraie étude d'impact sur l'augmentation de la masse salariale ; mais ce n'est plus guère le cas avec les DSP. Avez-vous réfléchi à ce problème ?

**M. Laurent Grandguillaume.** Page 127 du rapport, on peut lire que « *le Parlement n'a pas eu communication des rapports d'audit. Les documents budgétaires ne lui ont par la suite pas permis d'évaluer l'impact financier des réformes mises en œuvre, malgré les demandes qu'il a formulées en ce sens.* »

Le contrôle de l'exécutif ne touche-t-il pas à la gouvernance ? Dans sa sagesse, le Parlement aurait sans doute pu éviter certains excès. Ne devrait-il pas, selon vous, être davantage associé au pilotage des réformes budgétaires ?

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Ce rapport est intéressant car, en plus d'une analyse du passé, il contient des éléments prospectifs. Vous anticipez, compte tenu de prévisions que vous jugez trop optimistes, une dégradation du déficit des régimes de retraite. Cette analyse tient-elle compte des dernières mesures adoptées par décret par le nouveau Gouvernement ?

**M. Didier Migaud.** Je ne suis malheureusement pas en mesure de répondre à toutes vos questions, car je suis attendu par la Commission des finances du Sénat.

Beaucoup de réponses figurent déjà dans le rapport lui-même, dont nous comprenons que les parlementaires n'aient pas encore eu le temps de l'analyser en détail ; mais nous espérons que ce travail vous sera utile dans le cadre du prochain débat d'orientation budgétaire. La Cour est bien entendu à votre disposition, notamment pour le travail d'évaluation des politiques publiques, même si, ses moyens étant limités, il nous faudra hiérarchiser les sujets.

Agir efficacement sur la dépense suppose des constats partagés entre le Parlement, le Gouvernement et les fonctionnaires eux-mêmes, afin d'évaluer au mieux le rapport entre coût et efficacité. Il convient donc d'élargir l'exercice de la révision générale des politiques publiques.

Certains éléments n'ont pas été pris en compte dans ce rapport, madame Dalloz, puisqu'ils sont intervenus après le 6. Au reste, M. Woerth a répondu à votre question sur les possibles déficits de nos régimes de retraite à l'horizon 2018 ou 2020.

Quant à l'évolution de la masse salariale, monsieur Gagnaire, nos analyses sont formulées en données brutes.

Sur Dexia, nous serons en mesure de vous présenter un rapport cet automne.

Par ailleurs, si l'objectif de 4,4 % de déficit est tenu, cela aura évidemment des conséquences sur le déficit structurel, de sorte que celui-ci pourrait être ramené à 3 % à la fin de l'année. Ce faisant, il resterait toutefois encore très supérieur à celui de l'Allemagne, voire du déficit moyen des pays de la zone euro.

Beaucoup des questions que vous m'avez posées pourront l'être aux ministres que vous vous apprêtez à auditionner.

**M. le président Gilles Carrez.** Merci, monsieur le Premier président.

\*  
\* \*

*Les auditions des ministre et ministre délégué MM. Pierre Moscovici et Jérôme Cahuzac du mercredi 4 juillet 2012 sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2011 (n° 3), sur le rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques et sur le projet de loi de finances rectificative pour 2012, sont accessibles à l'adresse suivante :*

[http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cfiab/11-12/c1112003.asp#P9\\_553](http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cfiab/11-12/c1112003.asp#P9_553)

*Le compte-rendu de la réunion de la commission portant examen du rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques (M. Christian Eckert, Rapporteur général) du jeudi 5 juillet 2012 est accessible à l'adresse suivante :*

[http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cfiab/11-12/c1112004.asp#P12\\_543](http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cfiab/11-12/c1112004.asp#P12_543)



## EXAMEN DES ARTICLES

*La Commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du jeudi 5 juillet 2012.*

### *Article premier*

#### **Résultats du budget de l'année 2011**

Le présent article tend à arrêter le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État en 2011, 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 2011

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 2011 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.

L'article 47-2 de la Constitution issu de sa révision du 23 juillet 2008 prévoit que « *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* ».

La Cour des comptes est chargée de procéder à la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État en application du 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'amendement rédactionnel CF 1 du rapporteur général (**amendement n° 1**), puis l'article 6 **ainsi modifié**.

\*

\* \*

*Article 7*

**Règlement du compte spécial « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'Équipement »  
clos au 31 décembre 2011**

Le présent article présente les résultats de l'année et le solde du compte spécial « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'Équipement » arrêtés au 31 décembre 2011, date de sa clôture prévue par l'article 7 de la loi de finances rectificative pour 2009 du 30 décembre 2009.

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

\*

\* \*

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

\*

\* \*

## *Article 8*

### **Suppression du système des masses et des fonds d'avances**

Dans la continuité de la réforme du régime de responsabilité des trésoriers militaires résultant de l'article 151 de la loi de finances pour 2011, le présent article a pour objet de tirer les conséquences de la réforme des procédures financières et comptables spécifiques aux forces armées et des trésoreries militaires, issue de l'adoption des décrets n° 2010-1690 et n° 2010-1692 du 30 décembre 2010.

La réforme proposée aboutit à deux modifications : il s'agit, d'une part, de rationaliser la gestion financière des forces armées afin de mieux la concilier avec les principes fixés par la loi organique n° 2001-692 relative aux lois de finances et, d'autre part, de supprimer ou d'adapter des dispositions légales devenues désuètes.

### **I.- RATIONNALISER LA GESTION FINANCIÈRE DES FORCES ARMÉES ET EN AMÉLIORER LE CONTRÔLE**

#### **A.- LES INSUFFISANCES DE L'ANCIEN DISPOSITIF DE GESTION FINANCIÈRE DES FORCES ARMÉES**

Jusqu'au 31 décembre 2010, les forces armées disposaient d'un régime comptable dérogatoire articulé autour de trois dispositifs :

- le fonds d'avance « solde » qui permettait de payer la rémunération des militaires ;

- le fonds d'avance « alimentation » qui avait pour objet de financer les dépenses d'alimentation des forces armées ;

- le système de « masses dans les formations militaires » qui couvrait les dépenses de fonctionnement.

Ces dispositifs de gestion financière des dépenses des forces armées avaient été mis en place au sortir de la seconde guerre mondiale dans le cadre de :

- l'article 34 de la loi n° 48-1347 du 27 août 1948 portant fixation du budget des dépenses militaires pour l'exercice 1948 ;

- l'article 7 de la loi n° 53-73 du 6 février 1953 relative au développement des crédits affectés aux dépenses de fonctionnement et d'équipement des services militaires pour l'exercice 1953 ;

- l'article 8 de la loi n° 55-1046 du 6 août 1955 relative au développement des crédits affectés aux dépenses du ministère de la France d'outre-mer ;

- et, plus récemment, le décret n° 71-336 du 29 avril 1971 relatif au régime des masses dans les formations militaires.

Ces fonds et masses fonctionnaient peu ou prou comme des régies d'avance mais étaient très peu contrôlés : en pratique, les trésoriers-militaires disposaient de ces fonds dont l'utilisation n'était pas soumise au contrôle du comptable public et pouvaient demander le « recomplètement » de ces fonds quand ils l'estimaient utile. La dépense budgétaire n'était alors comptabilisée qu'au moment du recomplètement.

Toutefois, une réforme actualisant le périmètre applicable aux procédures financières et comptables spécifiques des forces armées a été entreprise en application des recommandations formulées dans le rapport conjoint de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Contrôle général des armées (CGA) et a abouti à la réforme introduite par les décrets n° 2010-1690 relatif aux procédures financières et comptables spécifiques des forces armées et n° 2010-1692 du 30 décembre 2010 relatif aux trésoreries militaires.

## B.- LA RÉFORME MISE EN ŒUVRE DEPUIS LE 1<sup>ER</sup> JANVIER 2011

La réforme en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011 vise à mieux concilier les contraintes opérationnelles des forces armées avec l'article 31 de la LOLF et à rationaliser la gestion financière des forces armées.

Les décrets précités ont donc pour objet de remplacer les schémas comptables des fonds d'avance et des masses dans les formations militaires présentés ci-dessus par des avances de trésorerie, ce qui permet trois améliorations notables.

En premier lieu, les dépenses éligibles aux procédures spécifiques dérogatoires ont été réduites : il n'y a plus qu'une réserve centralisée des armées et trois types d'avances de trésorerie autorisées (opérations, activités des forces et solde). Elles sont également encadrées par un plafond annuel fixé par arrêté qui ne peut être dépassé.

En deuxième lieu, l'imputation de la dépense est améliorée. En effet, l'imputation budgétaire et comptable des dépenses effectuées sur avance de trésorerie solde doit intervenir tous les mois.

En troisième lieu, le contrôle de la dépense est renforcé. Désormais, les militaires doivent tenir une comptabilité de leurs opérations qui doit faire ressortir à tout moment la situation des avoirs détenus et toutes autres informations comptables utiles aux autorités de contrôle afin d'en assurer la qualité comptable et l'auditabilité des opérations. Dans le cadre de la mission qui leur est confiée par l'article 31 de la LOLF <sup>(1)</sup>, les comptables publics peuvent donc accéder aux documents comptables, sous réserve des dispositions relatives à la protection du secret de la défense nationale (droit d'évocation).

En outre, les fonds versés au titre des avances de trésorerie doivent être déposés sur des comptes de dépôts du Trésor distincts, à raison d'un compte par avance (solde, activités des forces, opérations, réserve centralisée des armées).

---

(1) L'article 31 de la LOLF dispose que : « les comptables publics chargés de la tenue et de l'établissement des comptes de l'État veillent au respect des principes et règles mentionnés aux articles 27 à 30. Ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures. »

## II.— ABROGER ET ADAPTER DES DISPOSITIONS LÉGALES DÉSUÈTES

Compte tenu de cette évolution du dispositif comptable spécifique des armées, il est tout d'abord proposé d'abroger :

— l'article 34 de la loi n° 48-1347 du 27 août 1948 portant fixation du budget des dépenses militaires pour l'exercice 1948 ;

— l'article 7 de la loi n° 53-73 du 6 février 1953 relative au développement des crédits affectés aux dépenses de fonctionnement et d'équipement des services militaires pour l'exercice 1953 ;

— l'article 8 de la loi n° 55-1046 du 6 août 1955 relative au développement des crédits affectés aux dépenses du ministère de la France d'outre-mer ;

— l'article L.5211-1 du code de la défense dans la mesure où il fait référence aux lois de 1948 et 1955.

En outre, l'intitulé du chapitre I du titre I du livre II de la cinquième partie du code de la défense est remplacé par l'intitulé « Avances de trésorerie » afin de tenir compte de la réforme opérée.

\*

\* \*

*La Commission **adopte** l'amendement de coordination CF 2 du rapporteur général (amendement n° 2), puis l'article 8 **ainsi modifié**.*

*Elle **adopte** ensuite l'ensemble du projet de loi de règlement **ainsi modifié**.*

\*

\* \*



## TABLEAU COMPARATIF

### Texte du projet de loi

#### Article premier

I.– Le résultat budgétaire de l'État en 2011 est arrêté à la somme de – 90 718 387 308,63 €.

II.– Le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'année 2011 est arrêté aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après :

(en euros)

|                                                                       | Dépenses                  | Recettes                  | Soldes                     |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------|----------------------------|
| <b>Budget général</b>                                                 |                           |                           |                            |
| Recettes                                                              |                           |                           |                            |
| Recettes fiscales brutes                                              |                           | 339 412 987 691,38        |                            |
| À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts                   |                           | 84 395 468 897,63         |                            |
| <b>Recettes fiscales nettes (a)</b>                                   |                           | 255 017 518 793,75        |                            |
| <b>Recettes non fiscales (b)</b>                                      |                           | 16 379 425 456,52         |                            |
| Montant net des recettes hors fonds de concours (c) = (a) + (b)       |                           | 271 396 944 250,27        |                            |
| A déduire : <b>Prélèvements sur recettes</b> au profit                |                           |                           |                            |
| des collectivités territoriales et de l'Union européenne (d)          |                           | 74 066 834 737,13         |                            |
| Total net des recettes hors prélèvements sur recettes (e) = (c) – (d) |                           | 197 330 109 513,14        |                            |
| <b>Fonds de concours (f)</b>                                          |                           | 3 828 887 887,30          |                            |
| Montant net des recettes y compris fonds de concours (g) = (e) + (f)  |                           | 201 158 997 400,44        |                            |
| Dépenses                                                              |                           |                           |                            |
| Dépenses brutes hors fonds de concours                                | 371 817 780 664,52        |                           |                            |
| À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts                   | 84 395 468 897,63         |                           |                            |
| <b>Montant net des dépenses (h)</b>                                   | 287 422 311 766,89        |                           |                            |
| <b>Fonds de concours (i)</b>                                          | 3 828 887 887,30          |                           |                            |
| Montant net des dépenses y compris fonds de concours (j) = (h) + (i)  | 291 251 199 654,19        |                           |                            |
| <b>Total du budget général y compris fonds de concours</b>            | <b>291 251 199 654,19</b> | <b>201 158 997 400,44</b> | <b>– 90 092 202 253,75</b> |

### Propositions de la Commission

#### Article premier

Sans modification.

Texte du projet de loi

Propositions  
de la Commission

| (en euros)                                                                 |                    |                    |                     |
|----------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| Budgets annexes                                                            | Dépenses           | Recettes           | Soldes              |
| Contrôle et exploitation aériens                                           | 1 985 878 961,24   | 1 985 878 961,24   |                     |
| Publications officielles et information administrative                     | 224 449 756,83     | 224 449 756,83     |                     |
| Montant des budgets annexes hors fonds de concours                         | 2 210 328 718,07   | 2 210 328 718,07   |                     |
| Fonds de concours                                                          | 18 760 599,75      | 18 760 599,75      |                     |
| Total des budgets annexes y compris fonds de concours                      | 2 229 089 317,82   | 2 229 089 317,82   |                     |
| Comptes spéciaux                                                           |                    |                    |                     |
| Comptes d'affectation spéciale                                             | 55 472 157 450,20  | 57 009 911 917,52  | 1 537 754 467,32    |
| Comptes de concours financiers                                             | 102 458 126 149,79 | 100 018 140 776,14 | − 2 439 985 373,65  |
| Comptes de commerce (solde)                                                | − 217 310 859,18   |                    | 217 310 859,18      |
| Comptes d'opérations monétaires hors Fonds monétaire international (solde) | − 58 734 992,27    |                    | 58 734 992,27       |
| Total des comptes spéciaux hors Fonds monétaire international              | 157 654 237 748,54 | 157 028 052 693,66 | − 626 185 054,88    |
|                                                                            |                    |                    |                     |
| Solde d'exécution des lois de finances hors Fonds monétaire international  |                    |                    | − 90 718 387 308,63 |

## Texte du projet de loi

### Article 2

Le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2011 est arrêté aux sommes présentées dans le tableau de financement ci-après :

| <i>(en milliards €)</i>                                                                                                                           |                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|
|                                                                                                                                                   | <b>Exécution 2011</b> |
| <b>BESOIN DE FINANCEMENT</b>                                                                                                                      |                       |
| Amortissement de la dette à long terme (y compris rachats de titres d'échéance 2011 avant leur maturité)                                          | 48,8                  |
| Amortissement de la dette à moyen terme (y compris rachats de titres d'échéance 2011 avant leur maturité)                                         | 46,1                  |
| Amortissement de dettes reprises par l'État                                                                                                       | 0,6                   |
| Variation des dépôts de garantie                                                                                                                  | 0,1                   |
| Variation d'autres besoins de trésorerie                                                                                                          | 0                     |
| Impact en trésorerie du solde de la gestion 2011                                                                                                  | 93,1                  |
| <b>TOTAL DU BESOIN DE FINANCEMENT <sup>(1)</sup></b>                                                                                              | <b>188,6</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), <u>nettes</u> des rachats | 183,4                 |
| Variation des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés                                                                                   | – 9,3                 |
| Variation des dépôts des correspondants (EPIC, EPA, collectivités territoriales) et assimilés                                                     | 12,4                  |
| Autres ressources de trésorerie                                                                                                                   | 6,1                   |
| Variation du solde du compte du Trésor                                                                                                            | – 3,9                 |
| <b>TOTAL DES RESSOURCES DE FINANCEMENT <sup>(1)</sup></b>                                                                                         | <b>188,6</b>          |

(1) Le total des besoins et des ressources de financement (188,6 milliards €) n'est pas égal à la somme des lignes correspondantes, présentées à la centaine de million près du fait des arrondis.

## Propositions de la Commission

### Article 2

Sans modification.

## Texte du projet de loi

### Article 3

I.– Le compte de résultat de l'exercice 2011 est approuvé tel que présenté dans le tableau ci-après.  
Le résultat comptable de l'exercice 2011 s'établit à – 86 538 023 323,93 € :

#### Charges nettes

|                                                                         | (en millions €) |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------------|
|                                                                         | 2011            |
| <b>Charges de fonctionnement nettes</b>                                 |                 |
| Charges de personnel.....                                               | 133 808         |
| Achats, variations de stocks et prestations externes .....              | 21 544          |
| Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations ..... | 43 054          |
| Autres charges de fonctionnement.....                                   | 7 531           |
| <b>Total des charges de fonctionnement direct (I).....</b>              | <b>205 936</b>  |
| Subventions pour charges de service public .....                        | 26 497          |
| Dotations aux provisions .....                                          | 2               |
| <b>Total des charges de fonctionnement indirect (II).....</b>           | <b>26 498</b>   |
| <b>Total des charges de fonctionnement (III = I + II).....</b>          | <b>232 435</b>  |
| Ventes de produits et prestations de service .....                      | 3 091           |
| Production stockée et immobilisée .....                                 | 131             |
| Reprises sur provisions et sur dépréciations .....                      | 35 657          |
| Autres produits de fonctionnement .....                                 | 24 925          |
| <b>Total des produits de fonctionnement (IV).....</b>                   | <b>63 804</b>   |
| <b>Total des charges de fonctionnement nettes (V = III - IV) .....</b>  | <b>168 631</b>  |

## Propositions de la Commission

### Article 3

Sans modification.

**Texte du projet de loi**

**Propositions  
de la Commission**

|                                                                         |                |
|-------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>Charges d'intervention nettes</b>                                    |                |
| Transferts aux ménages .....                                            | 35 069         |
| Transferts aux entreprises .....                                        | 11 683         |
| Transferts aux collectivités territoriales.....                         | 76 196         |
| Transferts aux autres collectivités.....                                | 23 176         |
| Charges résultant de la mise en jeu de garanties .....                  | 489            |
| Dotations aux provisions et aux dépréciations.....                      | 27 742         |
| <b>Total des charges d'intervention (VI) .....</b>                      | <b>174 356</b> |
| Contributions reçues de tiers .....                                     | 6 075          |
| Reprises sur provisions et sur dépréciations .....                      | 27 718         |
| <b>Total des produits d'intervention (VII) .....</b>                    | <b>33 793</b>  |
| <b>Total des charges d'intervention nettes (VIII = VI - VII) .....</b>  | <b>140 563</b> |
| <b>Charges financières nettes</b>                                       |                |
| Intérêts .....                                                          | 43 225         |
| Pertes de change liées aux opérations financières .....                 | 123            |
| Dotations aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations ..... | 11 538         |
| Autres charges financières.....                                         | 6 868          |
| <b>Total des charges financières (IX).....</b>                          | <b>61 755</b>  |
| Produits des immobilisations financières .....                          | 8 793          |
| Gains de change liés aux opérations financières.....                    | 127            |
| Reprises sur provisions et sur dépréciations .....                      | 4 179          |
| Autres intérêts et produits assimilés .....                             | 3 900          |
| <b>Total des produits financiers (X).....</b>                           | <b>16 999</b>  |
| <b>Total des charges financières nettes (XI = IX - X) .....</b>         | <b>44 756</b>  |
| <b>Total des charges nettes (XII = V + VIII + XI) .....</b>             | <b>353 950</b> |

## Texte du projet de loi

## Propositions de la Commission

### Produits régaliens nets

|                                                                                                                                                | <i>(En millions €)</i> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
|                                                                                                                                                | <b>2011</b>            |
| Impôt sur le revenu .....                                                                                                                      | 51 538                 |
| Impôt sur les sociétés.....                                                                                                                    | 40 161                 |
| Taxe intérieure sur les produits pétroliers.....                                                                                               | 13 209                 |
| Taxe sur la valeur ajoutée .....                                                                                                               | 132 390                |
| Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes.....                                                                          | 13 352                 |
| Autres produits de nature fiscale et assimilés .....                                                                                           | 28 024                 |
| <b>Total des produits fiscaux nets (XIII) .....</b>                                                                                            | <b>278 675</b>         |
| Amendes, prélèvements divers et autres pénalités.....                                                                                          | 6 961                  |
| <b>Total des autres produits régaliens nets (XIV).....</b>                                                                                     | <b>6 961</b>           |
| Ressource propre de l'Union européenne basée sur le revenu national brut.....                                                                  | – 14 341               |
| Ressource propre de l'Union européenne basée sur la taxe sur la valeur ajoutée.....                                                            | – 3 883                |
| <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>– 18 223</b>        |
| <b>Total des produits régaliens nets (XVI = XIII + XIV- XV).....</b>                                                                           | <b>267 412</b>         |

### Solde des opérations de l'exercice

|                                                                                                                         | <i>(En millions €)</i> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
|                                                                                                                         | <b>2011</b>            |
| Charges de fonctionnement nettes (V).....                                                                               | 168 631                |
| Charges d'intervention nettes (VIII).....                                                                               | 140 563                |
| Charges financières nettes (XI).....                                                                                    | 44 756                 |
| <b>Charges nettes (XII) .....</b>                                                                                       | <b>353 950</b>         |
| Produits fiscaux nets (XIII) .....                                                                                      | 278 675                |
| Autres produits régaliens nets (XIV) .....                                                                              | 6 961                  |
| Ressources propres de l'Union européenne basées sur le revenu national brut et la taxe sur la valeur ajoutée (XV) ..... | – 18 223               |
| <b>Produits régaliens nets (XVI).....</b>                                                                               | <b>267 412</b>         |
| <b>Solde des opérations de l'exercice (XVI - XII) .....</b>                                                             | <b>– 86 538</b>        |

**Texte du projet de loi**

II.– Le résultat comptable de l'exercice 2011 est affecté au bilan à la ligne « report des exercices antérieurs ».

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

*(En millions €)*

|                                                                     | <b>31/12/2011</b> |                                         |                |
|---------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------------|----------------|
|                                                                     | <b>Brut</b>       | <b>Amortissements<br/>Dépréciations</b> | <b>Net</b>     |
| <b>Actif immobilisé</b>                                             |                   |                                         |                |
| Immobilisations incorporelles .....                                 | 45 234            | 14 262                                  | 30 972         |
| Immobilisations corporelles.....                                    | 524 927           | 71 926                                  | 453 001        |
| Immobilisations financières.....                                    | 324 787           | 31 956                                  | 292 830        |
| <b>Total actif immobilisé.....</b>                                  | <b>894 947</b>    | <b>118 144</b>                          | <b>776 803</b> |
| <b>Actif circulant (hors trésorerie)</b>                            |                   |                                         |                |
| Stocks .....                                                        | 34 560            | 5 088                                   | 29 472         |
| Créances .....                                                      | 106 206           | 25 927                                  | 80 279         |
| <i>Redevables.....</i>                                              | <i>80 541</i>     | <i>24 683</i>                           | <i>55 859</i>  |
| <i>Clients .....</i>                                                | <i>10 549</i>     | <i>1 114</i>                            | <i>9 435</i>   |
| <i>Autres créances .....</i>                                        | <i>15 115</i>     | <i>131</i>                              | <i>14 985</i>  |
| Charges constatées d'avance .....                                   | 625               | 0                                       | 625            |
| <b>Total actif circulant (hors trésorerie).....</b>                 | <b>141 391</b>    | <b>31 015</b>                           | <b>110 376</b> |
| <b>Trésorerie</b>                                                   |                   |                                         |                |
| Fonds bancaires et fonds en caisse .....                            | 1 238             |                                         | 1 238          |
| Valeurs escomptées, en cours d'encaissement et de décaissement..... | – 2 422           |                                         | – 2 422        |
| Autres composantes de trésorerie .....                              | 25 206            |                                         | 25 206         |
| Équivalents de trésorerie .....                                     | 4 302             | 0                                       | 4 302          |
| <b>Total trésorerie .....</b>                                       | <b>28 324</b>     |                                         | <b>28 324</b>  |
| <b>Comptes de régularisation</b>                                    | <b>12 456</b>     |                                         | <b>12 456</b>  |
| <b>Total actif (I)</b>                                              | <b>1 077 118</b>  | <b>149 159</b>                          | <b>927 958</b> |

**Propositions  
de la Commission**

Texte du projet de loi

Propositions  
de la Commission

|                                                        | 31/12/2011 |                                 |                  |
|--------------------------------------------------------|------------|---------------------------------|------------------|
|                                                        | Brut       | Amortissements<br>Dépréciations | Net              |
| <b>Dettes financières</b>                              |            |                                 |                  |
| Titres négociables .....                               |            |                                 | 1 332 139        |
| Titres non négociables.....                            |            |                                 | 238              |
| Dettes financières et autres emprunts.....             |            |                                 | 6 612            |
| <b>Total dettes financières.....</b>                   |            |                                 | <b>1 338 990</b> |
| <b>Dettes non financières (hors trésorerie)</b>        |            |                                 |                  |
| Dettes de fonctionnement.....                          |            |                                 | 6 547            |
| Dettes d'intervention.....                             |            |                                 | 5 893            |
| Produits constatés d'avance .....                      |            |                                 | 11 323           |
| Autres dettes non financières .....                    |            |                                 | 128 868          |
| <b>Total dettes non financières.....</b>               |            |                                 | <b>152 631</b>   |
| <b>Provisions pour risques et charges</b>              |            |                                 |                  |
| Provisions pour risques .....                          |            |                                 | 13 190           |
| Provisions pour charges .....                          |            |                                 | 100 559          |
| <b>Total provisions pour risques et charges.....</b>   |            |                                 | <b>113 749</b>   |
| <b>Autres passifs (hors trésorerie)</b>                |            |                                 | <b>28 897</b>    |
| <b>Trésorerie</b>                                      |            |                                 |                  |
| Correspondants du Trésor et personnes habilitées ..... |            |                                 | 86 179           |
| Autres.....                                            |            |                                 | 0                |
| <b>Total trésorerie.....</b>                           |            |                                 | <b>86 179</b>    |
| <b>Comptes de régularisation</b>                       |            |                                 | <b>42 043</b>    |
| <b>Total passif (hors situation nette) (II)</b>        |            |                                 | <b>1 762 488</b> |
| Report des exercices antérieurs .....                  |            |                                 | - 1 161 092      |
| Écarts de réévaluation et d'intégration.....           |            |                                 | 326 563          |
| Solde des opérations de l'exercice .....               |            |                                 |                  |
| <b>Situation nette (III = I - II)</b>                  |            |                                 | <b>- 834 530</b> |

IV.- L'annexe du compte général de l'État de l'exercice 2011 est approuvée.



## Texte du projet de loi

### Article 4

I.– Le montant des autorisations d'engagement engagées sur le budget général au titre de l'année 2011 est arrêté par mission et programme 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<br>(en euros) | Ajustements de la loi de règlement                                    |                                                                                      |
|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                      |                                                   | Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires<br>(en euros) | Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées<br>(en euros) |
| <b>Action extérieure de l'État</b>                                                   | <b>2 955 845 865,21</b>                           |                                                                       | <b>21 038 269,79</b>                                                                 |
| – Action de la France en Europe et dans le monde                                     | 1 795 665 629,99                                  |                                                                       | 9 532 606,01                                                                         |
| – Diplomatie culturelle et d'influence                                               | 730 885 768,59                                    |                                                                       | 10 687 656,41                                                                        |
| – Français à l'étranger et affaires consulaires                                      | 357 529 529,52                                    |                                                                       | 787 324,48                                                                           |
| – Présidence française du G20 et du G8                                               | 71 764 937,11                                     |                                                                       | 30 682,89                                                                            |
| <b>Administration générale et territoriale de l'État</b>                             | <b>2 800 337 442,47</b>                           |                                                                       | <b>35 838 672,53</b>                                                                 |
| – Administration territoriale                                                        | 1 692 586 825,10                                  |                                                                       | 12 191 368,90                                                                        |
| – Vie politique, culturelle et associative                                           | 174 267 809,62                                    |                                                                       | 10 176 735,38                                                                        |
| – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur                                 | 933 482 807,75                                    |                                                                       | 13 470 568,25                                                                        |
| <b>Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales</b>                   | <b>3 583 001 453,32</b>                           |                                                                       | <b>18 595 476,68</b>                                                                 |
| – Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires | 1 948 215 023,66                                  |                                                                       | 9 882 287,34                                                                         |
| – Forêt                                                                              | 345 524 296,53                                    |                                                                       | 3 122 727,47                                                                         |
| – Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation                                   | 541 340 987,70                                    |                                                                       | 4 747 467,30                                                                         |
| – Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture                               | 747 921 145,43                                    |                                                                       | 842 994,57                                                                           |
| <b>Aide publique au développement</b>                                                | <b>5 031 837 058,62</b>                           |                                                                       | <b>217 867 918,38</b>                                                                |
| – Aide économique et financière au développement                                     | 2 288 528 072,18                                  |                                                                       | 193 407 696,82                                                                       |
| – Solidarité à l'égard des pays en développement                                     | 2 724 002 846,44                                  |                                                                       | 21 072 859,56                                                                        |
| – Développement solidaire et migrations                                              | 19 306 140,00                                     |                                                                       | 3 387 362,00                                                                         |

## Propositions de la Commission

### Article 4

Sans modification.

| Texte du projet de loi                                                                                                |                                                   | Propositions de la Commission                                         |                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Désignation des missions et des programmes                                                                            | Autorisations d'engagement engagées<br>(en euros) | Ajustements de la loi de règlement                                    |                                                                                      |
|                                                                                                                       |                                                   | Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires<br>(en euros) | Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées<br>(en euros) |
| <b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation</b>                                                           | <b>3 245 988 380,87</b>                           |                                                                       | <b>4 069 128,13</b>                                                                  |
| – Liens entre la nation et son armée                                                                                  | 123 385 313,38                                    |                                                                       | 3 344 520,62                                                                         |
| – Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant                                                          | 3 016 543 460,65                                  |                                                                       | 158 026,35                                                                           |
| – Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale | 106 059 606,84                                    |                                                                       | 566 581,16                                                                           |
| <b>Conseil et contrôle de l'État</b>                                                                                  | <b>655 634 753,89</b>                             |                                                                       | <b>3 424 348,11</b>                                                                  |
| – Conseil d'État et autres juridictions administratives                                                               | 410 946 487,97                                    |                                                                       | 754 775,03                                                                           |
| – Conseil économique, social et environnemental                                                                       | 37 948 659,00                                     |                                                                       |                                                                                      |
| – Cour des comptes et autres juridictions financières                                                                 | 206 739 606,92                                    |                                                                       | 2 669 573,08                                                                         |
| <b>Culture</b>                                                                                                        | <b>2 949 277 488,88</b>                           |                                                                       | <b>64 472 492,12</b>                                                                 |
| – Patrimoines                                                                                                         | 949 240 236,82                                    |                                                                       | 37 343 111,18                                                                        |
| – Création                                                                                                            | 877 128 005,48                                    |                                                                       | 22 296 391,52                                                                        |
| – Transmission des savoirs et démocratisation de la culture                                                           | 1 122 909 246,58                                  |                                                                       | 4 832 989,42                                                                         |
| <b>Défense</b>                                                                                                        | <b>38 994 192 265,39</b>                          |                                                                       | <b>890 114 449,61</b>                                                                |
| – Environnement et prospective de la politique de défense                                                             | 1 757 089 380,31                                  |                                                                       | 55 885 774,69                                                                        |
| – Préparation et emploi des forces                                                                                    | 23 495 310 410,82                                 |                                                                       | 729 129 603,18                                                                       |
| – Soutien de la politique de la défense                                                                               | 4 284 354 335,39                                  |                                                                       | 14 846 386,61                                                                        |
| – Équipement des forces                                                                                               | 9 457 438 138,87                                  |                                                                       | 90 252 685,13                                                                        |
| <b>Direction de l'action du Gouvernement</b>                                                                          | <b>1 380 588 274,50</b>                           |                                                                       | <b>27 149 212,50</b>                                                                 |
| – Coordination du travail gouvernemental                                                                              | 522 301 063,65                                    |                                                                       | 20 980 689,35                                                                        |
| – Protection des droits et libertés                                                                                   | 136 762 917,29                                    |                                                                       | 4 168 162,71                                                                         |
| – Moyens mutualisés des administrations déconcentrées                                                                 | 721 524 293,56                                    |                                                                       | 2 000 360,44                                                                         |

| Texte du projet de loi                                                                                   |                          | Propositions de la Commission |                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------|-----------------------|
|                                                                                                          |                          |                               |                       |
| <b>Écologie, développement et aménagement durables</b>                                                   | <b>12 427 148 954,65</b> |                               | <b>234 776 490,35</b> |
| – Infrastructures et services de transports                                                              | 6 698 244 629,36         |                               | 71 409 868,64         |
| – Sécurité et circulation routières                                                                      | 55 400 762,52            |                               | 504 020,48            |
| – Sécurité et affaires maritimes                                                                         | 125 685 307,58           |                               | 15 076 404,42         |
| – Météorologie                                                                                           | 195 338 547,00           |                               |                       |
| – Urbanisme, paysages, eau et biodiversité                                                               | 338 678 314,29           |                               | 8 404 364,71          |
| – Information géographique et cartographique                                                             | 80 478 735,59            |                               | 94 113,41             |
| – Prévention des risques                                                                                 | 230 253 969,58           |                               | 113 705 215,42        |
| – Énergie, climat et après-mines                                                                         | 696 868 980,67           |                               | 7 223 248,33          |
| – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer | 4 006 199 708,06         |                               | 18 359 254,94         |
| <b>Économie</b>                                                                                          | <b>2 013 873 278,34</b>  |                               | <b>32 409 413,66</b>  |
| – Développement des entreprises et de l'emploi                                                           | 1 017 518 298,78         |                               | 16 237 385,22         |
| – Tourisme                                                                                               | 43 537 672,30            |                               | 6 235 464,70          |
| – Statistiques et études économiques                                                                     | 447 187 792,01           |                               | 8 213 457,99          |
| – Stratégie économique et fiscale                                                                        | 505 629 515,25           |                               | 1 723 105,75          |
| <b>Engagements financiers de l'État</b>                                                                  | <b>47 745 919 744,27</b> |                               | <b>244 785 686,73</b> |
| – Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)                                        | 46 255 585 968,98        |                               | 140 414 031,02        |
| – Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)                                                      | 598 642 429,85           |                               | 62 657 570,15         |
| – Épargne                                                                                                | 696 968 388,44           |                               | 41 714 085,56         |
| – Majoration de rentes                                                                                   | 194 722 957,00           |                               |                       |
| <b>Enseignement scolaire</b>                                                                             | <b>61 855 502 591,75</b> |                               | <b>19 105 142,25</b>  |
| – Enseignement scolaire public du premier degré                                                          | 18 083 627 916,31        |                               | 4 385 493,69          |
| – Enseignement scolaire public du second degré                                                           | 29 340 516 734,02        |                               | 2 487 340,98          |
| – Vie de l'élève                                                                                         | 3 924 304 404,92         |                               | 433 323,08            |
| – Enseignement privé du premier et du second degrés                                                      | 7 035 166 531,12         |                               | 1 202 746,88          |
| – Soutien de la politique de l'éducation nationale                                                       | 2 140 656 671,59         |                               | 8 971 990,41          |
| – Enseignement technique agricole                                                                        | 1 331 230 333,79         |                               | 1 624 247,21          |

**Texte du projet de loi**

**Propositions  
de la Commission**

| Désignation des missions et des programmes                           | Autorisations<br>d'engagement engagées<br>(en euros) | Ajustements de la loi de règlement                                             |                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                      |                                                      | Ouvertures<br>d'autorisations<br>d'engagement<br>complémentaires (en<br>euros) | Annulations<br>d'autorisations<br>d'engagement non<br>engagées et non reportées<br>(en euros) |
| <b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>     | <b>11 668 073 793,69</b>                             |                                                                                | <b>104 719 473,31</b>                                                                         |
| – Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local | 8 420 828 917,12                                     |                                                                                | 63 914 589,88                                                                                 |
| – Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État        | 329 367 399,20                                       |                                                                                | 3 233 716,80                                                                                  |
| – Conduite et pilotage des politiques économique et financière       | 935 409 123,38                                       |                                                                                | 8 734 937,62                                                                                  |
| – Facilitation et sécurisation des échanges                          | 1 597 378 793,46                                     |                                                                                | 7 630 604,54                                                                                  |
| – Entretien des bâtiments de l'État                                  | 191 931 612,13                                       |                                                                                | 5 027 400,87                                                                                  |
| – Fonction publique                                                  | 193 157 948,40                                       |                                                                                | 16 178 223,60                                                                                 |
| <b>Immigration, asile et intégration</b>                             | <b>724 791 057,99</b>                                |                                                                                | <b>2 962 209,01</b>                                                                           |
| – Immigration et asile                                               | 646 655 618,37                                       |                                                                                | 2 484 175,63                                                                                  |
| – Intégration et accès à la nationalité française                    | 78 135 439,62                                        |                                                                                | 478 033,38                                                                                    |
| <b>Justice</b>                                                       | <b>7 252 194 512,45</b>                              |                                                                                | <b>288 422 247,55</b>                                                                         |
| – Justice judiciaire                                                 | 2 912 229 501,62                                     |                                                                                | 217 997 335,38                                                                                |
| – Administration pénitentiaire                                       | 2 966 988 774,90                                     |                                                                                | 56 337 308,10                                                                                 |
| – Protection judiciaire de la jeunesse                               | 763 566 809,96                                       |                                                                                | 4 481 035,04                                                                                  |
| – Accès au droit et à la justice                                     | 362 119 472,80                                       |                                                                                | 4 843 735,20                                                                                  |
| – Conduite et pilotage de la politique de la justice                 | 247 289 953,17                                       |                                                                                | 4 762 833,83                                                                                  |
| <b>Médias, livre et industries culturelles</b>                       | <b>1 361 435 574,66</b>                              |                                                                                | <b>11 851 875,34</b>                                                                          |
| – Presse                                                             | 417 903 236,10                                       |                                                                                | 11 851 872,90                                                                                 |
| – Livre et industries culturelles                                    | 290 867 513,17                                       |                                                                                | 1,83                                                                                          |
| – Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique       | 401 178 065,39                                       |                                                                                | 0,61                                                                                          |
| – Action audiovisuelle extérieure                                    | 251 486 760,00                                       |                                                                                |                                                                                               |
| <b>Outre-mer</b>                                                     | <b>2 018 386 796,30</b>                              |                                                                                | <b>58 048 960,70</b>                                                                          |
| – Emploi Outre-mer                                                   | 1 314 111 962,90                                     |                                                                                | 10 011 068,10                                                                                 |
| – Conditions de vie Outre-mer                                        | 704 274 833,40                                       |                                                                                | 48 037 892,60                                                                                 |

| Texte du projet de loi                                                                    |                          |  | Propositions<br>de la Commission |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--|----------------------------------|
|                                                                                           |                          |  |                                  |
| <b>Politique des territoires</b>                                                          | <b>399 981 815,36</b>    |  | <b>20 370 163,64</b>             |
| – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire                   | 312 278 304,02           |  | 15 368 034,98                    |
| – Interventions territoriales de l'État                                                   | 87 703 511,34            |  | 5 002 128,66                     |
| <b>Pouvoirs publics</b>                                                                   | <b>1 009 770 444,34</b>  |  | <b>5 898 731,66</b>              |
| – Présidence de la République                                                             | 110 052 726,00           |  |                                  |
| – Assemblée nationale                                                                     | 533 910 000,00           |  |                                  |
| – Sénat                                                                                   | 322 282 151,11           |  | 5 411 848,89                     |
| – La Chaîne parlementaire                                                                 | 32 125 000,00            |  |                                  |
| – Indemnités des représentants français au Parlement européen                             |                          |  |                                  |
| – Conseil constitutionnel                                                                 | 11 070 000,00            |  |                                  |
| – Haute Cour                                                                              |                          |  |                                  |
| – Cour de justice de la République                                                        | 330 567,23               |  | 486 882,77                       |
| <b>Provisions</b>                                                                         |                          |  | <b>22 786 098,00</b>             |
| – Provision relative aux rémunérations publiques                                          |                          |  |                                  |
| – Dépenses accidentelles et imprévisibles                                                 |                          |  | 22 786 098,00                    |
| <b>Recherche et enseignement supérieur</b>                                                | <b>25 334 429 385,24</b> |  | <b>18 320 343,76</b>             |
| – Formations supérieures et recherche universitaire                                       | 12 384 941 642,73        |  | 4 963 522,27                     |
| – Vie étudiante                                                                           | 2 164 685 556,11         |  | 1 357 566,89                     |
| – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires                          | 5 035 421 239,34         |  | 1 718 214,66                     |
| – Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources                   | 1 237 308 892,00         |  |                                  |
| – Recherche spatiale                                                                      | 1 376 465 289,00         |  |                                  |
| – Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables | 1 409 555 671,49         |  | 6 176 981,51                     |
| – Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle               | 1 118 326 338,98         |  | 3 918 759,02                     |
| – Recherche duale (civile et militaire)                                                   | 188 741 435,00           |  | 14 649,00                        |
| – Recherche culturelle et culture scientifique                                            | 123 485 227,74           |  | 163 346,26                       |
| – Enseignement supérieur et recherche agricoles                                           | 295 498 092,85           |  | 7 304,15                         |

| Texte du projet de loi                                                |                                                   | Propositions de la Commission                                      |                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Désignation des missions et des programmes                            | Autorisations d'engagement engagées<br>(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>Régimes sociaux et de retraite</b>                                 | <b>6 360 056 646,91</b>                           |                                                                    | <b>1 008,09</b>                                                                   |
| – Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres            | 3 935 020 699,81                                  |                                                                    | 0,19                                                                              |
| – Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins               | 817 999 991,00                                    |                                                                    | 9,00                                                                              |
| – Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers                | 1 607 035 956,10                                  |                                                                    | 998,90                                                                            |
| <b>Relations avec les collectivités territoriales</b>                 | <b>2 621 484 392,58</b>                           |                                                                    | <b>68 224 500,42</b>                                                              |
| – Concours financiers aux communes et groupements de communes         | 761 637 756,18                                    |                                                                    | 51 854 092,82                                                                     |
| – Concours financiers aux départements                                | 473 790 405,76                                    |                                                                    | 604 443,24                                                                        |
| – Concours financiers aux régions                                     | 899 280 689,00                                    |                                                                    | 37 074,00                                                                         |
| – Concours spécifiques et administration                              | 486 775 541,64                                    |                                                                    | 15 728 890,36                                                                     |
| <b>Remboursements et dégrèvements</b>                                 | <b>84 395 468 897,63</b>                          |                                                                    | <b>1 537 462 102,37</b>                                                           |
| – Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs) | 72 915 090 641,81                                 |                                                                    | 1 309 840 358,19                                                                  |
| – Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs) | 11 480 378 255,82                                 |                                                                    | 227 621 744,18                                                                    |
| <b>Santé</b>                                                          | <b>1 221 090 357,13</b>                           |                                                                    | <b>6 332 572,87</b>                                                               |
| – Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins                    | 543 956 596,53                                    |                                                                    | 5 456 833,47                                                                      |
| – Protection maladie                                                  | 677 133 760,60                                    |                                                                    | 875 739,40                                                                        |
| <b>Sécurité</b>                                                       | <b>16 862 543 915,80</b>                          |                                                                    | <b>84 159 657,20</b>                                                              |
| – Police nationale                                                    | 9 120 778 897,85                                  |                                                                    | 68 959 917,15                                                                     |
| – Gendarmerie nationale                                               | 7 741 765 017,95                                  |                                                                    | 15 199 740,05                                                                     |
| <b>Sécurité civile</b>                                                | <b>436 970 161,91</b>                             |                                                                    | <b>15 913 053,09</b>                                                              |
| – Intervention des services opérationnels                             | 278 484 424,81                                    |                                                                    | 11 285 279,19                                                                     |
| – Coordination des moyens de secours                                  | 158 485 737,10                                    |                                                                    | 4 627 773,90                                                                      |

| Texte du projet de loi                                                                                       |                           |  | Propositions<br>de la Commission |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|--|----------------------------------|
|                                                                                                              |                           |  |                                  |
| <b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>                                                          | <b>12 341 632 815,42</b>  |  | <b>31 087 761,58</b>             |
| – Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales                        | 519 618 073,52            |  | 626 547,48                       |
| – Actions en faveur des familles vulnérables                                                                 | 241 229 108,34            |  | 1 529 961,66                     |
| – Handicap et dépendance                                                                                     | 10 052 128 944,83         |  | 23 256 750,17                    |
| – Égalité entre les hommes et les femmes                                                                     | 19 889 936,06             |  | 91 948,94                        |
| – Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative | 1 508 766 752,67          |  | 5 582 553,33                     |
| <b>Sport, jeunesse et vie associative</b>                                                                    | <b>436 957 628,32</b>     |  | <b>2 253 498,68</b>              |
| – Sport                                                                                                      | 222 551 070,75            |  | 1 056 398,25                     |
| – Jeunesse et vie associative                                                                                | 214 406 557,57            |  | 1 197 100,43                     |
| <b>Travail et emploi</b>                                                                                     | <b>12 284 894 244,52</b>  |  | <b>197 967 638,48</b>            |
| – Accès et retour à l'emploi                                                                                 | 6 746 708 429,48          |  | 119 592 555,52                   |
| – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi                                      | 4 584 549 156,58          |  | 61 711 811,42                    |
| – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail                                         | 115 402 395,02            |  | 5 016 319,98                     |
| – Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail                                 | 838 234 263,44            |  | 11 646 951,56                    |
| <b>Ville et logement</b>                                                                                     | <b>7 802 798 438,31</b>   |  | <b>88 979 060,69</b>             |
| – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables                                           | 1 259 933 478,74          |  | 1 886 825,26                     |
| – Aide à l'accès au logement                                                                                 | 5 543 397 433,99          |  | 3 000,01                         |
| – Développement et amélioration de l'offre de logement                                                       | 440 313 596,30            |  | 72 775 422,70                    |
| – Politique de la ville et Grand Paris                                                                       | 559 153 929,28            |  | 14 313 812,72                    |
| <b>TOTAL</b>                                                                                                 | <b>380 172 108 430,72</b> |  | <b>4 379 407 657,28</b>          |

**Texte du projet de loi**

**Propositions  
de la Commission**

II.— Le montant des dépenses relatives au budget général au titre de l'année 2011 est arrêté par mission et programme 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>2 975 875 027,22</b> |                                                  | <b>8 495 714,78</b>                                             |
| – Action de la France en Europe et dans le monde                                     | 1 822 092 858,03        |                                                  | 270 894,97                                                      |
| – Diplomatie culturelle et d'influence                                               | 736 377 943,26          |                                                  | 6 908 863,74                                                    |
| – Français à l'étranger et affaires consulaires                                      | 355 856 877,57          |                                                  | 1 315 955,43                                                    |
| – Présidence française du G20 et du G8                                               | 61 547 348,36           |                                                  | 0,64                                                            |
| <b>Administration générale et territoriale de l'État</b>                             | <b>2 556 569 690,70</b> |                                                  | <b>3 915 331,30</b>                                             |
| – Administration territoriale                                                        | 1 712 928 960,18        |                                                  | 35 532,82                                                       |
| – Vie politique, culturelle et associative                                           | 165 448 548,46          |                                                  | 3 870 214,54                                                    |
| – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur                                 | 678 192 182,06          |                                                  | 9 583,94                                                        |
| <b>Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales</b>                   | <b>3 574 970 322,69</b> |                                                  | <b>441 372,31</b>                                               |
| – Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires | 1 909 764 934,20        |                                                  | 0,80                                                            |
| – Forêt                                                                              | 358 267 843,73          |                                                  | 0,27                                                            |
| – Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation                                   | 546 204 634,24          |                                                  | 143 306,76                                                      |
| – Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture                               | 760 732 910,52          |                                                  | 298 064,48                                                      |
| <b>Aide publique au développement</b>                                                | <b>3 297 330 116,85</b> |                                                  | <b>24 575 303,15</b>                                            |
| – Aide économique et financière au développement                                     | 1 182 645 663,52        |                                                  | 19 659 379,48                                                   |
| – Solidarité à l'égard des pays en développement                                     | 2 087 003 380,82        |                                                  | 4 915 923,18                                                    |
| – Développement solidaire et migrations                                              | 27 681 072,51           |                                                  | 0,49                                                            |



| Texte du projet de loi                                                                                                |                          | Propositions de la Commission |                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------|----------------------|
| <b>Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation</b>                                                           | <b>3 255 401 912,65</b>  |                               | <b>433 043,35</b>    |
| – Liens entre la nation et son armée                                                                                  | 132 656 268,92           |                               | 8 679,08             |
| – Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant                                                          | 3 016 527 582,09         |                               | 95 936,91            |
| – Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale | 106 218 061,64           |                               | 328 427,36           |
| <b>Conseil et contrôle de l'État</b>                                                                                  | <b>573 271 301,71</b>    |                               | <b>3 836 259,29</b>  |
| – Conseil d'État et autres juridictions administratives                                                               | 335 542 775,56           |                               | 0,44                 |
| – Conseil économique, social et environnemental                                                                       | 37 948 659,00            |                               |                      |
| – Cour des comptes et autres juridictions financières                                                                 | 199 779 867,15           |                               | 3 836 258,85         |
| <b>Culture</b>                                                                                                        | <b>2 754 207 381,48</b>  |                               | <b>1,52</b>          |
| – Patrimoines                                                                                                         | 902 166 059,91           |                               | 0,09                 |
| – Création                                                                                                            | 776 720 882,71           |                               | 0,29                 |
| – Transmission des savoirs et démocratisation de la culture                                                           | 1 075 320 438,86         |                               | 1,14                 |
| <b>Défense</b>                                                                                                        | <b>38 750 300 067,53</b> | <b>7 909 427,26</b>           | <b>6 391 459,73</b>  |
| – Environnement et prospective de la politique de défense                                                             | 1 782 981 052,63         |                               | 858 329,37           |
| – Préparation et emploi des forces                                                                                    | 23 395 921 027,69        |                               | 4 498 937,31         |
| – Soutien de la politique de la défense                                                                               | 2 954 295 673,46         |                               | 1 033 398,54         |
| – Équipement des forces                                                                                               | 10 617 102 313,75        | 7 909 427,26                  | 794,51               |
| <b>Direction de l'action du Gouvernement</b>                                                                          | <b>1 033 919 707,39</b>  |                               | <b>21 961 456,61</b> |
| – Coordination du travail gouvernemental                                                                              | 508 986 861,94           |                               | 20 513 320,06        |
| – Protection des droits et libertés                                                                                   | 84 782 377,94            |                               | 1 416 592,06         |
| – Moyens mutualisés des administrations déconcentrées                                                                 | 440 150 467,51           |                               | 31 544,49            |

Texte du projet de loi

| Désignation des missions et des programmes                                                               | Dépenses<br>(en euros) | Ajustements de la loi de règlement                  |                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                          |                        | Ouvertures de crédits complémentaires<br>(en euros) | Annulations de crédits non consommés et non reportés<br>(en euros) |
| Écologie, développement et aménagement durables                                                          | 11 598 734 629,85      |                                                     | 6 692 945,15                                                       |
| – Infrastructures et services de transports                                                              | 5 991 460 322,27       |                                                     | 0,73                                                               |
| – Sécurité et circulation routières                                                                      | 54 385 228,77          |                                                     | 0,23                                                               |
| – Sécurité et affaires maritimes                                                                         | 127 445 128,92         |                                                     | 1 533 137,08                                                       |
| – Météorologie                                                                                           | 195 338 547,00         |                                                     | 738,00                                                             |
| – Urbanisme, paysages, eau et biodiversité                                                               | 339 658 484,35         |                                                     | 265 736,65                                                         |
| – Information géographique et cartographique                                                             | 80 432 986,00          |                                                     |                                                                    |
| – Prévention des risques                                                                                 | 285 785 856,73         |                                                     | 2 106 913,27                                                       |
| – Énergie, climat et après-mines                                                                         | 709 605 885,52         |                                                     | 0,48                                                               |
| – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer | 3 814 622 190,29       |                                                     | 2 786 418,71                                                       |
| Économie                                                                                                 | 2 048 649 216,76       |                                                     | 2 694 974,24                                                       |
| – Développement des entreprises et de l'emploi                                                           | 1 046 746 155,43       |                                                     | 440 750,57                                                         |
| – Tourisme                                                                                               | 46 353 580,41          |                                                     | 2 151 282,59                                                       |
| – Statistiques et études économiques                                                                     | 448 460 341,68         |                                                     | 67 104,32                                                          |
| – Stratégie économique et fiscale                                                                        | 507 089 139,24         |                                                     | 35 836,76                                                          |
| Engagements financiers de l'État                                                                         | 47 745 919 744,27      |                                                     | 244 785 686,73                                                     |
| – Charge de la dette et trésorerie de l'État (crédits évaluatifs)                                        | 46 255 585 968,98      |                                                     | 140 414 031,02                                                     |
| – Appels en garantie de l'État (crédits évaluatifs)                                                      | 598 642 429,85         |                                                     | 62 657 570,15                                                      |
| – Épargne                                                                                                | 696 968 388,44         |                                                     | 41 714 085,56                                                      |
| – Majoration de rentes                                                                                   | 194 722 957,00         |                                                     |                                                                    |
| Enseignement scolaire                                                                                    | 61 694 775 196,36      |                                                     | 8 960 690,64                                                       |
| – Enseignement scolaire public du premier degré                                                          | 18 084 134 162,53      |                                                     | 4 404 877,47                                                       |
| – Enseignement scolaire public du second degré                                                           | 29 340 311 749,19      |                                                     | 2 427 516,81                                                       |
| – Vie de l'élève                                                                                         | 3 856 114 855,25       |                                                     | 449 377,75                                                         |
| – Enseignement privé du premier et du second degrés                                                      | 7 035 065 081,16       |                                                     | 1 204 644,84                                                       |
| – Soutien de la politique de l'éducation nationale                                                       | 2 093 572 722,50       |                                                     | 75 467,50                                                          |
| – Enseignement technique agricole                                                                        | 1 285 576 625,73       |                                                     | 398 806,27                                                         |

| Texte du projet de loi                                                  |                          | Propositions<br>de la Commission |
|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------|----------------------------------|
|                                                                         |                          |                                  |
| <b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>        | <b>11 676 162 725,18</b> | <b>3 617 684,82</b>              |
| – Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local    | 8 451 591 442,61         | 3 001,39                         |
| – Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État           | 327 442 864,18           | 1 191 636,82                     |
| – Conduite et pilotage des politiques économique et financière          | 913 166 376,12           | 580 946,88                       |
| – Facilitation et sécurisation des échanges                             | 1 599 556 551,57         | 375 163,43                       |
| – Entretien des bâtiments de l'État                                     | 176 554 905,31           | 0,69                             |
| – Fonction publique                                                     | 207 850 585,39           | 1 466 935,61                     |
| <b>Immigration, asile et intégration</b>                                | <b>723 765 951,23</b>    | <b>15 002,77</b>                 |
| – Immigration et asile                                                  | 646 332 094,59           | 15 001,41                        |
| – Intégration et accès à la nationalité française                       | 77 433 856,64            | 1,36                             |
| <b>Justice</b>                                                          | <b>7 107 397 072,15</b>  | <b>5 652 391,85</b>              |
| – Justice judiciaire                                                    | 2 901 464 670,23         | 5 642 632,77                     |
| – Administration pénitentiaire                                          | 2 813 708 623,33         | 0,67                             |
| – Protection judiciaire de la jeunesse                                  | 764 101 171,70           | 1,30                             |
| – Accès au droit et à la justice                                        | 362 500 551,70           | 9 756,30                         |
| – Conduite et pilotage de la politique de la justice                    | 265 622 055,19           | 0,81                             |
| <b>Médias, livre et industries culturelles</b>                          | <b>1 350 386 657,74</b>  | <b>1,26</b>                      |
| – Presse                                                                | 413 560 760,40           | 0,60                             |
| – Livre et industries culturelles                                       | 284 243 071,95           | 0,05                             |
| – Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique          | 401 096 065,39           | 0,61                             |
| – Action audiovisuelle extérieure                                       | 251 486 760,00           |                                  |
| <b>Outre-mer</b>                                                        | <b>1 937 840 433,48</b>  | <b>3 811 362,52</b>              |
| – Emploi Outre-mer                                                      | 1 284 706 408,03         | 3 811 361,97                     |
| – Conditions de vie Outre-mer                                           | 653 134 025,45           | 0,55                             |
| <b>Politique des territoires</b>                                        | <b>340 180 877,16</b>    | <b>3 108 467,84</b>              |
| – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire | 276 738 959,99           | 1 503 162,01                     |
| – Interventions territoriales de l'État                                 | 63 441 917,17            | 1 605 305,83                     |

Texte du projet de loi

| Désignation des missions et des programmes                                                | Dépenses<br>(en euros) | Ajustements de la loi de règlement                  |                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
|                                                                                           |                        | Ouvertures de crédits complémentaires<br>(en euros) | Annulations de crédits non consommés et non reportés<br>(en euros) |
| Pouvoirs publics                                                                          | 1 015 669 176,00       |                                                     |                                                                    |
| – Présidence de la République                                                             | 110 052 726,00         |                                                     |                                                                    |
| – Assemblée nationale                                                                     | 533 910 000,00         |                                                     |                                                                    |
| – Sénat                                                                                   | 327 694 000,00         |                                                     |                                                                    |
| – La Chaîne parlementaire                                                                 | 32 125 000,00          |                                                     |                                                                    |
| – Indemnités des représentants français au Parlement européen                             |                        |                                                     |                                                                    |
| – Conseil constitutionnel                                                                 | 11 070 000,00          |                                                     |                                                                    |
| – Haute Cour                                                                              |                        |                                                     |                                                                    |
| – Cour de justice de la République                                                        | 817 450,00             |                                                     |                                                                    |
| Provisions                                                                                | 0,00                   |                                                     | 22 786 098,00                                                      |
| – Provision relative aux rémunérations publiques                                          |                        |                                                     |                                                                    |
| – Dépenses accidentelles et imprévisibles                                                 |                        |                                                     | 22 786 098,00                                                      |
| Recherche et enseignement supérieur                                                       | 25 335 420 512,72      |                                                     | 654 093,28                                                         |
| – Formations supérieures et recherche universitaire                                       | 12 365 962 939,80      |                                                     | 451 741,20                                                         |
| – Vie étudiante                                                                           | 2 176 922 546,90       |                                                     | 0,10                                                               |
| – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires                          | 5 033 314 886,57       |                                                     | 82 220,43                                                          |
| – Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources                   | 1 237 308 892,00       |                                                     |                                                                    |
| – Recherche spatiale                                                                      | 1 376 465 289,00       |                                                     |                                                                    |
| – Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables | 1 444 433 883,59       |                                                     | 1 813,41                                                           |
| – Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle               | 1 090 752 878,78       |                                                     | 111 013,22                                                         |
| – Recherche duale (civile et militaire)                                                   | 188 741 435,00         |                                                     |                                                                    |
| – Recherche culturelle et culture scientifique                                            | 123 588 910,68         |                                                     | 0,32                                                               |
| – Enseignement supérieur et recherche agricoles                                           | 297 928 850,40         |                                                     | 7 304,60                                                           |

| Texte du projet de loi                                                |                          | Propositions de la Commission |                         |
|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------------------|-------------------------|
|                                                                       |                          |                               |                         |
| <b>Régimes sociaux et de retraite</b>                                 | <b>6 359 506 481,91</b>  |                               | <b>18 009,09</b>        |
| – Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres            | 3 934 481 534,81         |                               | 0,19                    |
| – Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins               | 817 999 991,00           |                               | 9,00                    |
| – Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers                | 1 607 024 956,10         |                               | 17 999,90               |
| <b>Relations avec les collectivités territoriales</b>                 | <b>2 603 545 263,11</b>  |                               | <b>22 604 762,89</b>    |
| – Concours financiers aux communes et groupements de communes         | 742 934 256,18           |                               | 11 800 991,82           |
| – Concours financiers aux départements                                | 473 180 849,74           |                               | 10 766 696,26           |
| – Concours financiers aux régions                                     | 899 280 689,00           |                               | 37 074,00               |
| – Concours spécifiques et administration                              | 488 149 468,19           |                               | 0,81                    |
| <b>Remboursements et dégrèvements</b>                                 | <b>84 395 468 897,63</b> |                               | <b>1 537 462 102,37</b> |
| – Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État (crédits évaluatifs) | 72 915 090 641,81        |                               | 1 309 840 358,19        |
| – Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux (crédits évaluatifs) | 11 480 378 255,82        |                               | 227 621 744,18          |
| <b>Santé</b>                                                          | <b>1 226 016 695,70</b>  |                               | <b>4 496 601,30</b>     |
| – Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins                    | 547 327 557,59           |                               | 3 620 823,41            |
| – Protection maladie                                                  | 678 689 138,11           |                               | 875 777,89              |
| <b>Sécurité</b>                                                       | <b>16 806 823 281,71</b> |                               | <b>21 767,29</b>        |
| – Police nationale                                                    | 9 086 181 741,18         |                               | 0,82                    |
| – Gendarmerie nationale                                               | 7 720 641 540,53         |                               | 21 766,47               |
| <b>Sécurité civile</b>                                                | <b>417 623 258,78</b>    |                               | <b>852 217,22</b>       |
| – Intervention des services opérationnels                             | 254 664 299,60           |                               | 852 121,40              |
| – Coordination des moyens de secours                                  | 162 958 959,18           |                               | 95,82                   |

**Texte du projet de loi**

**Propositions  
de la Commission**

| Désignation des missions et des programmes                                                                   | Dépenses<br>(en euros)    | Ajustements de la loi de règlement                     |                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                              |                           | Ouvertures de crédits<br>complémentaires<br>(en euros) | Annulations de crédits non<br>consommés et non reportés<br>(en euros) |
| <b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>                                                          | <b>12 353 910 867,28</b>  | <b>0,36</b>                                            | <b>1 691 464,08</b>                                                   |
| – Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales                        | 518 906 566,59            |                                                        | 117 852,41                                                            |
| – Actions en faveur des familles vulnérables                                                                 | 241 760 262,47            |                                                        | 891 277,53                                                            |
| – Handicap et dépendance                                                                                     | 10 068 499 592,89         |                                                        | 636 399,11                                                            |
| – Égalité entre les hommes et les femmes                                                                     | 19 859 894,56             |                                                        | 0,44                                                                  |
| – Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative | 1 504 884 550,77          | 0,36                                                   | 45 934,59                                                             |
| <b>Sport, jeunesse et vie associative</b>                                                                    | <b>448 268 976,13</b>     |                                                        | <b>358 795,87</b>                                                     |
| – Sport                                                                                                      | 234 897 760,40            |                                                        | 0,60                                                                  |
| – Jeunesse et vie associative                                                                                | 213 371 215,73            |                                                        | 358 795,27                                                            |
| <b>Travail et emploi</b>                                                                                     | <b>11 745 570 857,24</b>  |                                                        | <b>1 749 210,76</b>                                                   |
| – Accès et retour à l'emploi                                                                                 | 6 321 470 463,70          |                                                        | 1 556 240,30                                                          |
| – Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi                                      | 4 609 588 540,80          |                                                        | 191 193,20                                                            |
| – Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail                                         | 66 582 952,38             |                                                        | 1 312,62                                                              |
| – Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail                                 | 747 928 900,36            |                                                        | 464,64                                                                |
| <b>Ville et logement</b>                                                                                     | <b>7 943 186 251,21</b>   |                                                        | <b>5 188 148,79</b>                                                   |
| – Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables                                           | 1 260 804 653,71          |                                                        | 0,29                                                                  |
| – Aide à l'accès au logement                                                                                 | 5 543 952 387,99          |                                                        | 3 000,01                                                              |
| – Développement et amélioration de l'offre de logement                                                       | 567 912 137,65            |                                                        | 210 227,35                                                            |
| – Politique de la ville et Grand Paris                                                                       | 570 517 071,86            |                                                        | 4 974 921,14                                                          |
| <b>TOTAL</b>                                                                                                 | <b>375 646 668 551,82</b> | <b>7 909 427,62</b>                                    | <b>1 947 272 420,80</b>                                               |

Texte du projet de loi

—

Article 5

I.– Le montant des autorisations d’engagement engagées sur les budgets annexes au titre de l’année 2011 est arrêté par mission et programme aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d’engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

| Désignation des budgets annexes                               | Autorisations d'engagement engagées (en euros) | Ajustements de la loi de règlement                                 |                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
|                                                               |                                                | Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros) | Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros) |
| <b>Contrôle et exploitation aériens</b>                       | <b>2 061 015 678,38</b>                        |                                                                    | <b>22 496 551,62</b>                                                              |
| – Soutien aux prestations de l'aviation civile                | 1 338 881 943,43                               |                                                                    | 13 595 141,57                                                                     |
| – Navigation aérienne                                         | 563 490 982,08                                 |                                                                    | 4 100 591,92                                                                      |
| – Transports aériens, surveillance et certification           | 61 372 951,87                                  |                                                                    | 1 868 993,13                                                                      |
| – Formation aéronautique                                      | 97 269 801,00                                  |                                                                    | 2 931 825,00                                                                      |
| <b>Publications officielles et information administrative</b> | <b>175 123 131,50</b>                          | <b>82 900,39</b>                                                   | <b>12 437 657,89</b>                                                              |
| – Édition et diffusion                                        | 93 303 219,05                                  | 82 900,39                                                          | 8 721 051,34                                                                      |
| – Pilotage et activités de développement des publications     | 81 819 912,45                                  |                                                                    | 3 716 606,55                                                                      |
| <b>TOTAL</b>                                                  | <b>2 236 138 809,88</b>                        | <b>82 900,39</b>                                                   | <b>34 934 209,51</b>                                                              |

Propositions de la Commission

—

Article 5

Sans modification.

## Texte du projet de loi

II.— Les résultats relatifs aux budgets annexes au titre de l'année 2011 sont arrêtés par mission et programme aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les crédits ouverts sont modifiés comme indiqué dans ce tableau.

| Désignation des budgets annexes                               | Dépenses<br>(en euros)  | Recettes<br>(en euros)  | Ajustements de la loi de règlement                        |                                                                              |
|---------------------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
|                                                               |                         |                         | Ouvertures de<br>crédits<br>complémentaires<br>(en euros) | Annulations des<br>crédits non<br>consommés et non<br>reportés<br>(en euros) |
| <b>Contrôle et exploitation aériens</b>                       | <b>2 004 639 560,99</b> | <b>2 004 639 560,99</b> | <b>9 066 956,05</b>                                       | <b>14 809 837,06</b>                                                         |
| – Soutien aux prestations de l'aviation civile                | 1 340 062 343,19        |                         |                                                           | 8 601 428,81                                                                 |
| – Navigation aérienne                                         | 490 381 267,10          |                         |                                                           | 2 407 006,90                                                                 |
| – Transports aériens, surveillance et certification           | 67 859 193,65           |                         |                                                           | 869 576,35                                                                   |
| – Formation aéronautique                                      | 97 269 801,00           |                         |                                                           | 2 931 825,00                                                                 |
| <i>augmentation du fonds de roulement (ligne d'équilibre)</i> | <i>9 066 956,05</i>     |                         | <i>9 066 956,05</i>                                       |                                                                              |
| <b>Publications officielles et information administrative</b> | <b>224 449 756,83</b>   | <b>224 449 756,83</b>   | <b>44 295 683,68</b>                                      | <b>13 077 258,85</b>                                                         |
| – Édition et diffusion                                        | 97 488 507,91           |                         |                                                           | 11 051 932,09                                                                |
| – Pilotage et activités de développement des publications     | 82 665 565,24           |                         |                                                           | 2 025 326,76                                                                 |
| <i>augmentation du fonds de roulement (ligne d'équilibre)</i> | <i>44 295 683,68</i>    |                         | <i>44 295 683,68</i>                                      |                                                                              |
| <b>TOTAL</b>                                                  | <b>2 229 089 317,82</b> | <b>2 229 089 317,82</b> | <b>53 362 639,73</b>                                      | <b>27 887 095,91</b>                                                         |

## Propositions de la Commission



Texte du projet de loi

Article 6

I.– Le montant des autorisations d'engagement engagées sur les comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2012 est arrêté, au 31 décembre 2011, par mission et programme aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après. Les autorisations d'engagement ouvertes sont modifiées comme indiqué dans ce tableau.

| Désignation des comptes spéciaux                                                                                                                         | Autorisations d'engagement engagées (en euros) | Ajustements de la loi de règlement                                 |                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                          |                                                | Ouvertures d'autorisations d'engagement complémentaires (en euros) | Annulations d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées (en euros) |
| <i>Comptes d'affectation spéciale</i>                                                                                                                    |                                                |                                                                    |                                                                                   |
| <b>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</b>                                                                                           | <b>621 843 723,52</b>                          | <b>0,01</b>                                                        | <b>69 463 741,49</b>                                                              |
| – Radars                                                                                                                                                 | 163 060 676,51                                 |                                                                    | 690 628,49                                                                        |
| – Fichier national du permis de conduire                                                                                                                 | 15 379 201,01                                  | 0,01                                                               |                                                                                   |
| – Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers                                                               | 21 220 455,00                                  |                                                                    |                                                                                   |
| – Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routière | 60 000 000,00                                  |                                                                    | 36 449 750,00                                                                     |
| – Désendettement de l'État                                                                                                                               | 362 183 391,00                                 |                                                                    | 32 323 363,00                                                                     |
| <b>Développement agricole et rural</b>                                                                                                                   | <b>111 436 085,68</b>                          |                                                                    | <b>53 862,32</b>                                                                  |
| – Développement et transfert en agriculture                                                                                                              | 54 855 411,36                                  |                                                                    | 26 786,64                                                                         |
| – Recherche appliquée et innovation en agriculture                                                                                                       | 56 580 674,32                                  |                                                                    | 27 075,68                                                                         |
| <b>Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique</b>                                                       |                                                |                                                                    | <b>105 000 000,00</b>                                                             |
| – Projets de lutte contre la déforestation dans le cadre du financement précoce                                                                          |                                                |                                                                    | 30 000 000,00                                                                     |
| – Recherche appliquée et innovation en agriculture                                                                                                       |                                                |                                                                    | 75 000 000,00                                                                     |

Propositions de la Commission

Article 6

Alinéa sans modification.

Actions des fonds environnementaux contre la déforestation dans le cadre du financement précoce.

(Amendement n° 1)

**Texte du projet de loi**

**Propositions  
de la Commission**

|                                                                                            |                          |             |                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------|-------------------------|
| <b>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</b>                                          | <b>369 081 464,63</b>    |             | <b>117 151 422,37</b>   |
| – Contribution au désendettement de l'État                                                 | 56 483 097,98            |             | 0,02                    |
| – Contributions aux dépenses immobilières                                                  | 312 598 366,65           |             | 117 151 422,35          |
| <b>Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien</b>  | <b>89 313 689,92</b>     |             | <b>0,08</b>             |
| – Désendettement de l'État                                                                 |                          |             |                         |
| – Optimisation de l'usage du spectre hertzien                                              | 89 313 689,92            |             | 0,08                    |
| <b>Participations financières de l'État</b>                                                | <b>716 194 735,85</b>    |             | <b>4 365 387 923,15</b> |
| – Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État               | 716 194 735,85           |             | 111 613 838,15          |
| – Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État                           |                          |             | 4 253 774 085,00        |
| <b>Pensions</b>                                                                            | <b>52 810 644 593,00</b> |             | <b>13 865 262,00</b>    |
| – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité       | 48 440 875 836,06        |             | 0,94                    |
| – Ouvriers des établissements industriels de l'État                                        | 1 843 040 051,82         |             | 13 543 776,18           |
| – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions            | 2 526 728 705,12         |             | 321 484,88              |
| <b>Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs</b>                          | <b>175 000 000,00</b>    |             |                         |
| – Contribution à l'exploitation des services nationaux de transport conventionnés          | 100 000 000,00           |             |                         |
| – Contribution au matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés       | 75 000 000,00            |             |                         |
| <b>Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</b>     | <b>473 981 588,14</b>    |             | <b>0,86</b>             |
| – Péréquation entre régions des ressources de la taxe d'apprentissage                      | 200 000 000,00           |             |                         |
| – Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage          | 272 683 000,00           |             |                         |
| – Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance | 1 298 588,14             |             | 0,86                    |
| <b>Total des comptes d'affectation spéciale</b>                                            | <b>55 367 495 880,74</b> | <b>0,01</b> | <b>4 670 922 212,27</b> |

Texte du projet de loi

Propositions  
de la Commission

Tableau sans modification.

| Désignation des comptes spéciaux                                                                                                                                    | Autorisations<br>d'engagement<br>engagées<br>(en euros) | Ajustements de la loi de règlement                                             |                                                                                                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                     |                                                         | Ouvertures<br>d'autorisations<br>d'engagement<br>complémentaires<br>(en euros) | Annulations<br>d'autorisations<br>d'engagement non<br>engagées et non<br>reportées<br>(en euros) |
| <i>Comptes de concours financiers</i>                                                                                                                               |                                                         |                                                                                |                                                                                                  |
| <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>6 789 077 520,26</b>                                 |                                                                                | <b>955 305 015,74</b>                                                                            |
| – Avances à l'Agence de service et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune                                | 6 594 694 984,26                                        |                                                                                | 905 305 015,74                                                                                   |
| – Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics                                                                                       |                                                         |                                                                                | 50 000 000,00                                                                                    |
| – Avances à des services de l'État                                                                                                                                  | 194 382 536,00                                          |                                                                                |                                                                                                  |
| <b>Avances à l'audiovisuel public</b>                                                                                                                               | <b>3 222 000 000,00</b>                                 |                                                                                |                                                                                                  |
| – France Télévisions                                                                                                                                                | 2 146 460 743,00                                        |                                                                                |                                                                                                  |
| – ARTE-France                                                                                                                                                       | 251 809 230,00                                          |                                                                                |                                                                                                  |
| – Radio France                                                                                                                                                      | 606 591 415,00                                          |                                                                                |                                                                                                  |
| – Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure                                                                                                  | 125 197 562,00                                          |                                                                                |                                                                                                  |
| – Institut national de l'audiovisuel                                                                                                                                | 91 941 050,00                                           |                                                                                |                                                                                                  |
| <b>Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres</b>                                                                                                 | <b>395 216 699,32</b>                                   |                                                                                | <b>11 783 300,68</b>                                                                             |
| – Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres                                                                                       | 393 895 465,03                                          |                                                                                | 1 104 534,97                                                                                     |
| – 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 | 1 321 234,29                                            |                                                                                | 10 678 765,71                                                                                    |

**Texte du projet de loi**

**Propositions  
de la Commission**

|                                                                                                                                  |                          |                   |                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-------------------|-------------------------|
| <b>Avances aux collectivités territoriales</b>                                                                                   | <b>84 168 003 312,06</b> |                   | <b>2 526 196 687,94</b> |
| – Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie                                                |                          |                   | 6 000 000,00            |
| – Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes       | 84 168 003 312,06        |                   | 2 520 196 687,94        |
| <b>Prêts à des États étrangers</b>                                                                                               | <b>761 542 895,15</b>    | <b>174 562,15</b> | <b>230 437 625,00</b>   |
| – Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures     | 169 850 000,00           |                   | 230 150 000,00          |
| – Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France                                                      | 211 980 520,15           | 174 562,15        |                         |
| – Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers | 379 712 375,00           |                   | 287 625,00              |
| – Prêts aux États membres de l'union européenne dont la monnaie est l'euro                                                       |                          |                   |                         |
| <b>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</b>                                                            | <b>123 970 068,82</b>    |                   | <b>349 931,18</b>       |
| – Prêts et avances à des particuliers ou à des associations                                                                      | 420 068,82               |                   | 349 931,18              |
| – Prêts pour le développement économique et social                                                                               | 10 000 000,00            |                   |                         |
| – Prêts à la filière automobile                                                                                                  | 13 550 000,00            |                   |                         |
| – Prêts et avances au Fonds de prévention des risques naturels majeurs                                                           | 100 000 000,00           |                   |                         |
| <b>Total des comptes de concours financiers</b>                                                                                  | <b>95 459 810 495,61</b> | <b>174 562,15</b> | <b>3 724 072 560,54</b> |

II.– Les résultats des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2012 sont arrêtés, au 31 décembre 2011, par mission et programme aux sommes mentionnées dans les tableaux ci-après. Les crédits de paiement ouverts et les découverts autorisés sont modifiés comme indiqué dans ces tableaux.

Aligné sans modification.

Texte du projet de loi

Propositions  
de la Commission

| Désignation<br>des comptes spéciaux                                                                                                                      | Opérations de l'année  |                         | Ajustements de la loi de règlement                        |                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                          | Dépenses<br>(en euros) | Recettes<br>(en euros)  | Ouvertures<br>de crédits<br>complémentaires<br>(en euros) | Annulations<br>de crédits<br>non consommés<br>et non reportés<br>(en euros) |
| <b>Comptes d'affectation spéciale</b>                                                                                                                    |                        |                         |                                                           |                                                                             |
| <b>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</b>                                                                                           | <b>683 852 915,92</b>  | <b>1 300 871 008,04</b> |                                                           | <b>68 773 114,08</b>                                                        |
| – Radars                                                                                                                                                 | 228 422 839,88         |                         |                                                           | 0,12                                                                        |
| – Fichier national du permis de conduire                                                                                                                 | 12 393 234,04          |                         |                                                           | 0,96                                                                        |
| – Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers                                                               | 21 220 455,00          |                         |                                                           |                                                                             |
| – Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routière | 59 632 996,00          |                         |                                                           | 36 449 750,00                                                               |
| – Désendettement de l'État                                                                                                                               | 362 183 391,00         |                         |                                                           | 32 323 363,00                                                               |
| <b>Développement agricole et rural</b>                                                                                                                   | <b>108 378 736,11</b>  | <b>110 446 137,40</b>   |                                                           | <b>53 861,89</b>                                                            |
| – Développement et transfert en agriculture                                                                                                              | 53 862 715,96          |                         |                                                           | 26 786,04                                                                   |
| – Recherche appliquée et innovation en agriculture                                                                                                       | 54 516 020,15          |                         |                                                           | 27 075,85                                                                   |
| <b>Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique</b>                                                       |                        |                         |                                                           | <b>105 000 000,00</b>                                                       |
| – Projets de lutte contre la déforestation dans le cadre du financement précoce                                                                          |                        |                         |                                                           | 30 000 000,00                                                               |
| – Recherche appliquée et innovation en agriculture                                                                                                       |                        |                         |                                                           | 75 000 000,00                                                               |
| <b>Gestion du patrimoine immobilier de l'État</b>                                                                                                        | <b>422 116 710,58</b>  | <b>615 742 344,18</b>   |                                                           | <b>0,42</b>                                                                 |
| – Contribution au désendettement de l'État                                                                                                               | 56 483 097,98          |                         |                                                           | 0,02                                                                        |
| – Contributions aux dépenses immobilières                                                                                                                | 365 633 612,60         |                         |                                                           | 0,40                                                                        |
| <b>Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien</b>                                                                | <b>89 313 689,92</b>   | <b>936 129 513,48</b>   |                                                           | <b>0,08</b>                                                                 |
| – Désendettement de l'État                                                                                                                               |                        |                         |                                                           |                                                                             |
| – Optimisation de l'usage du spectre hertzien                                                                                                            | 89 313 689,92          |                         |                                                           | 0,08                                                                        |

Actions des fonds  
environnementaux contre  
la déforestation dans le  
cadre du financement  
précoce.  
(Amendement n° 1)

Texte du projet de loi

Propositions  
de la Commission

| Dépenses<br>(en euros)                                                                     | Recettes<br>(en euros)   | Ouvertures de<br>crédits<br>complémentaires<br>(en euros) | Annulations de<br>crédits non<br>consommés et<br>non reportés<br>(en euros) | Dépenses<br>(en euros)  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| <b>Participations financières de l'État</b>                                                | <b>716 194 735,85</b>    | <b>634 612 076,99</b>                                     |                                                                             | <b>4 365 387 923,15</b> |
| – Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État               | 716 194 735,85           |                                                           |                                                                             | 111 613 838,15          |
| – Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État                           |                          |                                                           |                                                                             | 4 253 774 085,00        |
| <b>Pensions</b>                                                                            | <b>52 810 958 189,64</b> | <b>52 569 733 372,86</b>                                  |                                                                             | <b>2,36</b>             |
| – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité       | 48 440 875 836,06        |                                                           |                                                                             | 0,94                    |
| – Ouvriers des établissements industriels de l'État                                        | 1 843 040 051,82         |                                                           |                                                                             | 1,18                    |
| – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions            | 2 527 042 301,76         |                                                           |                                                                             | 0,24                    |
| <b>Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs</b>                          | <b>175 000 000,00</b>    | <b>215 803 430,00</b>                                     |                                                                             |                         |
| – Contribution à l'exploitation des services nationaux de transport conventionnés          | 100 000 000,00           |                                                           |                                                                             |                         |
| – Contribution au matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés       | 75 000 000,00            |                                                           |                                                                             |                         |
| <b>Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</b>     | <b>466 342 472,18</b>    | <b>626 574 034,57</b>                                     |                                                                             | <b>0,82</b>             |
| – Péréquation entre régions des ressources de la taxe d'apprentissage                      | 200 000 000,00           |                                                           |                                                                             |                         |
| – Contractualisation pour le développement et la modernisation de l'apprentissage          | 265 183 000,00           |                                                           |                                                                             |                         |
| – Incitations financières en direction des entreprises respectant les quotas en alternance | 1 159 472,18             |                                                           |                                                                             | 0,82                    |
| <b>Total des comptes d'affectation spéciale</b>                                            | <b>55 472 157 450,20</b> | <b>57 009 911 917,52</b>                                  |                                                                             | <b>4 539 214 902,80</b> |

Texte du projet de loi

Propositions  
de la Commission

Tableau sans modification.

| Désignation des comptes spéciaux                                                                                                                                    | Opérations de l'année   |                         | Ajustements de la loi de règlement                        |                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                     | Dépenses<br>(en euros)  | Recettes<br>(en euros)  | Ouvertures de<br>crédits<br>complémentaires<br>(en euros) | Annulations de<br>crédits non<br>consommés et<br>non reportés<br>(en euros) |
| <b>Comptes de concours financiers</b>                                                                                                                               |                         |                         |                                                           |                                                                             |
| <b>Accords monétaires internationaux</b>                                                                                                                            |                         |                         |                                                           | -                                                                           |
| – Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine                                                                                                                  |                         |                         |                                                           | -                                                                           |
| – Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale                                                                                                               |                         |                         |                                                           | -                                                                           |
| – Relations avec l'Union des Comores                                                                                                                                |                         |                         |                                                           | -                                                                           |
| <b>Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics</b>                                                                                | <b>6 789 077 520,26</b> | <b>6 700 922 625,50</b> |                                                           | <b>955 305 015,74</b>                                                       |
| – Avances à l'Agence de service et de paiement, au titre du préfinancement des aides européennes de la politique agricole commune                                   | 6 594 694 984,26        |                         |                                                           | 905 305 015,74                                                              |
| – Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics                                                                                       |                         |                         |                                                           | 50 000 000,00                                                               |
| – Avances à des services de l'État                                                                                                                                  | 194 382 536,00          |                         |                                                           |                                                                             |
| <b>Avances à l'audiovisuel public</b>                                                                                                                               | <b>3 222 000 000,00</b> | <b>3 221 807 808,05</b> |                                                           |                                                                             |
| – France Télévisions                                                                                                                                                | 2 146 460 743,00        |                         |                                                           |                                                                             |
| – ARTE-France                                                                                                                                                       | 251 809 230,00          |                         |                                                           |                                                                             |
| – Radio France                                                                                                                                                      | 606 591 415,00          |                         |                                                           |                                                                             |
| – Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure                                                                                                  | 125 197 562,00          |                         |                                                           |                                                                             |
| – Institut national de l'audiovisuel                                                                                                                                | 91 941 050,00           |                         |                                                           |                                                                             |
| <b>Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres</b>                                                                                                 | <b>396 321 234,28</b>   | <b>197 854 255,68</b>   |                                                           | <b>10 678 765,72</b>                                                        |
| – Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres                                                                                       | 394 999 999,99          |                         |                                                           | 0,01                                                                        |
| – Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans | 1 321 234,29            |                         |                                                           | 10 678 765,71                                                               |

Texte du projet de loi

Propositions  
de la Commission

| Désignation des comptes spéciaux                                                                                                 | Opérations de l'année     |                           | Ajustements de la loi de règlement                        |                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                  | Dépenses<br>(en euros)    | Recettes<br>(en euros)    | Ouvertures de<br>crédits<br>complémentaires<br>(en euros) | Annulations de<br>crédits non<br>consommés et<br>non reportés<br>(en euros) |
| <b>Avances aux collectivités territoriales</b>                                                                                   | <b>84 312 673 781,50</b>  | <b>85 008 983 666,28</b>  |                                                           | <b>2 381 526 218,50</b>                                                     |
| – Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie                                                |                           |                           |                                                           | 6 000 000,00                                                                |
| – Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes       | 84 312 673 781,50         |                           |                                                           | 2 375 526 218,50                                                            |
| <b>Prêts à des États étrangers</b>                                                                                               | <b>7 607 228 991,37</b>   | <b>817 187 320,77</b>     | <b>73 749,82</b>                                          | <b>846 346 053,45</b>                                                       |
| – Prêts à des États étrangers, de la réserve pays émergents, en vue de faciliter la réalisation de projets d'infrastructures     | 287 990 502,29            |                           |                                                           | 62 009 497,71                                                               |
| – Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France                                                      | 216 831 707,82            |                           | 73 749,82                                                 |                                                                             |
| – Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers | 162 400 000,00            |                           |                                                           | 69 600 000,00                                                               |
| – Prêts aux États membres de l'union européenne dont la monnaie est l'euro                                                       | 6 940 006 781,26          |                           |                                                           | 714 736 555,74                                                              |
| <b>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</b>                                                            | <b>130 824 622,38</b>     | <b>4 071 385 099,86</b>   |                                                           | <b>208 545 377,62</b>                                                       |
| – Prêts et avances à des particuliers ou à des associations                                                                      | 424 622,38                |                           |                                                           | 345 377,62                                                                  |
| – Prêts pour le développement économique et social                                                                               | 5 000 000,00              |                           |                                                           |                                                                             |
| – Prêts à la filière automobile                                                                                                  | 60 400 000,00             |                           |                                                           | 173 200 000,00                                                              |
| – Prêts et avances au Fonds de prévention des risques naturels majeurs                                                           | 65 000 000,00             |                           |                                                           | 35 000 000,00                                                               |
| <b>Total des comptes de concours financiers</b>                                                                                  | <b>102 458 126 149,79</b> | <b>100 018 140 776,14</b> | <b>73 749,82</b>                                          | <b>4 402 401 431,03</b>                                                     |



Texte du projet de loi

Propositions  
de la Commission

|                                                                                               | Opérations de l'année    |                          | Ajustements de la loi de règlement     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------------------------------|
|                                                                                               | Dépenses<br>(en euros)   | Recettes<br>(en euros)   | Majorations du découvert<br>(en euros) |
| <b>Comptes de commerce</b>                                                                    |                          |                          |                                        |
| – Approvisionnement des armées en produits pétroliers                                         | 753 086 424,89           | 729 719 066,36           |                                        |
| – Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire                                  | 151 362 503,82           | 156 591 006,37           |                                        |
| – Couverture des risques financiers de l'État                                                 | 2 038 581 599,20         | 2 038 581 599,20         |                                        |
| – Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État                            | 578 537 016,42           | 509 270 031,76           |                                        |
| – Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État                                           | 49 897 870 523,21        | 50 219 375 206,06        |                                        |
| – Gestion des actifs carbonés de l'État                                                       |                          |                          |                                        |
| – Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes | 2 966 600,00             | 8 743 932,89             |                                        |
| – Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses                     |                          |                          |                                        |
| – Opérations commerciales des domaines                                                        | 46 377 211,46            | 64 837 988,64            |                                        |
| – Régie industrielle des établissements pénitentiaires                                        | 23 806 635,82            | 24 384 028,08            |                                        |
| <b>Total des comptes de commerce</b>                                                          | <b>53 492 588 514,82</b> | <b>53 751 502 859,36</b> |                                        |
| <b>Comptes d'opérations monétaires</b>                                                        |                          |                          |                                        |
| – Émission des monnaies métalliques                                                           | 173 389 007,48           | 240 000 234,88           |                                        |
| – Opérations avec le Fonds monétaire international                                            | 3 010 771 936,92         | 4 438 689 084,65         | 7 568 488 543,96                       |
| – Pertes et bénéfices de change                                                               | 36 887 346,76            | 29 011 111,63            |                                        |

Tableau sans modification.

Texte du projet de loi

Propositions  
de la Commission

III.– Les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2012 sont arrêtés, à la date du 31 décembre 2011, aux sommes ci-après :

| Désignation des comptes spéciaux                                                            | Soldes au 31 décembre 2011 |                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|--------------------------|
|                                                                                             | Débiteurs<br>(en euros)    | Créditeurs<br>(en euros) |
| <b>Comptes d'affectation spéciale</b>                                                       |                            | <b>5 771 233 708,50</b>  |
| Contrôle de la circulation et du stationnement routiers                                     |                            | 783 927 738,87           |
| Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage             |                            | 160 231 562,39           |
| Développement agricole et rural                                                             |                            | 49 475 410,81            |
| Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique |                            | 0,00                     |
| Gestion du patrimoine immobilier de l'État                                                  |                            | 816 806 481,13           |
| Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien          |                            | 846 815 823,56           |
| Participations financières de l'État                                                        |                            | 2 061 073 994,84         |
| Pensions                                                                                    |                            | 1 012 099 266,90         |
| Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs                                  |                            | 40 803 430,00            |
| <b>Comptes de concours financiers</b>                                                       | <b>32 666 643 279,34</b>   | <b>2 334 354,21</b>      |
| Accords monétaires internationaux                                                           |                            |                          |
| Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics               | 2 407 348 930,36           |                          |
| Avances à l'audiovisuel public                                                              |                            | 2 334 354,21             |
| Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres                                | 1 458 342 981,34           |                          |
| Avances aux collectivités territoriales                                                     | 3 598 073 454,00           |                          |
| Prêts à des États étrangers                                                                 | 23 921 559 038,79          |                          |
| Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés                              | 1 281 318 874,85           |                          |

Tableau sans modification.

**Texte du projet de loi**

| Désignation des comptes spéciaux                                                            | Soldes au 31 décembre 2011 |                          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|--------------------------|
|                                                                                             | Débiteurs<br>(en euros)    | Créditeurs<br>(en euros) |
| <b>Comptes de commerce</b>                                                                  | <b>32 405 126,26</b>       | <b>3 371 489 236,34</b>  |
| Approvisionnement des armées en produits pétroliers                                         | 21 074 577,26              |                          |
| Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire                                  | 11 330 548,99              |                          |
| Couverture des risques financiers de l'État                                                 | 0,01                       |                          |
| Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État                            |                            | 168 457 533,18           |
| Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État                                           |                            | 2 959 462 272,12         |
| Gestion des actifs carbonés de l'État                                                       |                            |                          |
| Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes |                            | 94 291 988,88            |
| Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses                     |                            | 17 465 796,94            |
| Opérations commerciales des domaines                                                        |                            | 111 002 743,07           |
| Régie industrielle des établissements pénitentiaires                                        |                            | 20 808 902,15            |
| <b>Comptes d'opérations monétaires</b>                                                      | <b>7 576 364 779,09</b>    | <b>2 617 920 678,60</b>  |
| Émission des monnaies métalliques                                                           |                            | 2 617 920 678,60         |
| Opérations avec le Fonds monétaire international                                            | 7 568 488 543,96           |                          |
| Pertes et bénéfices de change                                                               | 7 876 235,13               |                          |
| <b>TOTAUX</b>                                                                               | <b>40 275 413 184,69</b>   | <b>11 762 977 977,65</b> |

IV. – Les soldes arrêtés au III sont reportés à la gestion 2012 à l'exception :

- d'un solde débiteur global de 638 659 885,32 € concernant les comptes de concours financiers suivants : « Prêts à des états étrangers » (637 926 885,32 €) et « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (733 000,00 €) ;
- d'un solde débiteur de 1 793 478,89 € relatif au compte de commerce « Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes » ;
- d'un solde débiteur de 7 876 235,13 € afférent au compte d'opérations monétaires « Pertes et bénéfices de change ».

**Propositions  
de la Commission**

Tableau sans modification.

IV. – Sans modification.

Texte du projet de loi

Propositions  
de la Commission

Article 7

Article 7

Les résultats de l'année et le solde du compte spécial « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'Équipement » sont arrêtés, au 31 décembre 2011, aux sommes mentionnées dans le tableau ci-après.

Sans modification.

| Désignation du compte spécial                                                                         | Opérations de l'année  |                        | Solde au 31 décembre 2011 |                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------|---------------------------|-------------------------|
|                                                                                                       | Dépenses<br>(en euros) | Recettes<br>(en euros) | Débiteur<br>(en euros)    | Créditeur<br>(en euros) |
| <i>Compte de commerce</i>                                                                             |                        |                        |                           |                         |
| Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'Équipement | 131 514 685,32         | 89 911 199,96          | 20 658 747,45             |                         |
| <b>TOTAL</b>                                                                                          | 131 514 685,32         | 89 911 199,96          | 20 658 747,45             |                         |

| Texte en vigueur                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Texte du projet de loi                                                                                 | Propositions de la Commission                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p align="center"><b>Article 8</b></p> <p align="center">Code de la Défense<br/>Article L. 5211-1</p> <p>Les dispositions relatives à la constitution des fonds d'avance mis à la disposition des unités des forces armées sont définies à l'article 34 de la loi n° 48-1347 du 27 août 1948 portant fixation du budget des dépenses militaires pour l'exercice 1948 et à l'article 8 de la loi n° 55-1046 du 6 août 1955 relative au développement des crédits affectés aux dépenses du ministère de la France d'outre-mer (dépenses militaires) pour les exercices 1955 et 1956.</p> <p align="center">PARTIE 5 : DISPOSITIONS ADMINISTRATIVES<br/>ET FINANCIÈRES</p> <p align="center">.....</p> <p align="center">LIVRE II : DISPOSITIONS FINANCIÈRES ET<br/>COMPTABLES</p> <p align="center">.....</p> <p align="center">TITRE I<sup>er</sup> : PROCÉDURES POUR LES BESOINS<br/>DE LA DÉFENSE</p> <p align="center">.....</p> | <p align="center"><b>Article 8</b></p> <p>I.– L'article L.5211-1 du code de la défense est abrogé.</p> | <p align="center"><b>Article 8</b></p> <p>I.– Sans modification.</p> <p align="center"><i>I bis.– Aux articles L.5331-1, L.5341-1, L.5351-1, L.5361-1 et L.5371-1 du même code, la référence : « et L. 5211-1 à » est remplacée par la référence : « , L.5213-1 et ».</i></p> <p align="center"><b>(Amendement n° 2)</b></p> |

| Texte en vigueur                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Texte du projet de loi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Propositions de la Commission                                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| <p>Chapitre I<sup>er</sup> : Fonds d'avances</p> <p><i>Loi n° 48-1347 du 27 août 1948<br/>portant fixation du budget des dépenses militaires<br/>pour l'exercice 1948</i></p> <p>Article 34</p> <p>Chaque année, dès le 16 novembre et par arrêté du ministre des finances, le ministre des armées est autorisé à déléguer, par anticipation sur les dotations budgétaires des chapitres de solde et d'alimentation de l'exercice suivant, les crédits nécessaires à la constitution du fonds d'avances mis à la disposition des unités en application des dispositions réglementaires.</p> <p>Le montant maximum de ces délégations est fixé au sixième des crédits prévus aux chapitres de soldes et d'alimentation du budget de l'exercice précédent.</p> <p>Dans le cas où les dotations budgétaires ne sont allouées que pour une fraction de l'exercice, les crédits accordés pour la constitution des fonds d'avances ne viennent pas en déduction des dotations partielles ; ils font l'objet d'une imputation soit dès la promulgation du budget définitif, soit dès la promulgation des dotations budgétaires allouées pour la dernière période de l'année.</p> | <p>II.– L'intitulé du chapitre I du titre I du livre II de la cinquième partie du code de la défense est remplacé par l'intitulé suivant : « Avances de trésorerie ».</p> <p>III.– Sont abrogés :</p> <p>« 1° L'article 34 de la loi n° 48-1347 du 27 août 1948 portant fixation du budget des dépenses militaires pour l'exercice 1948,</p> | <p>II.– Sans modification.</p> <p>III.– Sans modification.</p> |

| <p><b>Texte en vigueur</b></p> <p>—</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | <p><b>Texte du projet de loi</b></p> <p>—</p>                                                                                                                                                                        | <p><b>Propositions de la Commission</b></p> <p>—</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| <p><i>Loi n° 53-73 du 6 février 1953<br/>relative au développement des crédits affectés aux<br/>dépenses de fonctionnement et d'équipement des<br/>services militaires pour l'exercice 1953<br/>(États associés. – France d'outre-mer)</i></p> <p>Article 7</p> <p>Les dispositions de l'article 34 de la loi<br/>n° 48-1347 du 27 août 1948 portant fixation du budget<br/>des dépenses militaires pour l'exercice 1948 sont<br/>applicables aux fonds d'avances constitués en<br/>application des dispositions réglementaires au profit<br/>des unités stationnées dans les territoires d'outre-mer<br/>et en Indochine.</p> <p>Les délégations de crédits peuvent être faites<br/>par le ministre intéressé, dès le 16 octobre, sur les<br/>chapitres de solde et d'alimentation de l'exercice<br/>suivant et dans la limite du quart des crédits prévus au<br/>titre du budget de l'exercice précédent.</p> <p>La présente loi sera exécutée comme loi de<br/>l'État.</p> | <p>« 2° L'article 7 de la loi n° 53-73 du 6 février<br/>1953 relative au développement des crédits affectés<br/>aux dépenses de fonctionnement et d'équipement des<br/>services militaires pour l'exercice 1953,</p> |                                                      |
| <p><i>Loi n° 55-1046 du 6 août 1955<br/>relative au développement des crédits affectés aux<br/>dépenses du ministère de la France d'outre-mer<br/>(dépenses militaires) pour les exercices 1955 et 1956</i></p> <p>Article 8</p> <p>Les dispositions prévues par l'article 34 de la<br/>loi n° 48-1347 du 27 août 1948 et l'article 7 de la loi<br/>n° 53-73 du 6 février 1953 sont étendues aux chapitres<br/>de prestations familiales.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <p>« 3° L'article 8 de la loi n° 55-1046 du 6 août<br/>1955 relative au développement des crédits affectés<br/>aux dépenses du ministère de la France d'outre-mer. »</p>                                             |                                                      |





## **AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION**

### **Amendement n° CF 1 présenté par M. Christian Eckert, Rapporteur général**

#### **ARTICLE 6**

I.— Rédiger ainsi la quatorzième ligne de la première colonne du tableau de l’alinéa 2: « Actions des fonds environnementaux contre la déforestation dans le cadre du financement précoce ».

II.— En conséquence, rédiger ainsi la quatorzième ligne de la première colonne du tableau de l’alinéa 4.

### **Amendement n° CF 2 présenté par M. Christian Eckert, Rapporteur général**

#### **ARTICLE 8**

Après l’alinéa 1, insérer l’alinéa suivant :

«I *bis*.— Aux articles L.5331-1, L.5341-1, L.5351-1, L.5361-1 et L.5371-1 du même code, la référence : « et L.5211-1 à » est remplacée par la référence : « , L.5213-1 et ».